

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 523

Die Kategorie öffentlicher Güter als Grundlage von Staatstheorie und Staatswissenschaft

Von

Hartmuth Becker



Duncker & Humblot · Berlin

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-50768-9>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 06:24:55

FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

HARTMUTH BECKER

**Die Kategorie öffentlicher Güter als Grundlage
von Staatstheorie und Staatswissenschaft**

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 523

Die Kategorie öffentlicher Güter als Grundlage von Staatstheorie und Staatswissenschaft

Von

Hartmuth Becker



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Becker, Hartmuth:

Die Kategorie öffentlicher Güter als Grundlage von Staatstheorie
und Staatswissenschaft / Hartmuth Becker. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2002

(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 523)

Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2001

ISBN 3-428-10768-3

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-10768-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-50768-9>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 06:24:55

FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Meinem Großvater
Paul Becker

Inhaltsverzeichnis

A. Prolegomena	17
I. Vorgehensweise	17
II. Problemstellung	19
B. Propädeutikum	20
I. Gegenstandskomponenten: Methodologie	20
1. Begriffsbestimmung	20
2. Methodologische Konzepte	21
a) Der Anfang beider Konzepte bei Aristoteles und ihre Fortentwicklung	21
b) Ontologischer und methodologischer Holismus	23
c) Ontologischer und methodologischer Individualismus	25
d) Grenzen des methodologischen Individualismus'	26
aa) Prämissenkritik I: das Informationsproblem	27
bb) Prämissenkritik II: das Rationalitätspostulat	28
II. Methodische Grundlagen	29
1. Methodik	29
2. Eine methodische Quasi-Dichotomie: positive und normative Wissenschaft	30
a) Positive Wissenschaft	30
b) Normative Wissenschaft	33
c) Exkurs: die Zweck-Mittel-Diskussion	35
d) Paradigmen der Geschichtsphilosophien und -theologien	37
3. Die Subjekt-Objekt-Relation	43
4. Das Theorie-Praxis-Problem: eine Rekonstruktion der politischen Urteils- kraft	46

III. Wissenschaftstheoretische Kontroversen	48
1. Der Werturteilsstreit in den Sozialwissenschaften	48
2. Der Richtungsstreit in der Weimarer Staatsrechtslehre	50
3. Der Positivismusstreit	53
4. Die Diskussion um eine postmoderne Wissenschaftsposition	54
5. Der Gemeinwohlbegriff im wissenschaftstheoretischen Kontext	55
C. Die Grundzüge einer neuen Güterklassifikation	59
I. Begriffsbildung: eine etymologische Expertise	59
II. Theorien und Theoretiker öffentlicher Güter	66
1. Die Einteilung nach Buchanan	67
2. Der Ansatz von Samuelson	68
3. Der Ansatz Musgraves	69
4. Exkurs: die Meritorik als methodologische und klassifikatorische Gretchenfrage	69
5. Das Konzept von Sidgwick	71
III. Ein vieldimensioniertes Klassifikationskonzept	72
1. Die sachlichen Klassifikationskriterien	72
a) Die Rivalität im Konsum	72
b) Das Ausschlußprinzip	74
c) Als Nebenbedingung: die Herstellung	74
2. Die Gütergruppen im einzelnen	75
a) Private Güter	75
b) Öffentliche Güter	75
aa) Nach dem Ausmaß: spezifische und begrenzte öffentliche Güter ..	75
bb) Exkurs: die Spitzenlastnachfrage	77
cc) Nach den Adressaten: die öffentlichen Güter des Konsums und der Produktion	78
dd) Nach der Gegenständlichkeit: materielle und immaterielle öffentliche Güter	80
ee) Exkurs: die pseudo-öffentlichen Güter	80
c) Klubgüter	81

Inhaltsverzeichnis	9
d) Freie Güter	82
e) Der Fall negativer Güter: private und öffentliche Übel	83
3. Eine geographische Erweiterung: das Raumkonzept öffentlicher Güter	85
a) Nationale öffentliche Güter i. w. S.	86
aa) Nationale öffentliche Güter i. e. S.	86
bb) Regionale öffentliche Güter	88
cc) Lokale öffentliche Güter	89
b) Transnationale öffentliche Güter	89
aa) Supranationale öffentliche Güter	90
bb) Internationale öffentliche Güter	91
4. Eine definitorische Umwertung: die triadische Interpretation der öffentlichen Güter in Theorie und Empirie	93
a) Die Güterdefinition anhand normativ-objektivierter Kriterien	94
b) Die Güterdefinition anhand normativ-subjektivierter Kriterien	96
c) Die Güterdefinition anhand faktisch-subjektivierter Kriterien	97
D. Die Wohlfahrtsökonomik	100
I. Mikroökonomische Fundierung	101
1. Individuelle Präferenzordnung und Nutzenfunktion	101
2. Die sozialen Wohlfahrtsfunktionen	103
II. Institutionenökonomische Analyse	104
1. Die Effizienzbedingungen	106
2. Staatliche oder private Bereitstellung öffentlicher Güter	107
a) Pro staatlich	107
b) Pro privat	108
3. Die sozialen Dilemmata	110
a) Gefangenendilemma und moralisches Risikoverhalten	110
b) Das Trittbrettfahrerverhalten	111
c) Einige Anmerkungen zur anthropologischen Verhaltensprämisse	111
d) Moderne Umbewertungstendenzen des Trittbrettfahrerverhaltens	113
e) Vorschläge zu seiner Überwindung	114

aa) Der Stichprobenansatz	114
bb) Der Präferenzoffenbarungsmechanismus von Clarke und Groves ..	116
cc) Der Groves-Ledyard Steuermechanismus	117
4. Kompensationsstrategien: die politische Seite der Paretianik	118
a) Die paretianische Minderheitsentscheidungsregel	118
b) Kompensation nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium	119
c) Kompensation nach dem Scitovszky-Kriterium	120
d) Kompensation nach dem Little-Kriterium	120
e) Indexziffernvergleiche	121
5. Die Finanzierung kollektiver Entscheidungen: die normativen Besteue- rungsprinzipien	121
a) Das Leistungsfähigkeitsprinzip	121
b) Das Äquivalenzprinzip	122
6. Ungleichgewichte in Angebot und Nachfrage öffentlicher Güter	123
III. Die Theorie der rentensuchenden Gesellschaft	126
1. Der Prozeß der Rentensuche	126
2. Die Gruppengröße und -symmetrie	128
3. Allokative und distributive Effekte	129
E. Die Vertragstheorien	131
I. Zur Aussagefähigkeit individualistischer Vertragstheorien	131
II. Die älteren Vertragstheorien: ein geschichtlicher Abriss	134
III. Die neuen Vertragstheorien	138
1. Die Vertragstheorie Buchanans	139
2. Die Vertragstheorie Nozicks	142
3. Rawls' Vertragstheorie	144
4. Von Hayeks Gegenentwurf	146
IV. Eine grundsätzliche Kritik an den Vertragstheorien	147

Inhaltsverzeichnis	11
V. Vertragstheoretische Überlegungen für die staatliche Praxis	149
1. Staatsfunktionen	149
a) Der Rechtsschutzstaat	149
b) Der Leistungs- und Sozialstaat	150
2. Das Konzept der Nation	152
a) Deskription: Staatsbürgervolk und Staatsvolk	152
b) Präskription: Souveränität und Loyalität	154
c) Der Generationenvertrag	156
d) Verfassungspatriotismus	157
e) Normative Prinzipien der bundesdeutschen Verfassung	158
3. Legalität und Legitimität	160
4. Die Sloterdijk-Debatte	162
F. Die Moderne Politische Ökonomie	164
I. Die Anfänge	164
1. Max Webers Staatsentwurf: der Staat als Anstaltsbetrieb	164
2. Schumpeters Entwurf: ein anderes Demokratiemodell	165
3. Antony Downs' Demokratiemodell	166
4. Herder-Dorneichs Politökonomie	167
5. Nordhaus' Konzept des politischen Konjunkturzyklus	168
II. Eine empirische Analyse der Demokratie	169
1. Öffentliche Entscheidungen in einer direkten Demokratie	169
a) Die Einstimmigkeitsregel	170
b) Die optimale Mehrheit	170
c) Die Mehrheitsregel	171
d) Zyklische Mehrheiten	172
e) Der Stimmentausch in politischen Entscheidungsprozessen	174
f) Alternativen zur Mehrheitsregel	176
2. Öffentliche Entscheidungen in einer repräsentativen Demokratie	177
a) Das Median-Wähler-Konzept	178
b) Mehrparteiensysteme	178

c) Das Wählerverhalten	180
d) Besonderheiten des bundesrepublikanischen Wahlrechts. Die 5 v. H.-Sperrklausel	180
3. Exkurs: Der Prinzipal-Agenten-Ansatz	181
4. Die Grenzen einer empirischen Demokratietheorie	183
III. Optimale Gebietskörperschaften	184
1. Die Migrationsentscheidung	184
2. Die Abstimmung mit den Füßen	185
3. Der fiskalische Föderalismus	186
a) Föderalismus diesseits des Nationalstaates	186
b) Föderalismus jenseits des Nationalstaates	187
IV. Die Analyse anderer politischer Wirklichkeiten	188
1. Autokratie und Gegenrevolution	189
2. Totalitarismus und Revolution	193
3. Exkurs: Selbstzerstörungstendenzen demokratischer Ordnungen	195
G. Retro- und Perspektive	198
Literaturverzeichnis	200
Sachregister	220

Tabellen- und Übersichtsverzeichnis

Tabelle 1: Das Überdenken eigener Normen nach Maßgabe des praktischen Syllogismus'	43
Tabelle 2: Die sachliche Klassifikation	85
Tabelle 3: Die triadische Interpretation der öffentlichen Güter in Theorie und Empirie .	99
Übersicht 1: Methodik	19
Übersicht 2: Die wissenschaftlichen Aussageformen	35
Übersicht 3: Phasen der Wissenschaftsgeschichte	44
Übersicht 4: Die geographische Klassifikation	93
Übersicht 5: Der Schlüssel zu den individualistischen Ordnungstheorien	134
Übersicht 6: Legalität und Legitimität	162

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
a. M.	am Main
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
b.	bei
BundeswahlG	Bundeswahlgesetz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
cap.	Caput (Kapitel)
civ.	De civitate dei (vom Gottesstaat)
d. A.	der Autor
DDR	Deutsche Demokratische Republik
d. h.	das heißt
D-Mark	Deutsche Mark
ders.	derselbe
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
E	Extraprofite
ebda.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
engl.	englisch
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
f.	folgende
ff.	fortfolgende
frz.	französisch
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
gr.	griechisch
hl.	heiliger
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
I	Investitionen
i. Br.	im Breisgau

i. e. S.	im engeren Sinne
i. S.	im Sinne
i. Ts.	im Taunus
i. w. S.	im weiteren Sinne
Ill.	Illinois
ital.	italienisch
K	Kosten
K'	Grenzkosten
K / x	Durchschnittskosten
Kap.	Kapitel
KSA	Kritische Studienausgabe
L	Nachfrage
lat.	lateinisch
Mass.	Massachusetts
max.	maximieren
MPÖ	Moderne Politische Ökonomie
MRS	marginale Rate der Substitution
N	Nutzen
n	Anzahl
N'	Grenznutzen
N. N.	Nomen Nomiandum
o. J.	ohne Jahr
o. S.	ohne Seite
P	Preis
q ^m	allokatives Maß
R	Rente
S.	Seite
s.	siehe
Sect.	Sektion
sic !	genau so ist es !
Sp.	Spalte
StGB	Strafgesetzbuch
u. a.	und andere, unter anderem
UNO	Vereinte Nationen
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
usw.	und so weiter
V	Verhaltensweise
vgl.	vergleiche
v. H.	von Hundert
Vol.	Volume (Band)
W	Wohlfahrtsfunktion

w	Wahrscheinlichkeit
x	Mengeneinheit von Gütern
Y	Einkommen

„Wahr sein – das können Wenige!
Und wer es kann, der will es noch nicht!
Am wenigsten aber können es die Guten.“¹

A. Prolegomena

I. Vorgehensweise

Es handelt sich bei dem vorgestellten Werk um eine staatstheoretische und staatswissenschaftliche Untersuchung, die auf der *Kategorie öffentlicher Güter*² beruht. Damit ist bereits ihr Maßstab bezeichnet und das Spannungsverhältnis zwischen privaten und öffentlichen Begriffen encadriert. Es geht darum, die in der Theorie öffentlicher Güter verborgene politische Dynamik aufzuzeigen. Dazu scheint eine interdisziplinäre Verbindung zwischen den beiden Wissenschaften von der Politik und der Finanz dringend geboten, obwohl diese nicht voraussetzungslos erfolgen kann und das Vorhandensein gewisser integrativer Theorieelemente erfordert. Es müssen wenigstens die gleichen methodischen und methodologischen Grundlagen zur Anwendung kommen. Als zentrales Anliegen der vorliegenden Arbeit zu den Themenfeldern „Staat, Politik und Öffentlichkeit“ darf die systematische Erfassung der Abläufe benannt werden, die zur Bereitstellung öffentlicher Güter im modernen Staatswesen führen. Wir setzen uns insofern mit den Bedingungen auseinander, welche die Moderne vorgibt. Ergänzt wird diese Systematik durch eine vielschichtige historische und somit unsystematische Begriffsgenese, mit der sich ein Einblick in theoriegeschichtliche Zusammenhänge erschließt. In einer kontinentaleuropäischen Tradition stehend wollen wir die Thematik konsequent vom Staat her denken.

Die Arbeit³ ist in fünf Arbeitskapitel zuzüglich eines einleitenden Kapitels und eines Schlußkapitels gegliedert. Nach dem einleitenden Kapitel, im dem eine Vorschau über Inhalt und Problemstellung der Arbeit präsentiert wird, stellt sich das zweite Kapitel als Propädeutikum vor, das die methodologischen und methodi-

¹ Nietzsche, Friedrich, KSA, 4, S. 251 (in der Folge wird nach der Kritischen Studienausgabe, hrsg. von Giorgio Colli und Mazzino Montinari, 2. Auflage, Berlin usw. 1999 zitiert).

² Angemerkt sei noch, daß die *öffentlichen Dienstleistungen* in diesem Begriff implizit mitgedacht sind. Auf eine gesonderte Behandlung wird verzichtet.

³ Zur Zitation: die Schriften der Klassiker, die in zahlreichen Auflagen in verschiedenen Verlagshäusern erschienen sind, werden ohne Jahres- und Ortsangabe zitiert und entsprechend in das Literaturverzeichnis eingestellt. Die entsprechende Quellenangabe erfolgt nach den in der Philosophie üblichen Standards.

schen Arbeitsgrundlagen enthält, ohne sich in deren rein formalen Denotation zu erschöpfen. Im propädeutischen Teil stehen neben den Annahmen zur Strukturierung von Wirklichkeitserfahrungen diverse Fragen nach den Anwendungsfeldern positiver und normativer Wissenschaft in der Diskussion. Mit diesen Erkenntnisobjekten sind vielfältige Implikationen verwoben. Auch die Darstellung der wissenschaftstheoretischen Kontroversen ist nicht als eine bloße Zugabe zu sehen. Vielmehr ordnet sie das Werk in den historischen Kontext des 20. Jahrhunderts ein und dient en passant dazu, den eigenen wissenschaftstheoretischen Ansatz herauszustellen. Das dritte Kapitel umfaßt die Grundzüge einer neuen Güterklassifikation. Neben den „sachlichen“ Erörterungen und dem Raumkonzept verdient die triadische Interpretation der öffentlichen Güter in Theorie und Empirie besondere Aufmerksamkeit. Letztere, eine ökonomische Fassung der Subjekt-Objekt-Relation, ist von grundlegender Bedeutung für die Auslegung des vierten, fünften und sechsten Kapitels. Die triadische Interpretation der öffentlichen Güter in Theorie und Empirie erlaubt eine Neupositionierung von normativer Wohlfahrtsökonomik, normativer Vertragstheorie und, davon abzusetzen, der empirisch orientierten Modernen Politischen Ökonomie. In diesem Sinne liegt eine metatheoretische Vermittlung vor. Die einzelnen Theorie- und Wissenschaftskomplexe werden von einer Metaebene aus reflektiert und einer Bewertung nach Maßgabe ihrer theoretischen und praktischen Relevanz unterzogen. Nur so kann eine wertfreie Analyse ethischer Positionen erfolgen. Es versteht sich von selbst, daß die Argumentationen im Kontext der verschiedenen wissenschaftlichen Betrachtungsweisen trennscharf auseinanderzuhalten sind. Daher kann lediglich im Bereich der Wohlfahrtsökonomik und der Vertragstheorie, die beide in den Bereich der normativen Institutionenökonomik gehören, von Staatstheorien im eminenten Sinne gesprochen werden. Die Moderne Politische Ökonomie genügt dagegen den Ansprüchen einer empirischen Staatswissenschaft. Sie ist in die positive Institutionenökonomik einzustellen. Im siebten Kapitel schließt sich eine Retro- und Perspektive mit einer Gewichtung der Forschungsergebnisse an.

*Übersicht 1***Methodik***Normative Betrachtungsweise:*

Teleologische Wohlfahrtsökonomik als Staatstheorie.

Deontologische Vertragstheorie(n) als Staatstheorie(n).

Positive Betrachtungsweise:

Moderne Politische Ökonomie als Staatswissenschaft.

II. Problemstellung

An der Stelle seien einige Worte zur Entstehungsgeschichte dieser Arbeit angemerkt. Sie sollte sich ursprünglich auf die Bereitstellungsproblematik von öffentlichen Gütern in einer pluralistisch strukturierten Gesellschaft beziehen, doch stellte sich bald heraus, daß damit nur ein normativ aufgeladener und zudem begrenzter Teil der staatlichen Praxis erfaßt werden kann. Schließlich müssen die bereitgestellten öffentlichen Güter nicht mit den öffentlich bereitgestellten Gütern identisch sein. Ein Spannungsverhältnis zwischen der eigentlichen Theorie und der Empirie öffentlicher Güter trat alsbald offen zu Tage. Dadurch hat sich ein neues Arbeitsziel ergeben, das in der Erfassung des Anwendungsbereichs der *Theorie öffentlicher Güter* innerhalb der Wohlfahrtsökonomik, der Vertragstheorie und der Modernen Politischen Ökonomie liegt, was zudem eine Rehabilitierung des theoretischen Denkens unter den Bedingungen der Moderne ermöglicht. Als Arbeitsziel kann dagegen nicht gelten, sich an dieser Stelle definitiv für eines der drei Forschungsprogramme zu entscheiden, obwohl kein Wissenschaftler, der im Objektbereich forscht und eben keine Metazielsetzung verfolgt, darauf verzichten kann, diese Entscheidung zu treffen. In den allermeisten Arbeiten, nämlich in genau denen, welche im Objektbereich angesiedelt sind, hat die Entscheidung für genau ein Forschungsprogramm zu fallen. Worauf es uns in dem Zusammenhang ankommt, ist zu zeigen, daß in jedem der Forschungsprogramme ein Rückgriff auf die Kategorie öffentlicher Güter erfolgen kann. Mehr noch, ihre Einbeziehung sollte schlechterdings obligatorisch sein.

B. Propädeutikum

I. Gegenstandskomponenten: Methodologie

1. Begriffsbestimmung

Der Name Methodologie stammt als Disziplinbezeichnung aus der protestantischen Schulphilosophie des 17. Jahrhunderts. Zuerst von den Königsberger Professoren Eifler und Kalau verwendet, konnte er sich anfänglich nicht durchsetzen. Noch bei Kant findet sich in der Kritik der reinen Vernunft der Wechselbegriff der transzendentalen Methodenlehre¹, welcher sich auf die vier Hauptstücke der Disziplin, des Kanons, der Architektonik und der Geschichte reiner Vernunft bezieht. Erst mit der Wandlung der Methodenlehre von einem didaktisch geprägten Lehrbegriff zu einem Forschungsbegriff bestand ein gewisser Umbenennungsbedarf, so daß es Anfang des 20. Jahrhundert zum Durchbruch der erwähnten Begriffsfassung von Eifler und Kalau kommen konnte. Heute lassen sich im einzelnen unterscheiden: Methoden i. S. von Verfahren, eine Methodik i. S. einer Regelkanonik für Verfahren, eine Methodistik i. S. einer Deontik wissenschaftlicher Verfahren und eine Methodologie i. S. einer Theorie der angesprochenen Bereiche². Letztere ist als Bestandteil des Logik- und Ideensystems ein institutionalisiertes Erkenntnismittel. Methodologische Fragen beziehen sich auf die passende Beschreibung und die adäquate Definition bei der Strukturierung von Wirklichkeitserfahrungen und sind streng von empirischen Fragen zu trennen³. Das wurde nochmals im Positivismusstreit unterstrichen⁴. Es ist aber deutlich zu machen, daß nur durch solche methodologischen, also metatheoretischen Betrachtungen, die sich mit der Logik und Geltungskraft von Theorien befassen, eine rationale Theoriwahl erklären läßt⁵. Erst durch eine Abstraktion vom Objektbereich⁶ wird eine sprachanalytische Dis-

¹ Vgl. Kant, Immanuel, Kritik der reinen Vernunft, B 733, A 705.

² Zu diesem Abschnitt vgl. Geldsetzer, L., Methodologie, Sp. 1379 ff., in: Ritter, Joachim / Gründer, Karlfried (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 5: L – Mn, Darmstadt 1980, Sp. 1379 – 1386.

³ Vgl. Acham, Karl, Philosophie der Sozialwissenschaften, Freiburg i. Br. usw. 1983, S. 66 f.

⁴ Für die kritische Theorie vgl. Habermas, Jürgen, Gegen einen positivistisch halbierten Rationalismus, S. 248, in: Maus, Heinz / Fürstenberg, Friedrich (Hrsg.): Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, 3. Auflage, Neuwied und Berlin 1971, S. 235 – 266.

⁵ Vgl. Weikard, Hans-Peter, Der Beitrag der Ökonomik zur Begründung von Normen des Tier- und Artenschutzes, Berlin 1992, S. 25 f.

⁶ Dem Objektbereich entspricht in holistischer Diktion der Phänomenenbereich.

kussion von Normen und Werten ermöglicht. Hierbei ist eindeutig zwischen der verwendeten Sprache (Metasprache) und der zu untersuchenden Sprache (Objektsprache) zu unterscheiden. In der Metasprache läßt sich alles ausdrücken, was auch in der Objektsprache ausgedrückt werden kann, einschließlich des gesamten Zeichensatzes der Objektsprache, zu dem Definitionen, Beziehungen und Eigenschaften zu zählen sind⁷. In der Sprachanalytik gilt eine Metaethik als nicht-normativ, genauer gesagt, über-normativ, weil ein Sprechen über die eigentlichen moralischen Normen ein Moralisieren nicht zuläßt. Im Erkenntnisinne erscheint eine kritische Distanz zu den Normen unverzichtbar⁸. Das Programm hat im Grunde genommen schon Nietzsche in der *Genealogie der Moral* formuliert: „Sprechen wir sie aus, diese neue Forderung: wir haben eine Kritik der moralischen Werthe nötig, der Werth dieser Werthe ist selbst einmal in Frage zu stellen . . .“⁹. Nur durch eine außermoralische Betrachtung moralischer und gesetzlicher Normen ist ein Standpunkt zu gewinnen, von dem aus diese beurteilt werden können.

2. Methodologische Konzepte

a) Der Anfang beider Konzepte bei Aristoteles und ihre Fortentwicklung

Der Stagirite hat sich der Frage, ob ein erkenntnismäßig-individualistischer oder ein ganzheitlicher Duktus die staatliche und gesellschaftliche Realität zutreffend abbildet, im ersten Buch der *Politik* systematisch angenähert. Von einer erkennbaren Vorliebe für den erkenntnismäßigen Individualismus einmal abgesehen, konnte er die Frage nicht entscheiden, weil sie nicht wahrheitsfähig ist. Aristoteles hat beide Sichtweisen unkommentiert dargestellt. Er leitet die Entstehung des Staates, genauer gesagt, der antiken Polis (gr. „πόλις“), sowohl *genetisch*, d. h. erkenntnismäßig-individualistisch, als auch *metaphysisch*, d. h. holistisch, ab. Im ersten Erklärungsansatz wird behauptet, daß sich das Staatswesen aus dem vertikalen und horizontalen Zusammenschluß von Bürgern, Hausgemeinschaften und Dörfern entwickelt. In aufsteigender Reihenfolge geht die Einheit durch die Genese zugunsten der Autarkie verloren. Verkörpert der einzelne Bürger noch das Höchstmaß an Einheit bei minimalster Autarkie, kehrt sich diese Relation im Staatswesen um. Der Staat weist das geringste Maß an Einheit bei gleichzeitiger vollkommener Au-

⁷ Vgl. Albert, Hans, Wissenschaft und Politik, S. 202, in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): Probleme der Wissenschaftstheorie, Festschrift für Victor Kraft, Wien 1960, S. 201–232 und Rentsch, Th., Metasprache/Objektsprache, Sp. 1301 ff., in: Ritter, Joachim/Gründer, Karlfried (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 5: L – Mn, Darmstadt 1980, Sp. 1301–1303.

⁸ Vgl. Pieper, A., Metaethik, Sp. 1168 f., in: Ritter, Joachim/Gründer, Karlfried (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 5: L – Mn, Darmstadt 1980, Sp. 1168–1171.

⁹ Nietzsche, Friedrich, KSA, 5, S. 253. Im Original teilweise gesperrt gedruckt. Zu Nietzsches Rede von den Werten s. Heidegger, Martin, Holzwege, 3. Auflage, Frankfurt a. M. 1957, S. 209.

tarkie auf¹⁰. Eine solche Deutung ist aus den individualistischen Vertragstheorien bekannt. Durch Vertragsschluß soll es zur Staatenbildung gekommen sein. Des weiteren wird die Autarkie auch als Ausgangspunkt des diametral entgegengesetzten metaphysischen Erklärungsansatzes herangezogen. In dem Fall gilt das Staatswesen als naturgemäß, vollendet und dabei ursprünglicher als die Einzelgemeinschaft. Von wesentlicher Bedeutung für den metaphysischen Ansatz ist das Axiom anzusehen, daß der Mensch ein geselliges und staatenbildendes Lebewesen (gr. „ζῷον πολιτικόν“) sei. Als Beleg für diese These wird die Entwicklung der Sprache angeführt¹¹. Ohne den Staat kämen die Menschen über das Stadium bloßer Bestien nicht hinaus. Insofern datiere der Staat metaphysisch vor dem Einzelnen, der Haus- und der Dorfgemeinschaft. „Denn das Ganze muß ursprünglicher sein als der Teil.“¹² Dieser auf Platon zurückgehende ideenrealistische Ansatz wird heute von den Kommunitaristen gepflegt und besagt, daß die Gesellschaft den Einzelnen sozialisiere.

Der methodologische Konflikt schwelte für Jahrhunderte im Verborgenen weiter, um im mittelalterlichen Universalienstreit zwischen den Nominalisten und den Realisten erneut in aller Schärfe auszubrechen. Im Universalienstreit, nicht zufälligerweise durch die Aristoteles-Rezeption im 12. und 13. Jahrhundert virulent geworden, wurde die Frage aufgeworfen, ob den Allgemeinbegriffen – beispielsweise dem Gattungsbegriff der Menschheit – etwas in der Wirklichkeit entspricht. Die von Roscellin von Compiagne begründete nominalistische Schule bestritt jene reale Existenz von überindividuellen Gattungsbegriffen. Man bezeichnete diese als Hauch der Stimme (lat. „flatus vocis“). Hingegen suchte die zuerst von Wilhelm von Champeaux vertretene realistische Schule die Existenz dieser Gattungsbegriffe in der Wirklichkeit zu erkennen. Entscheidend ist: würde es die Allgemeinbegriffe in der Wirklichkeit geben, dann müßten sie eine eigene seinsmäßige Entität besitzen. Damit wären sie real¹³. Wie häufig in der Wissenschaftsgeschichte kam es auch hier zu politischen Vermittlungsversuchen, die den originellen Entwürfen die Spitze nahmen. Als Konzeptualisten galten etwa Abaelard und Wilhelm von Ockham, Thomas von Aquin zählte hingegen zu den gemäßigten Realisten. Diese vier beschriebenen Haltungen finden ihre Fortsetzung in der Moderne. Von der mittelalterlich-religiösen Denkweise abgelöst, treten der ontologische und methodologische Holismus die Nachfolge des Realismus an, während der ontologische und methodologische Individualismus an den Nominalismus anzuknüpfen suchen. Somit erweist sich die Wissenschaftsgeschichte als ein immerwährendes Wechselspiel von erkenntnismäßiger-individualistischen und holistischen Prinzipien, weil der Ver-

¹⁰ Vgl. *Aristoteles*, Politik A 1252 a 1 – 1252 b 36 (in der Folge wird Aristoteles nach der Akademie-Ausgabe von I. Bekker, Berlin 1831 – 1870 zitiert).

¹¹ Vgl. *ebda.*, A 1253 a 2 – 41.

¹² *Ebda.*, A 1253 a 20 – 21.

¹³ Zum Universalienstreit vgl. etwa *Heinzmann*, Richard, Universalienstreit im Mittelalter, S. 76 f., in: *Der blaue Reiter. Journal für Philosophie*, 2, 1995, S. 76 – 77. s. *ders.*, *Philosophie des Mittelalters*, Stuttgart usw. 1992.

such, eine Philosophieschule durch eine andere abzulösen, am überzeugendsten mit einem Paradigmenwechsel geführt wird.

b) *Ontologischer und methodologischer Holismus*

Der auf Smuts¹⁴ zurückgehende Begriff Holismus soll ausdrücken, daß alle Daseinsformen danach streben, ein Ganzes zu bilden. Bei diesem ganzheitlichen Ansatz wird angenommen, daß das Ganze mehr darstellt als die Summe seiner Teile¹⁵. Es handelt sich um die Propagierung eines qualitativen Sprungs, eines dialektischen Umschlages von Quantität in Qualität¹⁶. In diesem Fall wäre ein erkenntnistheoretischer Individualismus mit dem Makel eines Mikroreduktionismus behaftet und unverzeihlich¹⁷. Umgekehrt liegt das im Holismus involvierte erkenntnistheoretische Problem in der analytischen Beschreibung der Totalität verborgen. Sollten beispielsweise *die* Ereignisse der französischen Revolution betrachtet werden, dann stellte bereits ein Abgehen von der Beschreibung sämtlicher Seinsvorgänge während und vor der französischen Revolution ein Verstoß gegen die gebotene Genauigkeit dar¹⁸.

Man hat zwischen zwei holistischen Richtungen zu unterscheiden. Im älteren ontologischen Holismus wird von der Existenz überindividueller Triebkräfte in der Geschichte ausgegangen. Zahlreiche dogmatische Ansätze der Theologie und weltanschaulicher Theorien stützen sich auf Konstruktionen, wie Wunderglauben, Volksseele oder andere spirituelle übermenschliche Agentien, die sich einer vernunftmäßigen Überprüfung entziehen. Bereits Kant hatte festgestellt, daß sich die christliche Offenbarung *nach Maßgabe menschlicher Vernunft* nicht auf Zauber und Wunderglauben stützen könne¹⁹. Eine natürliche Theologie sei gänzlich unhaltbar und das Dasein eines höchsten Wesens könne allein transzendentalphilosophisch begründet werden²⁰. Aber nicht nur in sakralen, sondern gleichsam in profanen staatlichen Bezügen wirft der Holismus ein ontologisches Problem auf. Die Entstehung der einzelnen Staatsausgaben müßte damit erklärt werden, wie die zur Persönlichkeit erhobene Staatsgewalt beginnt, ihre Lebensbedürfnisse zu befriedi-

¹⁴ Vgl. Smuts, J. C., *Holism and Evolution*, New York 1926, S. X.

¹⁵ Zur Besetzung der Begriffe *Summe* und *Ganzes* vgl. die Ausführungen von Nagel, Ernest, Über die Aussage: ‚Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile‘, in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): *Logik der Sozialwissenschaften*, Köln; Berlin 1965, S. 225 – 235.

¹⁶ Vgl. Engels, Friedrich, Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft, 15. Auflage, Berlin 1970, S. 111 ff.

¹⁷ Vgl. Acham, Karl, *Philosophie der Sozialwissenschaften*, a. a. O., S. 65 f.

¹⁸ Vgl. Wenturis, Nikolaus / Van hove, Walter / Dreier, Volker, *Methodologie der Sozialwissenschaften*, Tübingen 1992, S. 170 ff.

¹⁹ Vgl. Kant, Immanuel, *Die Religion innerhalb der Grenzen der bloßen Vernunft*, A 257 ff., B 273 ff.

²⁰ Vgl. ders., *Kritik der reinen Vernunft*, B 659 ff.

gen. Die Ausgabenseite stellte dann „das in Geld ausgedrückte System der Bedürfnisse des Staats“²¹ dar. Solche staatlichen Präferenzen würden einen von individuellen Präferenzen unabhängigen Staatsbedarf vorgeben. Und plausibel erscheint diese Argumentation genau solange, wie von einem exogen gegebenen Staatswesen ausgegangen werden kann. Dann lassen sich aus den staatlichen Bedürfnissen staatliche Aufgaben ableiten, die, weil sie der Verwaltungsebene zuzuweisen sind, keine Diskussion über die staatliche Verfaßtheit aufwerfen²². Der Erfolg der organischen Staatstheorien und ihre paradigmatische Bedeutung im kaiserlichen Deutschland kann daher kaum verwundern.

Anders als die ontologischen Holisten betonten die Vertreter des methodologischen Holismus²³ nicht die überindividuellen Triebkräfte der Geschichte, sondern sind herauszustellen bemüht, wie gesellschaftliche Strukturen determinierend auf die individuellen Entscheidungen einwirken. Es wird weder auf der Existenz gesellschaftlicher oder staatlicher Präferenzen insistiert noch die Existenz individueller Präferenzen bestritten, wenngleich fest davon ausgegangen wird, daß Systeme, zu denen u. a. Atome, Staaten und Gesellschaften zählen, unreduzierbare Eigenschaften und Selbsterhaltungsmechanismen besäßen, sich aus Subsystemen aufbauten und schöpferische Reaktionen auf Umweltänderungen zeigten. Deswegen können die individuellen Präferenzen nicht mehr als gegeben angenommen werden²³. Man kann sagen, daß dem methodologischen Holismus das Maximalziel gesetzt ist, die Mängel des Mikroreduktionismus zu vermeiden. Das bei dem gewählten historischen Fallbeispiel zur französischen Revolution auftretende ontologische Problem erledigte sich in einer methodologisch-holistischen Betrachtung dadurch, daß aufgrund der methodologischen Beschränkung auf bereits bekannte Teilaspekte des Ganzen, wie Strukturen, Klassen, Prozesse usw., die Totalität umgangen wird. Als wichtigstes Forschungsprogramm des methodologischen Holismus darf die Systemtheorie angesehen werden. Sie setzt sich zum Erkenntnisziel, die Beziehungen zwischen Elementen eines Gegenstandsbereichs zu erforschen. Im Vordergrund steht das Prinzip der Systemerhaltung²⁴.

Mit dem Niedergang der Historischen Schule ist die Bedeutung der ganzheitlichen Philosophie in der volkswirtschaftlichen Fachdisziplin deutlich zurückgegangen. Dabei kann dem Holismus im Makrobereich ein gewisser praktischer Erklärungsvorteil nicht abgesprochen werden. Und natürlich bleibt er auf die Frage nach der anthropologischen Grundprämisse keine Antwort schuldig²⁵. Für ihn spricht,

²¹ Stein, Lorenz von, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Zweiter Theil, Erste Abteilung, Die Finanzverwaltung Europas, 5. Auflage, Leipzig 1885, S. 82.

²² Vgl. ders., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Erster Theil, Die Finanzverfassung Europas, 5. Auflage, Leipzig 1885, S. 17.

²³ Vgl. Wenturis, Nikolaus / Van hove, Walter / Dreier, Volker, Methodologie der Sozialwissenschaften, a. a. O., S. 171 ff.

²⁴ Vgl. Luhmann, Niklas, Funktionen und Folgen formaler Organisationen, Berlin 1964, S. 156 ff.

daß nicht der individuelle Entwurf, sondern die Gattung im Wollen der Natur zu stehen scheint. Ansonsten wäre zu erwarten gewesen, daß die Natur mehr Wert auf eine individuelle Ausgestaltung gelegt hätte²⁶. Bestimmt hat sich ein wissenschaftstheoretischer Individualismus auf andere Wurzeln zu berufen. Es dürfte anzuführen sein, daß er einer zivilisatorischen Entwicklung zugehört, die sich von der Natur entfernt hat und je nach Diktion entweder über die Natur hinausgegangen oder unnatürlich ist. *Jedoch, da wir in Anlehnung an den modernen Wissenschaftsbegriff argumentieren wollen, muß der ontologische Holismus und der mit ihm korrespondierende wahrheitsfähige Präskriptivismus aus einer Minimalposition heraus abgelehnt werden.* Solange die Fundamente eines Gedankengebäudes nicht feststehen und nur zu glauben sind, können wir uns nicht auf den Bau eines hochspekulativen Gebäudes einlassen.

c) Ontologischer und methodologischer Individualismus

Es galt noch Anfang des 20. Jahrhunderts als Gemeinplatz, daß „bekanntlich die individualistische Betrachtungsweise ... als verfehlt angesehen wird“²⁷. In Übertragung biologistischer Vorstellungen in die Sozialwissenschaften wurde von einem systematischen individualistischen Fehlschluß (frz. „erreur individualiste“) gesprochen. Jeder Einzelne sei doch nur ein Glied in einem gesellschaftlichen Umfeld. Darum wurde die für einen erkenntnismäßigen Individualismus typische Aussage verworfen, daß das Ganze nicht mehr sein könne als die Summe seiner Teile. Eindeutig ist, daß bei diesem Zugang alle Aussagen über vermeintlich höhere Entitäten über die in den Institutionen befindlichen Individuen zu erklären sind. Die sozialen Zusammenhänge müssen sich durch individuelle Verhaltenshypothesen beschreiben lassen, wobei das *metaphysisch Überpersönliche* abgewiesen, nicht aber die Existenz *sozial-überpersönlicher Größen*, zu denen etwa ein Staatswesen zählt, bestritten wird²⁸. Alle gruppenorganisatorischen Verhaltensweisen können im Konzept der individuellen Nutzenfunktion erfaßt werden. Liegen insofern sämtliche Informationen über die entsprechenden individuellen Handlungen vor, lassen sich die kollektiven Handlungen vollständig beschreiben. In dem Zu-

²⁵ „Wenn für den evolutionären Prozeß *letztlich* das Überleben der Gene entscheidend ist, also *nicht* das Überleben von Individuen als deren Trägern, dann ist etwa mein ‚altruistisches‘ Verhalten im Sinne der Selektionstheorie zumindestens dann verständlich, wenn mit diesem Verhalten die ‚Fitness‘ eines (nahen) Verwandten gesteigert wird, da dieser eben zu einem bestimmten Prozentsatz Träger ‚meiner‘ Gene ist; indem ich also einem (nahen) Verwandten helfe, diene ich der Überlebensstrategie meiner Gene – worauf es *letztlich* ‚ankommt‘.“ (Mohrs, Thomas, Vom Weltstaat, Berlin 1995, S. 11 f.).

²⁶ Vgl. Jünger, Ernst, Sgraffiti, S. 395 f., in: ders., Sämtliche Werke, Band 9, Stuttgart 1979, S. 331 – 478.

²⁷ Schumpeter, Joseph A., Wesen und Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie, Leipzig 1908, S. 88.

²⁸ Vgl. Heller, Hermann, Die politischen Ideenkreise der Gegenwart, Breslau 1926, S. 90 ff.

sammenhang werden Begriffe, wie der Volkswille oder der Nationalcharakter, zu kommodierenden Sprachweisen reduziert, die keine tiefere Substanz besitzen²⁹. *Im Rahmen des erkenntnismäßigen Individualismus müssen sich die Kollektivbedürfnisse als Funktion individueller Kräfte darstellen lassen.* „Die ‚Leistungen‘ des ‚Staates‘ bestehen in dem, was die als Organe der Gesamtheit handelnden Menschen gethan haben. Das ist aber – das befriedigte Gemeinbedürfnis.“³⁰

Zu unterscheiden hat man zwischen zwei individualistischen Strömungen. Im ontologischen Individualismus werden alle sozialen Ganzheiten in der Wirklichkeitsbetrachtung ausschließlich auf die in der Wirklichkeit agierenden Individuen respektive die zwischen ihnen stattfindenden Aktionen reduziert. Es wird unterstellt, daß die Strukturierung der Wirklichkeit tatsächlich in dieser Weise angelegt sei und nicht bloß ein Ergebnis der eigenen Erkenntnisweise wäre³¹. Als erkenntnistheoretischer Ansatz ist der ontologische Individualismus nicht unumstritten, weil er das Problem der Ganzheit erneut aufwirft. Hingegen erscheint der methodologische Individualismus³² stringenter, weil er lediglich auf den individuellen Beitrag zur Erklärung gruppenorganisatorischer Verhaltensweisen verweist. Es wird nicht mehr gefordert, als daß sich alle Gruppenprozesse individuell beschreiben und erklären lassen sollen³³. Folglich hat die am methodologischen Individualismus ausgerichtete sozialwissenschaftliche Forschung nach Mikrofundierungen ihrer Theorien zu suchen und die makroskopischen Effekte zu vermeiden³⁴. Nach heutigem Wissensstand läßt sich das individuelle Verhalten in Staat und Gesellschaft recht gut beschreiben. Dabei müssen die Institutionen als abhängige Variablen verstanden werden³⁵. Objektive Grenzen des Staatsbedarfs kann es demnach nicht geben.

d) Grenzen des methodologischen Individualismus'

Die Entscheidung, die wir zugunsten des methodologischen Individualismus' getroffen haben, bleibt in der Folge zu erläutern. Dabei ist auf das Informationsproblem und das Rationalitätspostulat einzugehen und zwar deshalb, weil als Ar-

²⁹ Vgl. *Schlick*, Moritz, Über den Begriff der Ganzheit, S. 221 f., in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): *Logik der Sozialwissenschaften*, Köln; Berlin 1965, S. 213 – 224.

³⁰ *Sax*, Emil, *Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft*, Wien 1887, S. 204.

³¹ Vgl. *Wenturis*, Nikolaus / *Van hove*, Walter / *Dreier*, Volker, *Methodologie der Sozialwissenschaften*, a. a. O., S. 177 ff.

³² Erstmals begrifflich bei *Schumpeter*, Joseph A., *Wesen und Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie*, a. a. O., S. 88 ff. erwähnt.

³³ Vgl. *Acham*, Karl, *Philosophie der Sozialwissenschaften*, a. a. O., S. 65 ff.

³⁴ Vgl. *Weikard*, Hans-Peter, *Der Beitrag der Ökonomik zur Begründung von Normen des Tier- und Artenschutzes*, a. a. O., S. 45.

³⁵ Vgl. *Nozick*, Robert, *On Austrian Methodology*, S. 359, in: *Synthese*, 36, 1977, S. 353 – 392.

beitsprämisse oft angenommen wird, daß die Individuen vollständig informiert seien und sich stets rational und konsequent verhielten.

aa) Prämissenkritik I: das Informationsproblem

Seitens der Theorie ist zu konzedieren, daß die Menschen keine vollständigen Informationen über den Zustand der Welt besitzen können. Sie müssen Entscheidungen unter Risiko oder gar Unsicherheit treffen. Informationen zählen zu den handelbaren Gütern, die nicht allen Marktteilnehmern zur selben Zeit und in gleichem Maße zugänglich sind. Die Informationsgewinnung verursacht Kosten, was es sinnvoll erscheinen läßt, nicht alle möglichen Informationen zu sammeln. Dieser Zustand einer relativen Uninformiertheit wird in der Transaktionskostenökonomik als *rationale Ignoranz* bezeichnet. Unter Berücksichtigung des Informationsproblems läßt sich das rationale Handeln nach dem Ausmaß der vorhandenen Informationen bestimmen. So darf unter Sicherheit eine Handlung als rational bezeichnet werden, mit der das Ziel am besten erreicht wird. Unter Risiko handelt ein Individuum rational, wenn es sich für die Handlung mit der größten Eintrittswahrscheinlichkeit entscheidet. Lediglich unter Unsicherheit wurde noch nicht geklärt, ob überhaupt eine Möglichkeit zu rationalem Handeln besteht³⁶. Das Konzept rationaler Erwartungen, eigentlich müßte es als Konzept einer unvollständigen Rationalität bezeichnet werden³⁷, ist mit einem Abrücken von der Neoklassik und der Annahme vollständiger Informiertheit verbunden. Es wird konstatiert, daß der Erwerb von Wissen um komplexe Zusammenhänge teuer ist. Ambitionierte Individuen sind regelrecht gezwungen, eigene Ziele zu verfolgen. Darum dürfte die Aneignung eines Funktionswissens nur für Funktionsträger von *Interesse* sein, wie Bankiers, Techniker, Lobbyisten, Journalisten und Politiker, bei denen sich das Wissen um öffentliche Güter privat auszahlen kann³⁸.

Durch die Einführung des Zustandes asymmetrischer Informationen wird nun eine ökonomische Analyse des Betrugs möglich. Denn schließlich kann der Betrug im neoklassischen Modell nicht Gegenstand der Betrachtung sein, weil er bei vollständiger Informiertheit beider Marktpartner nicht auftritt. Nach Ansicht der Chicago-Schule ist davon auszugehen, daß die Betätigung im Betrugsgeschäft, dem Handel mit Placebos und Potemkingütern, vom erwarteten Nettonutzen und den Opportunitätskosten abhängt, wobei sich letztere auf die nächstbeste legale Alternative beziehen. Dieser Ansatz impliziert, daß die Neigung zum Betrug um so eher

³⁶ Vgl. Patzig, Günther, Aspekte der Rationalität, Erlangen; Jena 1994, S. 12 f. Die Frage, ob ein rationales Verhalten unter Unsicherheit möglich ist, wird im Zusammenhang mit Rawls' Vertragstheorie zu erörtern sein.

³⁷ Vgl. Zundel, Stefan, Der methodologische Status der Rationalitätsannahme in der Ökonomie, Berlin 1995, S. 22.

³⁸ Vgl. Olson, Mancur, Aufstieg und Niedergang von Nationen, übersetzt von Gerd Fleischmann, 2. Auflage, Tübingen 1991, S. 32.

verwirklicht wird, je vielversprechender das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ ausfällt³⁹. Gegen diese zynische Sichtweise des Betrugs hat Tietzel angeführt, daß der Betrug, obwohl allgegenwärtig, keine verallgemeinerbare kategoriale Größe sei, weil schließlich der Betrug nicht einmal in einer Welt der Betrüger gedeihen könnte⁴⁰. Nun ist es richtig, daß dem mafiosen Betrug gegen Nichtfamilienmitglieder die weitgehendste Ehrlichkeit innerhalb der Familie entspricht. Doch stellt sich das Wohlverhalten innerhalb der Mafiaorganisation nicht deshalb ein, weil Mafiosi ehrlich wären – das Gegenteil ist erwiesen –, sondern weil sie sich wegen der Befürchtung strengster Sanktionen unbedingt opportun verhalten. Der Pate als Hüter der Familienverfassung wacht streng über die Einhaltung der Regeln. Weil eine Mafiaorganisation nach ähnlichen Mechanismen funktioniert wie eine politische Organisation, wird Augustinus' Satz verständlich, daß sich eine Räuberbande kaum empirisch von einem weltlichen Staatswesen unterscheidet⁴¹.

bb) Prämissenkritik II: das Rationalitätspostulat

Das ökonomische Rationalitätspostulat korrespondiert mit dem Konzept der instrumentellen Vernunft⁴². Als rational gelten diejenigen Handlungen, die zweckmäßig durchgeführt werden. Bei der Aussage: „Individuen sollen sich rational verhalten!“ handelt es sich um eine präskriptive Forderung. Es kann natürlich nicht ernsthaft behauptet werden, daß sich alle menschlichen Handlungen durch das Rationalitätspostulat beschreiben lassen. Vielleicht entspricht dem nicht einmal die überwiegende Zahl an gewöhnlichen menschlichen Handlungen. Der Mensch ist bestimmt vernunftfähig (lat. „animal rationabile“), doch seltener wirklich vernünftig (lat. „animal rationale“)⁴³. Insofern kann das Rationalitätspostulat, zumal ad hoc formuliert, nur eine Norm für das menschliche Verhalten vorgeben, von dessen Verabsolutierung abzusehen ist⁴⁴. Für die außerökonomische Applikation des Konzeptes instrumenteller Vernunft hat man vorauszusetzen, daß sich dort Verhaltensmuster ausbilden, die an die Prämisse rationalen Handelns heranführen. Als Selbst-

³⁹ Rosen nimmt eine Neigung zum Steuerbetrug an, wenn die Grenznutzen die Grenzkosten überschneiden (vgl. *Rosen*, Harvey S., *Public Finance*, 4. Auflage, Chicago usw. 1995, S. 349 ff.).

⁴⁰ Vgl. *Tietzel*, Manfred, Zur ökonomischen Theorie des Betrügens und des Fälschens, S. 19 ff., in: *Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik*, 204, 1988, S. 17 – 35.

⁴¹ „Was anders sind also Reiche, wenn ihnen Gerechtigkeit fehlt, als große Räuberbanden? Sind doch auch Räuberbanden nichts anderes als kleine Reiche.“ (*Augustinus*, civ. IV, 4).

⁴² Vgl. *Zundel*, Stefan, Der methodologische Status der Rationalitätsannahme in der Ökonomie, a. a. O., S. 24.

⁴³ Vgl. *Patzig*, Günther, Aspekte der Rationalität, a. a. O., S. 4.

⁴⁴ Vgl. *Vogt*, Winfried, Über die Rationalität der ökonomischen Theorie, S. 41 ff., in: *Ökonomie und Gesellschaft*, 10. Jahrbuch, Frankfurt a. M. 1993, S. 32 – 59 und *Zundel*, Stefan, Der methodologische Status der Rationalitätsannahme in der Ökonomie, a. a. O., S. 60 f. bzw. 134 ff.

verständlichkeit läßt sich das nicht ausgeben. In der Psychologie würde etwa jener *ökonomische Imperialismus*⁴⁵, wie die Übertragung der Rationalitätsannahme in außerökonomische Bereiche pejorativ genannt wird, zu problematischen Simplifizierungen führen. So sieht sich eine ökonomische Theorie der Psychologie dem berechtigten Vorwurf ausgesetzt, daß die Analyse in Bereiche ausgedehnt wird, die sachlich mit den zugrundeliegenden Annahmen zusammenhängen. Wird wissenschaftliche Rationalität zum Maßstab von Rationalität gemacht, ist der Geltungsbe- reich der Theorie überschritten. Eine ökonomisch motivierte Psychoanalyse würde selbstreferentiell unterstellen, die Motive und Handlungsursprünge des Menschen seien nicht nur rational, sondern ausschließlich rational zu erklären. Beckers Theorie der Heirat⁴⁶ kann sich daher nur auf die Ehe zwischen einem homo oeconomicus und einer homina oeconomica beziehen. Da zu vermuten steht, daß mit der Translation der rationalen Verhaltensprämisse in außerökonomische Bereiche, in denen der Verwertungsdruck geringer ist, die Plausibilität des ökonomischen Rationalitätspostulats abnimmt, wird der Nationalökonom zur disziplinierten Anwendung der Rationalitätsannahme angehalten. Selbstdisziplin ist sie in der Volkswirtschaftslehre, interdisziplinär dürfte sich der ökonomische Rationalismus noch in staatlichen und politischen Zusammenhängen plausibel annehmen lassen, weil ähnliche Verwertungsbedingungen herrschen. Die Begriffe von Monopol, Oligopol und Polypol finden nicht zufälligerweise eine Entsprechung in der Monarchie, Oligarchie und Politie. Auf eine Erklärung des menschlichen Handelns jenseits von Ökonomie und Politik wird dagegen aus systematischen Gründen dankend verzichtet.

II. Methodische Grundlagen

1. Methodik

Die Methodik ist eine Kunst des planmäßigen Vorgehens. Sie stellt ein geregeltes Verfahren im Sinne einer Zielverfolgung dar und hat als Erkenntnisgewinnungsverfahren seit Descartes eine überragende Bedeutung für die Wissenschaften gewonnen. Das in der Methode ausgedrückte Verfahren steht für die allgemeine Gültigkeit von Behauptungen und Handlungsorientierungen, aus der sich ein Objektbezug begründet, der notwendigerweise über-subjektiv sein muß⁴⁷. Eine wis-

⁴⁵ Dieser Vorwurf wurde bereits von Albert erhoben. Der Sammelband von *Radnitzky, Gerard/Bernholz, Peter* (Hrsg.): *Economic Imperialism*, New York 1987 informiert über neuere Entwicklungen.

⁴⁶ Vgl. *Becker, Gary S.*, *Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens*, Tübingen 1982, S. 225 ff.

⁴⁷ Vgl. *Kambartel, F./Welter, R.*, *Methode*, Sp. 1304 ff., in: *Ritter, Joachim/Gründer, Karlfried* (Hrsg.): *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Band 5: L – Mn, Darmstadt 1980, Sp. 1304 – 1332.

wissenschaftliche Arbeit hat sich demgemäß durch ein methodisch-konsistentes Vorgehen auszuzeichnen. Erst die Planmäßigkeit ermöglicht eine genaue Nachvollziehbarkeit der einzelnen Schritte. Dem steht der Mangel gegenüber, daß durch die Verengung auf einen methodischen Ansatz möglicherweise bedeutsame Aspekte ausgeblendet werden. Süffisant hat der Literat von Salomon einmal über die Systematik der ökonomischen Modellwelt ausgeführt, sie sei „... eine Doktrin, bei der alles viel zu schön klappte, um wahr zu sein.“⁴⁸ Diese Anspielung, die später in Alberts Vorwurf des Modell-Platonismus wieder aufzuleben scheint⁴⁹, bezieht sich auf den Geltungsbereich von wissenschaftlichen Ansätzen und ließe sich beliebig auf alle Sozialwissenschaften übertragen.

Jede wissenschaftliche Analyse folgt mindestens einer *Betrachtungsweise*. Grundsätzlich muß zwischen normativen und positiven Gegenstandsbetrachtungen unterschieden werden. Insofern lassen sich die zu untersuchenden Erkenntnis- und Erfahrungsobjekte entweder unter Ordnungs- oder Kausalitätsgesichtspunkten erschließen. Von den Betrachtungsweisen sind die sogenannten *Verfahrensweisen* abzusetzen, die sich auf die Technik des wissenschaftlichen Vorgehens beziehen⁵⁰.

2. Eine methodische Quasi-Dichotomie: positive und normative Wissenschaft

Wir wollen von einer Quasi-Dichotomie sprechen, weil die Bedingung für eine vollständige Dichotomie, in der ein Oberbegriff in einen darin enthaltenen Begriff und dessen Gegenteil zerfällt, nicht völlig erfüllt ist. Die Wissenschaft kann theoretisch und empirisch sein.

a) Positive Wissenschaft

In der positiven Wissenschaft sollen *empirische* Aussagen über die Welt gewonnen werden. Insofern sind ihre Aussagen deskriptiv, soll heißen, beschreibend, aus denen sich schließen läßt, wie Begriffe auf Sachverhalte und Objekte anzuwenden sind. In ihren Urteilen werden Sachverhalte festgestellt, die empirisch überprüfbar und damit wahrheitsfähig sind. Eine Beschreibung etwa, daß sich die Anzahl der deutschen Beamten in den letzten Jahrzehnten vervielfacht hat, kann als wahr oder falsch ausgewiesen werden. Die Verfahrensweise ist einschlägig. Der Beobachtung eines bestimmten Objektes folgt die Hypothesenbildung, ein entsprechendes Expe-

⁴⁸ Salomon, Ernst von, Die Stadt, Berlin 1932, S. 73.

⁴⁹ Vgl. Albert, Hans, Modell-Platonismus, S. 409 ff., in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): Logik der Sozialwissenschaften, Köln; Berlin 1965, S. 406 – 434.

⁵⁰ Vgl. Recktenwald, Horst Claus, Die Theorie der Staatswissenschaft in der Gegenwart, S. 308, in: Stützel, Wolfgang, u. a. (Hrsg.): Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Band 1: Zeugnisse aus zweihundert Jahren, Stuttgart 1981, S. 307 – 322.

riment und ggf. eine hinreichende Verifikation des empirischen Modells. Da sich die positive Wissenschaft ausschließlich auf Fakten stützen muß, kommt es für sie im besonderen Maße auf die Qualität der Datengewinnung an. Und hier hat sich gezeigt, daß die Aussagekraft sozialwissenschaftlicher Fakten bei weitem nicht an die Verlässlichkeit der sogenannten harten Daten in den empirischen Naturwissenschaften heranreichen kann. Im Interesse ihres eigenen Geltungsanspruchs hat daher eine empirisch orientierte Sozialwissenschaft zwingend an einer Verbesserung der eigenen Methodik zu arbeiten. Darin, kaum aber auf dem Gebiet der stupiden Datenakkumulation, darf die intellektuelle Herausforderung in der empirischen Forschung gesucht werden.

Nun wird es sich nicht vermeiden lassen, daß ein wissenschaftlicher Ansatz subjektive Bezüge aufweist, weil schließlich jedes erkenntnisleitende Interesse mindestens ein implizites Werturteil bergen muß. Es hat zunächst einmal subjektive Gründe, warum ein Thema zum Gegenstand einer wissenschaftlichen Betrachtung wird. Selbst die Wahl einer bestimmten wissenschaftlichen Methode ist von subjektiven Konnotationen nicht frei. Da allerdings in der positiven Wissenschaft nur ausdrücklich überprüfbare Aussagen zählen, können die eben beschriebenen impliziten Werturteile vom Tatsachenwissen isoliert werden. Solche, sich auf die Auswahl der Themen und der Methodik beziehenden Wertungen sind unvermeidlich und nicht weiter bedenklich, selbst nicht in Auftragsarbeiten, die von *interessierter* Seite aus vergeben werden. Es ist Alberts Verdienst, dieses Problem der sozialwissenschaftlichen Wertbasis als ein bloß scheinbares ausgewiesen zu haben⁵¹. Würde ein empirisch arbeitender Wissenschaftler das Thema „Kriminalität in Deutschland“ wählen und feststellen, daß ein Großteil der Verbrechen von ausländischen Straftätern begangen wird⁵², dann handelte es sich um eine überprüfbare Aussage positiver Wissenschaft, die als wahr oder falsch zu klassifizieren wäre. Es mag darüber spekuliert werden von welchem Dämon dieser Wissenschaftler angetrieben wurde, seine Forschungsenergien nicht auf ein politisch korrektes Thema verwendet zu haben, doch stellt dieses Werturteil *kein wissenschaftliches* Problem dar, weil es nicht Gegenstand der zur Überprüfung stehenden Aussage ist. Einem Wissenschaftler ist zuzugestehen, daß er die Auswahl der Themen, die er zu untersuchen wünscht, eigenständig trifft. Lediglich eine handlungsleitende Umsetzung der Erkenntnis kann aus dem Tatsachenwissen nicht erfolgen. Dazu bedarf es einer normativen Vorgabe, wie etwa der, daß die Kriminalitätsrate gesenkt werden soll. Die Erhebung einer solchen Sollensforderung kann aber nicht mehr Gegenstand empirischer Forschung sein. Sie würde einem naturalistischen Fehlschluß gleichkommen. Die auf Hume zurückgehende Ist-Sollens-Unterscheidung (engl.

⁵¹ Vgl. Albert, Hans, Wertfreiheit als methodisches Prinzip, S. 189, in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): Logik der Sozialwissenschaften, Köln; Berlin 1965, S. 181 – 210.

⁵² Zur Bewertung dieses Faktums (!) durch die Sprecher der einzelnen Parlamentsfraktionen im Deutschen Bundestag vgl. etwa N. N., Antworten auf die 10 Fragen zur Wahl 1998. Innere Sicherheit in der Wertigkeit der Politik, S. 363 f., in: Der Kriminalist, 30, 1998, S. 357 – 365.

„is-ought-distinction“)“⁵³ darf als konstituierend angesehen werden und findet sich, worauf Vollrath hingewiesen hat, in Webers Werturteilsfreiheitspostulat wieder. Sie hat zur Folge, daß sich die politische Theorie durch die Entwissenschaftlichung der Sollenssätze aus dem Blickwinkel empirischer Wissenschaft gesehen zur autonomen Sphäre wandelt⁵⁴.

Zur Eingangs angesprochenen Kausalitätsbezogenheit positiver Wissenschaft bleiben noch einige Bemerkungen nachzureichen. Bekanntlich hat sich von den vier Kausalitäten nur die Wirkursache – die *causa efficiens* („Wodurch-Fragen“) – als Gegenstand neuzeitlicher Wissenschaft erhalten. Dagegen kommen die *causa formalis* („Was-Fragen“), die *causa materialis* („Woraus-Fragen“) und die *causa finalis* („Wozu-Fragen“) nicht mehr zur Anwendung⁵⁵. Hielt noch die rationalistische Metaphysik dogmatisch am Kausalitätssatz in der Erfahrung fest, gelang dem späten Kant eine Rehabilitierung der apriorischen Sätze nur durch die Aufgabe eben jener analytischen Erläuterungsurteile, aus denen sich keine anderen als die bereits in ihr liegenden Inhalte herausziehen lassen⁵⁶. Kant wußte, daß die Erkenntnis kausaler Zusammenhänge für die Theoriebildung unverzichtbar ist. Nur darum setzte er der Aussage Humes: *Erfahrung habe keine Notwendigkeit, der Kausalsatz stamme aus der Erfahrung, ergo sei dieser nicht notwendig*; entgegen: *Erfahrung habe zwar keine Notwendigkeit, der Kausalsatz sei allerdings notwendig und insofern könne er nicht aus der Erfahrung stammen. Er müsse a priori gelten*. Damit läßt sich Theorie betreiben⁵⁷. Kant konnte durch die synthetischen apriorischen Sätze zeigen, daß Fakten Sätze nicht beweisen und folglich keine logische Basis für einen empirischen Induktionismus begründen können⁵⁸. Allerdings hatte Kant diesen Nachweis durch eine Verabsolutierung der newtonschen Physik geführt, wodurch er zu sagen vermochte, daß die Grundsätze, die Kategorien und die Urteilstafel mit der Natur des menschlichen Geistes notwendig gege-

⁵³ Vgl. Hume, David, *A Treatise on Human Nature* (1739/40), hrsg. von L. A. Selby-Bigge, Book III, Part 1: Of Virtue and Vice in General, Sect. I, Oxford 1896, S. 455. Bei Hume heißt es weiterhin: „I am surpriz'd to find, that instead of usual copulations of propositions, *is*, and *is not*, I meet with no proposition that is not connected with an *ought*, or an *ought not*. . . . For as this *ought*, or *ought not*, expresses some new relation or affirmation, 'tis necessary that it shou'd be observ'd and explain'd; and at the same time that a reason should be given, for what seems altogether inconceivable, how this new relation can be a deduction from others, which are entirely different from it.“ (*Ebda.*, S. 469).

⁵⁴ Vgl. Vollrath, Ernst, Faktizität und Normativität. Zur Problematik ihres Verhältnisses in Politischer Theorie und Politischer Wissenschaft, S. 137 ff., in: Haungs, Peter (Hrsg.): *Wissenschaft, Theorie und Philosophie der Politik, Konzepte und Probleme*, Baden-Baden 1990, S. 133 – 155.

⁵⁵ Vgl. Spaemann, Robert, Kausalität, S. 160 ff., in: Seiffert, Helmut/Radnitzky, Gerard (Hrsg.): *Handlexikon zur Wissenschaftstheorie*, München 1989, S. 160 – 164.

⁵⁶ Vgl. Albert, Hans, *Traktat über die kritische Vernunft*, Tübingen 1968, S. 12.

⁵⁷ Vgl. Hirschberger, Johannes, *Geschichte der Philosophie*, Teil 2, 13. Auflage, Freiburg i. Br. usw. 1988, S. 278 ff.

⁵⁸ Vgl. Lakatos, Imre, *Die Methodologie der wissenschaftlichen Forschungsprogramme*, hrsg. von John Worrall/Gregory Currie, Braunschweig usw. 1982, S. 9 f.

ben seien⁵⁹. Und so mußte es kommen, daß die Erschütterung der newtonschen Physik zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht ohne Auswirkungen auf das Kausalitätsverständnis bleiben konnte. Deswegen hat sich die empirische Betrachtungsweise weitgehend durchgesetzt. Diese Entwicklung läßt sich gut an der Person Webers studieren, der sukzessive im Bestreben fortschreitet, das wissenschaftliche Arbeiten auf den methodisch gesicherten Bereich der empirischen Tatsachenwahrheit einzuengen und schließlich vom transzendentalen Idealismus Abstand nimmt⁶⁰. Natürlich bleibt der ursprüngliche Zusammenhang, der für den dogmatischen Rationalismus konstituierend war, zeitlos gültig: zum Eintritt eines Ereignisses gibt es mindestens einen Grund (Kausalgesetz). Nur fällt es oft schwer, den adäquaten kausalen Nexus (Kausalprinzip)⁶¹ ohne genauere Kenntnis der Zusammenhänge zu bestimmen. Darum kann es keine Kausalitätstheorie geben⁶². Aus diesem Grund (!) sieht man sich in der empirischen Wissenschaft gezwungen, mit statistischen Eintrittswahrscheinlichkeiten zu operieren, wobei zu beachten ist, daß miteinander korrelierte Ereignisse nicht kausal zusammenhängen müssen. So dürfte wohl der Rückgang der deutschen Storchpopulation nicht der Grund für die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland sein und umgekehrt.

b) Normative Wissenschaft

Die normative Wissenschaft ist *theoretisch* ausgerichtet. In der Quasi-Dichotomie von Theorie und Empirie muß sie dem erstgenannten Begriff zugeordnet werden. Alternierend wollen wir deshalb die normative Wissenschaft als Theorie bezeichnen. Allerdings findet keine theoretische Erörterung, sofern sie sich nicht als reine Spekulation erweist, im luftleeren Raum statt. Eine Theorie, die der Ontologie mit ihren kategorischen Bezügen entrückt ist, hat sich auf empirisch gesichertes Wissen zu stützen. Folglich werden in der normativen Wissenschaft deskriptive Sätze, in denen sich eine Kenntnis der Welt ausdrückt, mit präskriptiven Sätzen verbunden, die Sollensbestimmungen enthalten und deren zugrundeliegende Wertstandards keine generelle Gültigkeit besitzen⁶³. Ihre Verbindung ermöglicht die

⁵⁹ Vgl. *Cohen*, Hermann, Kommentar zur Kritik der reinen Vernunft, 3. Auflage, Leipzig 1920, S. 41 ff.

⁶⁰ Zu Webers Wissenschaftsposition vgl. *Winckelmann*, Johannes, Legitimität und Legalität in Max Webers Herrschaftssoziologie, Tübingen 1952, S. 19 ff., besonders die Fußnote 64 auf S. 21 f.

⁶¹ Zum Unterschied zwischen Kausalgesetz und Kausalprinzip s. *Stegmüller*, Wolfgang, Das Prinzip der Kausalität, S. 185 ff., in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): Probleme der Wissenschaftstheorie, Festschrift für Victor Kraft, Wien 1960, S. 171–190.

⁶² Vgl. *Koch*, Günther, Kausalität, Determinismus und Zufall in der wissenschaftlichen Naturbeschreibung, Berlin 1994, S. 62.

⁶³ Der Hinweis darf nicht fehlen, daß sich die Normativität von Sätzen nicht in der Präskriptivität erschöpft. Auch resolutive, optative, valuative, performative und imperative Sätze sind normativ, doch können sie keinen wissenschaftlichen Bezug erlangen (vgl. *Albert*, Hans, Wertfreiheit als methodisches Prinzip, a. a. O., S. 184). Zu allem Überfluß lassen sich die

Gewinnung praktischer Handlungsanweisungen mit hypothetischem Charakter, d. h. eine Handlungsanweisung ist solange „richtig“, wie ihre Prämissen in *Sollen* und *Sein* zutreffen. Wenngleich durch die Annahmen prädisponiert, sind die ausgewiesenen Handlungsanweisungen nachprüfbar und eben nicht beliebig. Die zugrundeliegende Wertrationalität bleibt hinterfragbar. Da eine Integration von expliziten Werturteilen, die ein evident subjektives Element beinhalten, theoretisch möglich ist, solange eine klare Trennung zwischen Tatsachen und Normen aufrechterhalten wird, kann der Begriff der normativen Wissenschaft nicht als eine *Contradictio in adjecto* ausgegeben werden⁶⁴. Um kein Mißverständnis aufkommen zu lassen: die geäußerte Kritik an der Subjektivität von Werturteilen bezieht sich nur auf den erkenntnistheoretischen Zugang. Mit ihr wird keine Abwertung ethischer Normen für die Bedeutung der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung behauptet. Im Gegenteil muß es als äußerst unerfreulich gelten, daß sich diese für die operative Handlungsebene unerläßlichen Normen einem vernunftmäßigen Zugang nur bedingt öffnen lassen.

Als typische *Verfahrensweise* normativer Theorie darf der auf Aristoteles zurückgehende praktische Syllogismus gelten⁶⁵. Er besteht aus drei Urteilen: dem Major (Obersatz), dem Minor (Untersatz) und dem Medius (Konklusion), die zusammen einen Schluß vom Allgemeinen auf das Besondere ermöglichen. Ein Erkenntnisgewinn resultiert aus dem Vergleich zweier Begriffe. Angewendet wird der praktische Syllogismus u. a. in der Rechtsprechung. In einem Strafprozeß gilt die vom Kläger festgestellte Übertretung des Gesetzes als Minor, das Gesetz selbst als Major, während das Urteil als notwendiger Schluß vom Richter nur noch erkannt werden muß⁶⁶. Für eine moderne Handhabung dürfte es darauf ankommen, den praktischen Syllogismus aus seinen aristotelisch-ontologischen Bezügen herauszulösen und ihn in einen wertrationalen Kontext zu stellen. Aus der Verbindung von präskriptiven und deskriptiven Urteilen folgt dann im praktischen Syllogismus eine Handlungsanweisung in der Art eines *hypothetischen Imperativs*.

präskriptiven und deskriptiven Sätze nicht einfach durch die Art ihrer Formulierung unterscheiden. So gehört unserer Auffassung nach Art. 3 Abs. 1 GG: „Alle Menschen *sind* vor dem Gesetz gleich!“ entgegen der äußeren Form nicht zu den deskriptiven Aussagen. Stünde der Satz sprachlogisch zurecht in dieser Form, dann wären staatliche Gleichstellungsmaßnahmen überhaupt nicht zu begründen. Er müßte eigentlich in einen Programmsatz gefaßt werden: „Alle Menschen *sollen* vor dem Gesetz gleich sein!“ Die semantische Verstellung des präskriptiven Urteils erschwert es, das zugrundeliegende Werturteil zu hinterfragen.

⁶⁴ Vgl. Vossenkuhl, W., Normativ/deskriptiv, Sp. 931 f., in: Ritter, Joachim/Gründer, Karlfried (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 6: Mo – O, Darmstadt 1984, Sp. 931 – 932.

⁶⁵ Vgl. Aristoteles, Topik 100 a 25 – 27, vgl. auch ders., Organon 24 b 18 – 20.

⁶⁶ Vgl. Schopenhauer, Arthur, Die Welt als Wille und Vorstellung, 2. Buch, Kap. 10.

Übersicht 2

Die wissenschaftlichen Aussageformen

- (1) Analytische Sätze, die aus logischen Gründen wahr oder falsch sind.
- (2) Deskriptive Sätze, die aus empirischen Gründen wahr oder falsch sind.
- (3) Präskriptive Sätze, die (modern-subjektiv) als nicht wahrheitsfähig gelten.

c) Exkurs: die Zweck-Mittel-Diskussion

Zwecke sind Ziele i. e. S., die willentlich durch den Einsatz von Mitteln verfolgt werden. Zwecke und Ziele sind nicht wahrheitsfähige, normative Sollensbestimmungen. Wie schon angedeutet, ist die Diskussion der Zweckmäßigkeit, d. h. des geeigneten Mitteleinsatzes zur Zielerreichung und der Durchführung von Zwecken, Gegenstand der normativen Wissenschaft. Jedes Zielsystem enthält klassische Werturteile, wie etwa die Vermögensverteilung in unserem Staat wäre ungerecht oder fünf Prozent Inflation seien besser als fünf Prozent Arbeitslosigkeit. Solche Werturteile lassen sich lediglich auf ihre innere Konsistenz beispielsweise durch die Darlegung von Zielkonflikten⁶⁷ überprüfen. Im eigentlichen Sinne ist die an viele Voraussetzungen gebundene Zweck-Mittel-Diskussion unentscheidbar.

In der Philosophiegeschichte hat die ambivalente Beziehung zwischen den gesetzten Zwecken und den eingesetzten Mitteln die unterschiedlichsten Deutungen erfahren. Entschieden muß lediglich die fernöstliche Auslegung zurückgewiesen werden, daß der Weg das Ziel sei, obwohl die Sichaneignung von Mitteln ein Etappenziel darstellen kann. Bei Aristoteles findet sich der Versuch, die Handlungen der Menschen über ihre Ziele zu begründen. Die Bedürfnisbefriedigung erfolgt somit gezielt durch eine Nachfrage nach Gütern⁶⁸. Eine solche, aber unverbindliche sittliche Einheit von Zielen und Mitteln, wie sie u. a. der klassische Utilitarismus und die Wohlfahrtsökonomik kennt, heißt Teleologie. Teleologische Theorien beurteilen die Ziele ohne Rekurs auf die einzusetzenden Mittel. Im Gegensatz dazu werden in deontischen Theorien⁶⁹ die Ziele nicht von ihrer Verkopplung mit dem adäquaten Mitteleinsatz gelöst. So stellt sich in einer Vertragstheorie der Vertrag als *das* Mittel zur Staatsgründung dar. Und umgekehrt erweisen sich die im Vertrag manifestierten Gerechtigkeitsvorstellungen wohlfahrtsökonomisch als völlig nebensächlich. Die Bedürfnisbefriedigung, die in der Wohlfahrtsökonomik Selbstzweck ist, wird in den Vertragstheorien auf solche Bedürfnisse eingeschränkt, wel-

⁶⁷ Vgl. etwa *Petersen*, Hans-Georg, Finanzwissenschaft, I, 3. Auflage, Stuttgart usw. 1993, S. 23.

⁶⁸ Vgl. *Aristoteles*, Nikomachische Ethik A 1094 a 1.

⁶⁹ Der Begriff der Deontik geht auf Broad zurück (vgl. *Broad*, C. D., *Five Types of Ethical Theory*, London 1930, S. 206).

che die zugrundeliegenden Gerechtigkeitsgrundsätze nicht verletzen⁷⁰. Wird schließlich in Anlehnung an die Weberschen Wissenschaftsposition von der Behandlung ethischer Fragen abstrahiert, dann lassen sich die Präferenzen nicht mehr bestimmen, die das Individuum zum Handeln antreiben. In einem derartigen Fall erfolgt kein Versuch mehr, die Ziele wissenschaftlich zu begreifen. Eine solche Zweckmäßigkeit ohne Zwecke wird als Teleonomie bezeichnet⁷¹. Sie darf als modern ausgewiesen werden. Zwar hat noch Kant versucht, der Moderne eine andere Richtung zu geben, indem er der utilitaristischen Ethik eine Absage erteilte – der kategorische Imperativ ist ein Appell an die subjektive Zwecksetzungscompetenz, nur Handlungsmaximen und damit Zwecke zu akzeptieren, die dem moralischen Gesetz unterliegen –, doch war wohl die Entwicklung durch die wissenschaftliche Schwäche bei der Erklärung der Zwecke nicht mehr aufzuhalten. Die Mittel erwiesen sich als die quantitativ verlässlicheren Größen. Sie sind zweckrational erfassbar. In dem Zusammenhang steht Horkheimers Behauptung, die Aufklärung sei die *instrumentelle Vernunft*⁷². Postmodern kommt es zu einer endgültigen Entwertung der Zwecke, deren Zweck nur darin bestehen kann, den Mitteln ein Mittel zu sein⁷³. Aus gutem Grund muß dieser völligen Verkehrung der Zweck-Mittel-Relation widerstanden werden, weil die Zwecke, obwohl verunwissenschaftlicht, im Handlungssinne von entscheidender Bedeutung sind. *Die normative Wissenschaft ist jedenfalls eine postmoderne Unmöglichkeit*. Natürlich hängen Menge und Qualität von bereitzustellenden Gütern davon ab, welche Zwecke vorgegeben werden. Das gilt ebenso für die politischen Zielvorgaben bei öffentlichen Gütern. Dadurch, daß wir eine theoretische Erörterung befürworten, ist bereits eine Entscheidung gegen die postmoderne Wissenschaftsposition gefallen.

Wo liegen nun die Grenzen des Mitteleinsatzes? Man wäre möglicherweise geneigt, die Frage, ob der Zweck die Mittel heiligt, mit einem Nein zu beantworten. Es erscheint folgerichtig aus einer modernen wissenschaftstheoretischen Position, die keine Letztbegründung von Zwecken mehr vermag, die Handlungsanweisung auszugeben, auf einen verhältnismäßigen Einsatz von Mitteln zu achten. Gerade weil der Kampf nicht als einer um die höchsten Werte ausgegeben werden kann, darf der Zweck eigentlich nicht die Mittel heiligen, geschweige denn die Rücksicht auf den Gegner entfallen⁷⁴. Und doch sieht die Wirklichkeit manchmal anders aus. Weber hat diesen Konflikt anhand von Dostojewskijs Poem über den Großinquisitor⁷⁵ pointiert in den unaufhebbaren Gegensatz von Verantwortungs- und Gesin-

⁷⁰ Vgl. Rawls, John, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M. 1975, S. 40 ff.

⁷¹ Zum Wesen der Teleologie vgl. den Übersichtsartikel von Spaemann, Robert, Teleologie, in: Seiffert, Helmut/Radnitzky, Gerard (Hrsg.): Handlexikon zur Wissenschaftstheorie, München 1989, S. 366 – 368.

⁷² Vgl. Rohbeck, Johannes, Technologische Urteilskraft, Frankfurt a. M. 1993, S. 49 ff.

⁷³ Vgl. Anders, Günther, Die Antiquiertheit des Menschen, Band I, München 1980, S. 252.

⁷⁴ Vgl. Schmitt, Carl, Die Tyrannei der Werte, Privatdruck von 1959, Stuttgart 1960, S. 13 f.

⁷⁵ Vgl. Dostojewskij, Fjodor M., Die Brüder Karamasow, Teil II, Buch V, 5. Abschnitt.

nungsethik zu bringen versucht⁷⁶. Verantwortungsethiker unterschieden sich von Gesinnungsethikern dadurch, daß sie die Verhältnismäßigkeit des Mitteleinsatzes beachteten und die zweckdienlichen Mittel nicht unabhängig von ihrem sittlichen Bezug einsetzten⁷⁷. Bei Weber erfolgt die Überlegenheit des Verantwortungsethikers aus den Prämissen seiner eigenen methodologischen Position – und ist darin Nietzsche nicht unähnlich, der das Poem des Großinquisitors für seine vieldeutige und häufig wiederkehrende Wendung vom Tode Gottes⁷⁸ verwandt hat, die als Absage an eine ontologische Sichtweise ausgelegt werden kann, weil der Garant jener objektiven Ordnung begrifflich herausfällt. Allerdings gibt Habermas zurecht zu bedenken: könnte ein Gesinnungsethiker tatsächlich die Verantwortung für die ganze Welt übernehmen, so wie es der Großinquisitor anstrebt, würde er damit zum wahren Verantwortungsethiker⁷⁹.

d) Paradigmen der Geschichtsphilosophien und -theologien

Die Beurteilung von Werturteilen stellt ein relevantes Problem in jeder Wissenschaft dar. In dem Sinne unterscheiden sich die ontologisch zu fassenden normativen Geschichtsphilosophien und -theologien, *die einen Theoriestatus besitzen*, von den modernen empirischen *und normativen Wissenschaften*. Im Gegensatz zu den normativen Wissenschaften sind die voraufklärerischen Geschichtstheologien nur bedingt der menschlichen Vernunft unterworfen. Im Mittelalter hätte der christlichen Religion, wenn es denn notwendig gewesen wäre, ein Wissenschaftsstatus zugebilligt werden können. Solange die Einheit aus Glaube (lat. „fides“) und Vernunft (lat. „ratio“) durch die Gottesbeweise als gesichert galt, schien der Glaube den Kriterien objektiver Verallgemeinerung zu genügen. Er wurde in der Scholastik als Vorbedingung des Erkennens (lat. „credo ut intelligam“) angesehen. Das änderte sich mit der Aristoteles-Rezeption des Siger von Brabant, dessen lateinischer Averroismus dem theologischen Absolutheitsanspruch eine Absage erteilte und eine Autonomie der philosophischen Wissenschaft einforderte⁸⁰. Damit stand die finale Geschichtsinterpretation zum ersten Mal in der Kritik. Später hat Derrida zeigen können, daß in der Rückblende oftmals ein Ereignis, das vielleicht nur als zufälliges Detail galt, den Anbeginn einer neuen Entwicklungslinie markierte, obwohl ihm tatsächlich weniger Ursprünglichkeit zukam als der späteren Ge-

⁷⁶ Zur unaufhebbaren Gegenseitigkeit zwischen dem Gesinnungs- und Verantwortungsethiker im Poem des Großinquisitors vgl. Despoix, Philippe, *Ethiken der Entzauberung*, Bordenheim 1998, S. 58.

⁷⁷ Vgl. Weber, Max, *Politik als Beruf*, S. 551 ff., in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*, hrsg. von Johannes Winckelmann, 5. Auflage, Tübingen 1988, S. 505 – 560.

⁷⁸ Vgl. Nietzsche, Friedrich, KSA, 3, S. 481.

⁷⁹ Vgl. Habermas, Jürgen, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 1, 3. Auflage, Frankfurt a. M. 1985, S. 317 f.

⁸⁰ Zu Siger von Brabant und dem lateinischen Averroismus vgl. Pieper, Joseph, *Scholastik*, 2. Auflage, München 1986, S. 165 ff.

schichte⁸¹. Der „Erklärungskniff“ von Geschichtsphilosophen und -theologen besteht darin, die Geschichte mit einem bestimmten Sinn aufzuladen. Mit der Immunisierung ihrer Theorie müssen gleichsam die zugrundeliegenden Prämissen selbstreferentiell werden und es ist egal, ob es sich hierbei um die Postulierung einer religiösen Auserwähltheit, einer Kulturüberlegenheit oder einer rassischen Vorzüglichkeit handelt. Allerdings wird damit entgegen einer weitverbreiteten Ansicht keine normative Kraft des Faktischen begründet, obwohl innerhalb jeder Gemeinschaft ganz selbstverständlich davon ausgegangen wird, daß sich in langer Sicht die Dignität der eigenen Werte beweist. Doch schließlich wäre es denkbar, um es prägnant zu sagen, daß ein faktisch Stärkerer in einem bestimmten normativen Sinne als minderwertig angesehen werden könnte. *Das Recht des Stärkeren kann normativ nicht konvenieren*. Gleichsam zeigt sich, daß der oft behauptete Nihilismus von Ideologien nur ein relativer ist. In Wirklichkeit soll die alte Ordnung nur deshalb zerstört werden, damit an deren Stelle ein neues Ordnungssystem treten kann.

In jede sakrale Geschichtstheologie, sei sie gegenwartsaffirmativ wie die Joachitische oder gegenwartsnegatorisch wie die Augustinussche, *und in jede profane Geschichtsphilosophie*, sei sie gegenwartsaffirmativ wie die Hegelsche oder gegenwartsnegatorisch wie die Marxsche, *wird ein Wahrheits- oder Offenbarungsanspruch eingelesen*. An ihrem spezifisch handlungsweisenden Leitbild, der Utopie, die eine absolut gesetzte Wertrationalität und ergo die Behauptung wahrheitsfähiger präskriptiver Urteile beinhaltet, zeigt sich die Künstlichkeit der geschichtsphilosophischen oder -theologischen Konstruktion daran, daß es zu einer finalen Umdeutung der ursprünglich kausalen Handlungsabläufe kommt. Allerdings ist aus dem Erfahrungswissen zuzugestehen, daß viele Utopien den Charakter selbsterfüllender Prophezeiungen aufweisen. Es kann tatsächlich geschehen, daß viele Gläubige die eigenen Handlungen nach dem jeweiligen sittlichen Imperativ freiwillig umstellen oder zumindestens ein Gruppenzwang, der das Verhalten von homines oeconomici betreffen kann, dazu führt, sich entsprechend ausrichten zu müssen⁸². In dem Zusammenhang ist auf den Unterschied zwischen dem inneren Glauben (lat. „fides“) und der äußerlich kontrollierbaren Konfession (lat. „confessio“) hinzuweisen⁸³. Folgenreiche weltliche Konsequenzen gehen nur von einer äußeren Normabweichung aus.

⁸¹ Vgl. *Derrida*, Jacques, Die Schrift und die Differenz, aus dem französischen von Rudolphe Gamasché, Frankfurt a. M. 1972, S. 311 f.

⁸² Die Analogien zur heutigen Börsenwelt mit ihren Börsengurus sind verblüffend. So gehören die sogenannten Unterstützungs- und Widerstandslinien nach reiflicher Überlegung in den Bereich der Phantasie (vgl. *Steiner*, Manfred / *Bruns*, Christoph, Wertpapiermanagement, 6. Auflage, Stuttgart 1998, S. 229 f.). Glaubt jedoch ein hinreichend großer Teil der Akteure an deren Relevanz, kann als Handlungsergebnis die gedachte Unterstützungslinie Wirklichkeit werden. Der Glaube versetzt Berge.

⁸³ Vgl. *Hobbes*, Thomas, Leviathan, Teil II, Kap. 31.

Der Zugang zur politischen Dimension von Geschichtstheologien, zu höchster Intensität in den Weltreligionen gesteigert, läßt sich im Zeitalter der religiösen Privatisierung nicht ohne weiteres finden. Die etwa von Höhle behauptete Autonomie von religiöser und politischer Sphäre⁸⁴ darf nur im methodischen Sinne aufgefaßt werden. Im ersten Gebot des Dekalogs drückt sich die staatspolitisch faßbare Loyalität zum eigenen, einzigen und eifersüchtigen Gott aus. Nach Loretz läßt sich die Genese des Monotheismus entsprechend erklären⁸⁵. Auf eine Arbeit aus jüngster Zeit, die als Arbeitsthese die Umkehrung des berühmten Schmitt-Wortes wählt: „Alle prägnanten Begriffe ... der Theologie sind theologisierte politische Begriffe“⁸⁶, sei an dieser Stelle hingewiesen. Anhand der politischen Theologien Israels und Ägyptens weist der Archäologe Assmann die Genese der Theologie aus dem Ausgang der Politik nach. Zu voraufklärerischen Zeiten war die Mächtigkeit des religiösen Mythos derartig groß, daß sich selbst politische Gegenströmungen, die beabsichtigten, einen eigenen Staat zu begründen, unter einer neuen Religionsidee zu formieren hatten. So geschah es in der Reformation. Die zum Protestantismus bekehrten deutschen Fürsten konnten mit diesem Schritt nicht nur den von Papst Julius II. 1507 erstmals über das Territorialprinzip hinaus verfügten Ablass verhindern⁸⁷, sondern zudem die katholischen Kirchenbesitzungen enteignen. Die Moderne kann im Grunde genommen erst mit dem Verlust des katholischen Glaubensmonopols und dem von Hobbes früh geforderten nachhaltigen Niedergang der okzidentalen Geschichtstheologien beginnen. In der Aufklärung finden sich schließlich die Kräfte zusammen, die den religiös vermittelten Staatsideen den Todesstoß versetzen wollen. Sie erzwingen die moderne Religionstoleranz, wobei die Toleranz grundsätzlich als das Resultat einer effektiven politischen Schwäche anzusehen ist, die zeigt, daß einer Einheit zur Verabsolutierung der eigenen Normen die Kräfte fehlen⁸⁸. Durch das Vakuum, das die Privatisierung der Religion hinterlassen hat, kam es zur Herausbildung von staatstragenden Geschichtsphilosophien und Zivilreligionen, die zumeist die rein privaten Interessen religiöser Gemeinschaften anerkennen. Die heutigen liberalen Verfassungen kennen ein implizites Toleranzgebot. Für die abendländischen Religionen trifft im säkularisierten Staat das berühmte Schmittsche Diktum nicht mehr zu:

„Das Politische kann seine Kraft aus den verschiedensten Bereichen menschlichen Lebens ziehen, aus religiösen, ökonomischen, moralischen und anderen Gegensätzen; es bezeich-

⁸⁴ Vgl. Höhle, Vittorio, *Moral und Politik*, München 1997, S. 583.

⁸⁵ Vgl. Loretz, Oswald, *Des Gottes Einzigkeit. Ein altorientalisches Argumentationsmodell zum ‚Schma Jisrael‘* Darmstadt 1997, S. 16 ff.

⁸⁶ Assmann, Jan, *Politische Theologie zwischen Ägypten und Israel*, Bonn 1992, S. 35.

⁸⁷ Vgl. Hoffmann, Konrad, *Einführung*, S. 10 f., in: *Germanisches Nationalmuseum Nürnberg (Hrsg.): Ohn' Ablass von Rom kann man wohl seelig werden*, Streitschriften und Flugblätter der frühen Reformationszeit, Nördlingen 1983, S. 7–46.

⁸⁸ Selbst der tolerante und politisch kluge Wahlspruch des vom Hause Hohenzollern gestifteten schwarzen Adlerordens: *jedem das Seine* (eigentlich lat. „*Suum cuique*“), welcher in einer populären Version Friedrich dem Großen zugeschrieben wird, kann sich nur auf private Affären beziehen, welche für die Staatspolitik nicht von Belang sind.

net kein eigenes Sachgebiet, sondern nur den *Intensitätsgrad* einer Assoziation oder Dissoziation von Menschen, deren Motive religiöser, nationaler (im ethnischen oder kulturellen Sinne), wirtschaftlicher oder anderer Art sein können und zu verschiedenen Zeiten verschiedene Verbindungen und Trennungen bewirken.“⁸⁹

Womit nicht behauptet wird, daß jeder Bereich politisch, doch zumindestens *politisch* wäre. Richtig ist, daß die Formulierung einer Staatsidee im Herrschaftsinteresse liegt, weil sie eine im politischen Sinne instrumentalisierbare Normgläubigkeit ermöglicht⁹⁰. Im Erfolgssinne kommt es für eine Idee darauf an, *interessant* zu sein, um protegiert zu werden. Die Symbiose aus (normativer) Staatsidee und (faktischer) Staats- oder Reichsmacht ist derartig konstitutiv, daß die religiösen und weltanschaulichen Systeme, welche die Grundlage der sakralen oder profanen Verfassungsordnungen bilden, im allgemeinen mit dem Zerfall ihrer Reiche erlöschen oder die Reiche mit dem Niedergang ihrer Staatsideen verschwinden. Als das römische Reich unterging, das sich zum christlichen gewandelt hatte, hätte es auf der Hand gelegen, sich von der christlichen Verfassungsreligion zu verabschieden, zumal die germanischen Sieger eigentlich keinen Grund besaßen, von ihren gnädigen Göttern Abstand zu nehmen. Das Überleben der christlichen Idee scheint, ad hoc erklärt, am überlegenen ideellen Rüstzeug und der intakten Bürokratie der römisch-katholischen Kirche gelegen zu haben, die den germanischen Stammeshäuptlingen einen qualitativen Übergang zu imperialen Herrschern ermöglichte. Nun war es erneut bestätigt, daß der eine Gott für alle galt und nicht nur für ein auserwähltes Volk⁹¹. Der entscheidende theoretische Paradigmenwechsel, eine fundierte Absage an die normative Kraft des Faktischen, gelang Augustinus durch die Trennung von Welt- und Heilsgeschichte. In seinem Hauptwerk versuchte er den Vorwurf zu entkräften, das Christentum hätte den Niedergang des Römischen Reiches verursacht⁹² – und mit Erfolg, denn der politische Theologe hat es geschafft, die ausgereifte christliche Staatsidee für die Nachfolgereiche zu bewahren.

Die normative Kraft des Faktischen scheint ein Produkt der Geschichtsschreibung zu sein. Über den Tag als Albrecht der Bär die Stadt Brandenburg einnehmen konnte, dem Geburtstag der Mark Brandenburg, hieß es in der damaligen Geschichtsschreibung:

⁸⁹ *Schmitt*, Carl, Der Begriff des Politischen, unveränderter Nachdruck der 1963er Ausgabe, Berlin 1987, S. 38 f.

⁹⁰ Vgl. *Petersen*, Hans-Georg, Ökonomik, Ethik und Demokratie, Baden-Baden 1993, S. 121.

⁹¹ In diesem Zusammenhang dürfte Hösles Hommage an die Universalreligionen von Christentum und Islam verfrüht sein (vgl. *Hösle*, Vittorio, Moral und Politik, a. a. O., S. 586 ff.), die er als Überwinder des Staatsgottgedankens ansieht, weil es eine „Rückentwicklung“ zu den Staatsreligionen gegeben hat. Aufgrund der untrennbaren ideengeschichtlichen Verbindung aus Staat und Religion kann es bei Abwesenheit eines Weltreichs, das eine globale Moral etablieren könnte, politisch-theologisch gedeutet, nur *einen* Gott bzw. *ein* eigenes Götterspektrum für *ein* Volk geben und keinesfalls für *alle* Menschen.

⁹² Vgl. *Augustinus*, civ. I, 36.

„So ergriff im Jahr seit der Menschwerdung des Herrn 1157 am 11. Juni der Markgraf mit Gottes Gnade als Sieger Besitz von der Stadt Brandenburg; fröhlich zog er mit großem Gefolge ein, richtete weithin sichtbar die Siegesfahne auf und dankte und lobte Gott, der ihm den Sieg über seine Feinde geschenkt hatte.“⁹³

Allerdings darf es als erwiesen gelten, daß nicht nur die „Siegergeschichtsschreibung“, sondern auch die „Verlierergeschichtsschreibung“, wie in beiden Fällen plakativ gesagt werden könnte, nicht frei von einer ex-post vermittelten normativen Kraft des Faktischen ist. In letzterer mußten die Siege der Feinde mit dem unergründlichen Ratschluß Gottes begründet werden. Konnte das Ergebnis wie in der spanischen Reconquista umgedreht werden, war eine erneute Berufung auf die Gnade Gottes möglich. Wurde wie bei der Christianisierung der nordischen und östlichen Völker ein vollständiger Sieg über die alte Staatsidee erzielt, machte die „Siegergeschichtsschreibung“ das Angedenken an die alten Götter und die durch sie personifizierte höchste Verfassungsnorm vergessen. Wie Bartlett berichtet, gab es seit dem 12. Jahrhundert im Ostseeraum keine Alternative zum Christentum mehr⁹⁴. Heute scheint es im gleichen Kulturraum keine erfolgversprechende Alternative zur westlichen Staatenordnung zu geben⁹⁵. Wäre der Widerstand gegen eine bestehende Ordnung gewollt, müßte dieser folgerichtig mit der Entwicklung einer eigenen Leitidee einhergehen, denn es darf als empirisch erwiesen gelten, daß sich ein anderer politischer Wille nicht gut mit der gleichen Ideologie organisieren läßt. So konnte der Obotritenfürst Mstivoi nur durch die Rückkehr zu den vorchristlichen Göttern eine ideologische Grundlage begründen, die es ihm ermöglichte, in Brandenburg die christlich-deutsche Oberhoheit im 10. Jahrhundert vorläufig abzuschütteln⁹⁶. Und umgekehrt, um ein Beispiel aus der Moderne aufzugreifen, mußte Salans Militärputsch 1961 scheitern, weil er sich lediglich auf die gleichen nationalen Traditionen berufen konnte wie De Gaulle⁹⁷.

Für Joachim de Fiore lag es Anfang des 12. Jahrhunderts nahe, diese soziologisch-empirischen Zusammenhänge in Anlehnung an die Offenbarung des Johannes theoretisch umzusetzen und auf die Einheit aus Welt- und Heilsgeschichte zu-

⁹³ Zitiert nach Bartlett, Robert, Die Geburt Europas aus dem Geist der Gewalt, aus dem Englischen von Henning Thies, München 1996, S. 49.

⁹⁴ Vgl. *ebda.*, S. 22 ff. (Spanien im 11., 12. und 13. Jahrhundert), S. 27 ff. (Der Ostseeraum im 12. und 13. Jahrhundert) und S. 30 ff. (Deutungsprobleme).

⁹⁵ Diesbezüglich hat man die Aussage Gehlens' zu verstehen, daß die Sieger der Geschichte grundsätzlich ihren Ideenvorrat zu oktroyieren pflegen (vgl. Gehlen, Arnold, Moral und Hypermoral, 4. Auflage, Wiesbaden 1981, S. 178). Es heißt: Demokratien bekriegen sich nicht! In Clintons außenpolitischer Grundkonzeption – Grundsatzrede 1994 – kehrt Wilsons Programmsatz wieder (vgl. Kondylis, Panajotis, Ein so schlimmes Spiel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. April 1996, S. N5). Umgelesen wird daraus: *Nicht-Demokratien werden bekriegt!* – und so ist ein Ausscheren aus der westlichen Wertegemeinschaft weitestgehend verunmöglicht.

⁹⁶ Vgl. Fontane, Theodor, Wanderungen durch die Mark Brandenburg, Band 2, 3. Auflage, München usw. 1987, S. 17 ff.

⁹⁷ Vgl. Schmitt, Carl, Theorie des Partisanen, 3. Auflage, Berlin 1992, S. 86.

rückzuführen. Fiore kündigte das Kommen des tausendjährigen Reichs für das Jahr 1260 an. Es wäre das dritte Reich im trinitarischen Zusammenhang gewesen: das Reich des hl. Geistes, in welchem sich die Kirche hätte verpflichten müssen, auf ihr gesamtes Eigentum zu verzichten. Im Rückgriff auf Augustinus, dessen Exegese über das tausendjährige Reich⁹⁸ als Glanzstück politischer Theologie gelten darf, wurde die Joachitische Lehre auf dem 4. Laterankonzil von 1215 abgewiesen⁹⁹. In der politischen Theologie des Mittelalters fand der Paradigmenwechsel nicht statt. Allerdings ist Fiores' wirkungsgeschichtliche Bedeutung unumstritten. Spengler hat ihn einmal als den „ersten Denker vom Schlage Hegels, der das dualistische Weltbild Augustinus' zertrümmert“¹⁰⁰ habe, gewürdigt. Und auf den ersten Blick gesehen, könnte man annehmen, daß sich in Siegen und Erfolgen ein Primat des Seins zu manifestieren scheint. Niemand wird abstreiten können, daß die Seeschlacht im Kanal 1588 zwischen der spanischen Armada und der britischen Flotte mehr zum Entscheid wissenschaftlich-theologischer Fragen zwischen Katholiken und Protestanten beigetragen hat als jedes gelehrte Gespräch. Selbst bei unmartialischen Erfolgen, etwa bei gewöhnlichen parlamentarischen Abstimmungssiegen, zeigt sich die Dominanz faktischer Interessen, die bestimmen, was sein soll. Doch sollte spätestens seit Hobbes bekannt sein, daß die faktische Aneignung der Macht nicht automatisch mit der Legitimierung des Siegers gleichzusetzen ist. Es bedarf u. a. der Zustimmung der Machtunterworfenen, wie sie sich in einem Friedensvertrag expliziert¹⁰¹. Somit läßt sich sagen: gerade weil ein Primat des Seins nicht besteht, kann ein faktischer Kriegssieger seine überlegene Gewalt nicht einfach in ein „Recht des Siegers“ übergehen lassen. Andererseits muß deutlich gemacht werden, daß es unsinnig wäre, die neue faktische Situation zu ignorieren. Vielmehr bietet es sich an, sie als Grundlage für ein Überdenken der eigenen Normen nach Maßgabe des praktischen Syllogismus' zu nehmen.

Kommt es nun nach Ansicht des Siegers zu keinem hinreichenden Umdenken des Geschlagenen, kann er versuchen, die Akzeptanz der Machtunterworfenen herzustellen. Ob jenes durch Umerziehung oder Erpressung von Unterschriften unter Verträge geschieht, ist allerdings kaum eine theoretische Frage. Wollen sie nicht kollaborieren, bleibt den Unterworfenen als Alternative zur Larmoyanz der Augustinussche Paradigmenwechsel¹⁰². Für eine „revanchistische“ Position käme es

⁹⁸ s. Offenbarung des Johannes 20, 1 ff. Vgl. dazu *Augustinus*, civ. XX, 7 ff.

⁹⁹ Zu Augustinus vgl. *Maurer*, Reinhart, Chiliasmus und Gesellschaftsreligion. Thesen zur politischen Theologie, S. 118, in: Taubes, Jacob (Hrsg.): *Religionstheorie und politische Theologie*, Band 1: Der Fürst dieser Welt. Carl Schmitt und die Folgen, München usw. 1983, S. 117–135. Zu Fiore vgl. *Brinkmann*, Heinrich, Moral und Geld. Vom Untergang der Moral durch das Geld. Ein geschichtsphilosophischer Versuch, Pfungstadt und Benzheim 1994, S. 158 ff. und *Voegelin*, Erich, *Die politischen Religionen*, Stockholm 1939, S. 39 ff.

¹⁰⁰ *Spengler*, Oswald, *Der Untergang des Abendlandes*, 12. Auflage, München 1995, S. 26.

¹⁰¹ Vgl. *Hobbes*, Thomas, *Leviathan*, Teil II, Kap. 20.

¹⁰² Zum wissenschaftlichen Paradigmenwechsel vgl. *Kuhn*, Thomas S., *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, Frankfurt a. M. 1967, S. 151.

wohl darauf an, die Welt- und Heilsgeschichte erneut zu trennen und einen guten Ausgang als Erwartungshaltung in die Zukunft zu extrapolieren. Damit könnte eine defätistische Moral, der sich Weber aufgrund seiner wissenschaftlichen Autonomieposition ohnmächtig gegenüber sah¹⁰³, durch eine andere Gesichtssicht überwunden werden.

Tabelle 1

Das Überdenken eigener Normen nach Maßgabe des praktischen Syllogismus⁷

	<i>Umweltzustand 1</i>	<i>Umweltzustand 2</i>
<i>Deskriptives Urteil:</i>	Der Krieg <i>ist</i> gewonnen.	Der Krieg <i>ist</i> verloren.
<i>Präskriptives Urteil</i> (einmal auf die Architektur bezogen):	Ein siegreicher Staat <i>soll</i> seinen Erfolg künstlerisch umsetzen.	Ein geschlagener Staat <i>soll</i> seine Schande nicht auch noch monumentalisieren.
<i>Handlungsanweisung:</i>	Baut einen Triumphbogen!	Baut wieder auf!

3. Die Subjekt-Objekt-Relation

Im Gegensatz zu Dogmen („Daß-Sätze“), die zu den objektiven Vorstellungsgruppen gerechnet werden, und Hypothesen („Wenn-Sätze“), bei denen noch gewisse Zweifel bestehen, die ihre objektive Gültigkeit betreffen, ist es bei Fiktionen („Als ob-Sätze“) dagegen eindeutig, daß bereits ihre Vorstellungsform bloß subjektiven Charakter besitzt¹⁰⁴. Aus der Sicht eines kritischen Positivismus gibt es kein Absolutes, bei Kant noch als „Ding an sich“ (Noumenon) bezeichnet, sondern nur die Empfindungen einer subjektiven Welt. Alles was darüber hinausgeht, ist nur mit den Hilfsmitteln des diskursiven Denkens – also mit Fiktionen – haltbar¹⁰⁵. In jedem Falle stellt die Scheidung der Noumenalen in Subjekte und Objekte die Urfiktion dar, von der alles andere abhängt. Sie soll in der Folge Subjekt-Objekt-Relation genannt und exemplarisch im Kontext der idealistischen Philosophie verdeutlicht werden. Zwar wäre es möglicherweise konsequenter gewesen, die Fragestellung im eigens vertretenen nach-ontologischen Standpunkt zu behandeln, doch hat sich der Sachverhalt nie wieder in dieser Eindringlichkeit dargestellt. Es handelt sich um ein Gedankenexperiment, das sich anbietet, weil es im Kontext einer „Rettung der Theorie“ steht.

¹⁰³ Vgl. unbedingt Weber, Max, Zum Thema der ‚Kriegsschuld‘, S. 488, in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*, hrsg. von Johannes Winckelmann, 5. Auflage, Tübingen 1988, S. 488 – 497.

¹⁰⁴ Vgl. *Vaihinger*, Hans, *Die Philosophie des Als Ob*, 9./10. Auflage, Leipzig 1927, S. 219 ff.

¹⁰⁵ Vgl. *ebda.*, S. 114 f.

Übersicht 3

Phasen der Wissenschaftsgeschichte

Vormodern:	<i>Geschichtstheologie.</i>
Modern:	<i>Rationalistische Metaphysik</i> (Descartes).
	<i>Humes Empirismus</i> als Antwort auf die rationalistische Metaphysik. Empirie statt Theorie. Moderner Subjektivismus.
	<i>Kants Kritik (Rettung der Theorie I. Teil):</i> Theorie a priori. Präskriptive Urteile gelten als wahrheitsfähig. Weitgehende Beibehaltung des modernen Subjektivismus.
	<i>Geschichtsphilosophien</i> (Fichte, Hegel und Schelling): Vergebliche Abkehr vom Subjektivismus.
	<i>Webers Wissenschaftsposition:</i> Positive Wissenschaft. Empirie löst Theorie ab. Erneuerung des modernen Subjektivismus.
	<i>Normative Wissenschaft (Rettung der Theorie II. Teil):</i> Positivistisch geläuterte Theorie. Präskriptive Urteile gelten als nicht wahrheitsfähig. Beibehaltung des modernen Subjektivismus.

Um was geht es? Die transzendente Deduktion Kants¹⁰⁶ stellt den Versuch dar, nachzuweisen, daß sich die Gegenstände der Erkenntnis nach uns richten müssen, weil der Erkenntnisweg über die Dinge versperrt ist. Schließlich sehen wir nicht diese, sondern nur ihre Erscheinungen. Mit dieser modernen subjektiven Rezeption der Objekte in der Welt rückt Kant von der aufklärerischen Dogmatik ab. Bei Kant bleibt der Idealismus ein kritischer: in seiner transzendentalen Logik verbinden

¹⁰⁶ „Ich nenne alle Erkenntnis *transzendental*, die sich nicht so wohl mit Gegenständen, sondern mit *unserer Erkenntnisart* von Gegenständen, *so fern diese a priori möglich sein soll*, überhaupt beschäftigt.“ (Kant, Immanuel, Kritik der reinen Vernunft, B 25). Das grundlegend neue an Kants Erkenntnistheorie ist die sogenannte Kopernikanische Wende: „*Bisher nahm man an, alle unsere Erkenntnis müsse sich nach den Gegenständen richten; aber alle Versuche, über sie a priori etwas durch Begriffe auszumachen, wodurch unsere Erkenntnis erweitert würde, gingen unter dieser Voraussetzung zunichte. Man versuche es daher einmal, ob wir nicht in den Aufgaben der Metaphysik damit besser fortkommen, daß wir annehmen, die Gegenstände müssen sich nach unserer Erkenntnis richten . . . Es ist hiermit eben so, als mit den ersten Gedanken des Kopernikus bewandt, der, nachdem es mit der Erklärung der Himmelsbewegungen nicht gut fort wollte, wenn er annahm, das ganze Sternheer drehe sich um den Zuschauer, versuchte, ob es nicht besser gelingen möchte, wenn er den Zuschauer sich drehen, und dagegen die Sterne in Ruhe ließ. In der Metaphysik kann man nun, was die Anschauung der Gegenstände betrifft, es auf ähnliche Weise versuchen. Wenn die Anschauung sich nach der Beschaffenheit der Gegenstände richten müßte, so sehe ich nicht ein, wie man a priori von ihr etwas wissen könne; richtet sich aber der Gegenstand (als Objekt der Sinne) nach der Beschaffenheit unseres Anschauungsvermögens, so kann ich mir diese Möglichkeit ganz wohl vorstellen.*“ (Ebda., B XVI f.).

sich Stofflichkeit und affizierende Empfindung im Empirismus und die apriorischen Formen im Rationalismus. So entsteht eine Differenz zwischen den Noumenalen und der Intelligenz an sich, die gedeutet werden mußte. Fichte bricht nun endgültig mit dem Dogmatismus:

„In der Erfahrung ist *das Ding*, dasjenige, welches unabhängig von unserer Freiheit bestimmt seyn, und wonach unsere Erkenntniß sich richten soll, und die *Intelligenz*, welche erkennen soll, unzertrennlich verbunden. Der Philosoph kann von einem von beiden abstrahiren, und er hat dann von der Erfahrung abstrahirt und über dieselbe sich erhoben. Abstrahirt er von dem ersteren, so behält er eine Intelligenz *an sich*, das heisst, abstrahirt von ihrem Verhältniß zur Erfahrung; abstrahirt er von dem letzteren, so behält er ein Ding *an sich*, das heisst, abstrahirt davon, dass es in der Erfahrung vorkommt, – als Erklärungsgrund der Erfahrung übrig. Das erste Verfahren heisst *Idealismus*, das zweite *Dogmatismus*.“¹⁰⁷

Tatsächlich insistiert Fichte auf einer für Kant unangenehmen methodischen Aporie, auf die bereits vor ihm Jacobi, Aenesidemus (Schulze) und Reinhold eingegangen waren. Wenn die Affektionen des Noumenon etwas zu bedeuten haben, dann geht die Spontanität der apriorischen Formen verloren, wenn aber die Spontanität betont wird, werden die Affektionen gänzlich überflüssig¹⁰⁸. Fichte entscheidet sich für die Spontanität des Geistes und damit für den Idealismus, obzwar er weiß, daß eine direkte Widerlegung des Dogmatismus nicht möglich ist. „Jenes Selbstbewusstseyn dringt sich nicht auf, und kommt nicht von selbst; man muss wirklich frei handeln, und dann vom Objecte abstrahiren, und lediglich auf sich selbst merken“¹⁰⁹. Im Idealismus Fichtes wird das Ding an sich zum Unding, da alles Denken auf andere, vorausgegangene Denkleistungen zurückgeführt werden muß und daher einen infiniten Regreß verursacht¹¹⁰. Nicht mehr das Selbst wird durch Objekte getragen und tritt hinter diese zurück, sondern das Subjekt, das Ich, für das nach Fichte unser höchstes Interesse besteht, schafft sich durch intellektuelle Anschauung seine Realität. Nur insofern darf Fichtes Idealismus als „realistisch“ gelten, eigentlich vertritt er eine reine Geistphilosophie, die vom Erfahrungswissen abstrahiert¹¹¹. An dieser Stelle wird Freud später ansetzen und die idealistische Transzendentalphilosophie, durch das Aufkommen des modernen Positivismus von der Erklärung des Makrokosmos befreit, ganz zur Erklärung des menschlichen Mikrokosmos heranziehen. Kant hat sich von diesem Dogmatismusvorwurf distanziert und Fichtes *Wissenschaftslehre* in einer Erklärung vom 7. August 1799 als unhaltbar zurückgewiesen.

¹⁰⁷ Fichte, Johann Gottlieb, Werke, Band I, hrsg. von Immanuel Hermann Fichte (1845/46), Nachdruck, Berlin 1971, S. 425 f.

¹⁰⁸ Vgl. Hirschberger, Johannes, Geschichte der Philosophie, Teil 2, a. a. O., S. 364.

¹⁰⁹ Fichte, Johann Gottlieb, Werke, Band I, a. a. O., S. 429.

¹¹⁰ Vgl. ebda., S. 475 f.

¹¹¹ Vgl. ebda., S. 421 und S. 431 ff.

„Denn reine Wissenschaftslehre ist nichts mehr oder weniger als bloße *Logik*, welche mit ihren Prinzipien sich nicht zum Materialen des Erkenntnisses versteigt sondern vom Inhalte derselben als reine Logik abstrahiert, aus welcher ein reales Objekt herauszuklauben vergebliche und daher auch nie versuchte Arbeit ist, sondern wo, wenn es die Transszendental-Philosophie gilt, allererst zur Metaphysik übergeschritten werden muß.“¹¹²

Von einer Metaebene ausgehend mag nun unterschieden werden zwischen einer dogmatischen Objektphilosophie, einem kritischen und einem subjektiven Idealismus, die sich in den normativ-objektivierten, den normativ-subjektivierten und den spontanen faktisch-subjektivierten Denkkategorien wiederfinden werden. Die Gleichberechtigung der drei erkenntnistheoretischen Zugänge folgt aus der im Wahrheitssinne unentscheidbaren Frage zur Subjekt-Objekt-Relation. Somit wird eine differenzierte Güterdefinition ermöglicht, welche später in der triadischen Interpretation der öffentlichen Güter in Theorie und Empirie zur Anwendung kommt. Keine der drei erkenntnismäßigen Zugänge kann für sich in Anspruch nehmen, einen ausschließlichen Deutungscharakter zu besitzen. Aus diesem metatheoretischen Grund wird verständlich, warum es versucht werden kann, die Ansätze gleichberechtigt nebeneinander zu stellen.

4. Das Theorie-Praxis-Problem: eine Rekonstruktion der politischen Urteilskraft

In der Literatur finden sich die unterschiedlichsten Auffassungen über die Begriffsbedeutung von Theorie und Praxis. Der weiteste, doch anspruchloseste Begriff von Theorie ist der, daß Theorie alles das sei, was nicht zur Praxis gehört. Die Theorie lieferte dann – wie in der Fahrschule – bloße Handlungsanleitungen. Ein Theorie-Praxis-Problem stellt sich in diesem Falle nicht. Eine zweite Auffassung bezieht den Begriff der Theorie auf jedes wissenschaftliche Lehrgebäude, unabhängig davon auf welchen Gegenstand man sich kapriziert oder welche Methode zur Anwendung kommt. So mag es eine *Theorie der Verschwendung*¹¹³ geben. Nach einer dritten Auffassung wird der Begriff der Theorie im Sinne des logischen Empirismus verstanden. Theoretische Erkenntnisse, die ein gesichertes Wissen bilden, werden unter Zuhilfenahme bestimmter Methoden durch das Wechselspiel von Erfahrung und Denken gewonnen¹¹⁴. Dieser dritte Begriff von Theorie entspricht dem bereits eingeführten Begriff der positiven Wissenschaft. *Wir wollen ihn, obwohl er in der Literatur manchmal in dieser Fassung Verwendung findet, unbedingt vermeiden, weil er zu schwerwiegenden Verwechslungen führt.* In der positiven Betrachtungsweise kann es keine Theorie geben, die notwendigerweise

¹¹² Kant, Immanuel, Immanuel Kants Werke, hrsg. von Ernst Cassirer, Band VIII, Berlin 1923, S. 515.

¹¹³ Vgl. Bergfleth, Gerd, *Theorie der Verschwendung*, 2. Auflage, München 1985.

¹¹⁴ Vgl. Seiffert, Helmut, *Theorie*, in: Seiffert, Helmut/Radnitzky, Gerard (Hrsg.): *Handlexikon zur Wissenschaftstheorie*, München 1989, S. 368 – 369.

deskriptive und präskriptive Urteile enthalten muß. Alternierend soll statt dessen von empirischen Modellen gesprochen werden. Dieser Arbeit liegt der *zweite Begriff von Theorie* zugrunde. Falls es ein Theorie-Praxis-Problem geben sollte, ist es auf diese weite Begriffsfassung bezogen. Es hänge mit den Schwierigkeiten einer praktischen Umsetzung der syllogistischen Prämissen in entsprechende Handlungsanweisungen zusammen.

Man hat davon auszugehen, daß sich die moderne durch Bacon und Machiavelli vertretene instrumentelle Politikauffassung gegenüber der ontologisch-aristotelischen Auffassung weitgehend durchsetzen konnte. Somit konnte sich ein ahistorischer Antinormativismus historisch manifestieren, ein Paradox also, das sich nur metatheoretisch verstehen läßt. Mit der Ablösung von Aristoteles' *Organum* durch Bacons *Novum Organum Scientiarum* wurde ein machbezogener Wissenschaftsbegriff etabliert. Seitdem läßt sich die Politik nicht mehr als Fortsetzung der Ethik begreifen. Nur als Wissenschaftslogik, die keinen Zugang zu einem eigenen Objektbereich besitzt, verbleibt der Philosophie ein kleiner Anteil an der politischen Theorie¹¹⁵. Vordem verhielt es sich anders. Bei Aristoteles kam es auf ein kluges Situationsverständnis (gr. „φρόνησις“) ¹¹⁶ an, das zwar nicht im empirischen Sinne wissenschaftsfähig war, jedoch noch Handlungsanleitungen vermittelte. Dagegen ist die Wissenschaftlichkeit der modernen positivistischen Politikauffassung – u. a. in der Finanzpolitik – notwendigerweise verbunden mit einer Dekonstruktion der politischen Urteilskraft und dem Verlust an Handlungskompetenz. Es ist nun eine andere Frage, ob eine Rekonstruktion der politischen Urteilskraft unter den herrschenden Bedingungen beabsichtigt ist, die Sinnhaftigkeit eines solchen Unterfangens läßt sich jedoch kaum abstreiten. Wird dieser Versuch unternommen, bietet es sich an, worauf Vollrath hinweist, auf Kant zurückzugreifen. Jener hat in der Kritik der Urteilskraft die Funktionsweise von Verstand (Erkenntnisvermögen), Vernunft (Begehrungsvermögen) und Urteilskraft gezeigt. Letztere, die nach dem Prinzip des Verstandes funktionierende erweiterte Denkungsart, sei bloß ästhetisch möglich¹¹⁷. Nun steht zu vermuten, daß Kant deshalb die Kausalität des anfänglichen Handelns dem Sittengesetz untergeordnet hat, weil es ihm nicht gelungen ist, sie in der Politik zu erkennen. Der theoretische Philosoph, der sich darauf zu sagen beschränkt, was die Politik sittlich soll, ist gerade deshalb kein politischer Theoretiker, der das Wollen der handelnden Akteure erfaßt. Kant bleibt in der Politik bei einer Antinomie stehen, deren These lautet, daß sich das politische Urteil und die Handlungsmaxime nicht auf Begriffe gründen und in deren Antithese das genaue Gegenteil ausgesagt ist. Bezeichnenderweise löst Kant diese Antinomie im Bereich der Ästhetik auf, indem er einen unbestimmten, subjektiv-allgemeingültigen (sic!) Begriff einführt. So hätte man laut Vollrath mit der Übertragung von Kants Ästhetik in das Feld der Politik einen Ansatzpunkt gewonnen, um zu einer politischen

¹¹⁵ Vgl. Vollrath, Ernst, Grundlegung einer philosophischen Theorie des Politischen, Würzburg 1987, S. 12.

¹¹⁶ Vgl. ebda., S. 82 ff.

¹¹⁷ Vgl. Kant, Immanuel, Kritik der Urteilskraft, B 158 f. und die Tafel auf Seite B LVIII.

Urteilkraft zu gelangen, die auf einer Verallgemeinerung eines subjektiven Urteils beruht. Eine solche subjektiv-allgemeingültige Größe stellte der *sensus communis* dar¹¹⁸.

Nun können wir zwar nicht ausdrücklich Kants Ansatz übernehmen, wenn die bezogene positivistisch geläuterte Position gehalten werden soll, sind uns aber darüber bewußt, daß sich unter den praktischen Bedingungen der Welt die Notwendigkeit zur Handlung aufdrängt. Darum muß es eine Theorie geben, die beim Festhalten am erneuerten modernen Subjektivismus und des nicht wahrheitsfähigen Präskriptivismus auf einer hypothetischen Basis steht. Jedenfalls sollte die politische Praxis nicht einer Theorie bzw. Wissenschaft ausgeliefert werden, die im Bereich des politischen Handelns nichts auszurichten vermag. Der platonische Sokrates wußte das wohl, wenn er mit seinem oft mißverstandenen Satz: „Ich weiß, daß ich nichts weiß!“ (gr. „οἶδα οὐκ εἰδώς“) auf das Theorie-Praxis-Problem verwies. Denn in der Tat ist der Satz eine logische Paradoxie, weil aus ihm nicht begründet werden kann, woher dieses Wissen stammt. Sokrates wußte vielmehr genau, daß er für die politische Praxis keine konkreten Lösungsvorschläge anzubieten hatte. So blieb ihm Hamlets tragisches Schicksal erspart. Sokrates kam es darauf an, Denkanstöße zu geben, indem er versuchte, die richtigen Fragen zu stellen. Dem bayrischen Politiker Strauß wurde hingegen von seinen politischen Gegnern in den Mund gelegt, er würde dem entgegnet haben können: „Ich weiß, daß ich alles weiß!“ Bezogen auf das Theorie-Praxis-Problem relativiert sich die vermeintliche Unbescheidenheit. Sie ist Ausdruck eines *richtigen* Handlungswissens.

III. Wissenschaftstheoretische Kontroversen

1. Der Werturteilsstreit in den Sozialwissenschaften

Der Werturteilsstreit ist untrennbar mit dem Namen Schmollers verbunden¹¹⁹. Konnte dieser zunächst in einer ersten Kontroverse gegen Menger¹²⁰ die Oberhand behalten, so hatte er später mit Weber¹²¹ deutlich mehr Mühe. Insofern mag es aus-

¹¹⁸ Vgl. *Vollrath*, Ernst, Die Rekonstruktion der politischen Urteilkraft, Stuttgart 1977, S. 149 ff., vgl. auch *ders.*, Grundlegung einer philosophischen Theorie des Politischen, a. a. O., S. 259.

¹¹⁹ Zum Folgenden vgl. etwa *Stavenhagen*, Gerhard, Geschichte der Wirtschaftstheorie, 4. Auflage, Göttingen 1969, S. 203 ff.

¹²⁰ Dazu vgl. *Menger*, Carl, Untersuchungen über die Methode der Sozialwissenschaften und der politischen Ökonomie, Leipzig 1883.

¹²¹ Vgl. *Weber*, Max, Die ‚Objektivität‘ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis (1904), in: *ders.*, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 2. Auflage, Tübingen 1951, S. 146–214. Es ist ein Treppenwitz der Wissenschaftsgeschichte, daß der Werturteilsstreit ausgerechnet von Weber fortgesetzt wurde, der sich ausdrücklich gegen eine Überbewertung methodologischer Fragestellungen wandte (vgl. *Weber*, Max, Kritische Studien auf dem Gebiet der kulturwissenschaftlichen Logik (1906), S. 217, in: *ders.* Gesammelte

reichen, sich auf die Darstellung der zweiten Kontroverse zu beschränken. Während Schmoller forderte, die wissenschaftliche Erkenntnis habe den „richtigen“ Zwecken mittelbar zu dienen, vertrat Weber die Auffassung, die Wissenschaft solle sich keinen wissenschaftsfremden Zwecken unterwerfen und habe im Bereich der nicht wahrheitsfähigen Zwecke wertfrei zu bleiben. Unter Wertfreiheit darf nach Weber nicht verstanden werden, daß ein Wissenschaftler seinen persönlichen Hintergrund auszublenden habe. Aber wenn er es nicht unterließe, von weltanschaulichen Kathederwertungen Abstand zu nehmen, könne er nicht erwarten, daß im Gegenzug die Wissenschaft vom Zugriff organisierter Interessen frei bliebe. Mögliche Mißbrauchstatbestände hat Weber von Anfang an erkannt¹²² und wie sich im Laufe der Wissenschaftsgeschichte gezeigt hat, erwies sich die Forderung nach einer Autonomie der Wissenschaft eher als Wunsch denn Wirklichkeit¹²³. Das kann aber seine Leistung nicht schmälern. *Webers Werturteilsfreiheitspostulat*, selbst ein Werturteil auf einer Metaebene¹²⁴, ist historisch einzigartig. Es war das stärkste Argument, das jemals für eine wissenschaftlich-exklusive Position mobilisiert werden konnte¹²⁵.

Die programmatische Gegenposition vertrat Schmoller. Er hielt es für unmöglich, die Kathederwertungen aus den wissenschaftlichen Urteilen herauszunehmen. Mit der Auffassung, daß sich die Wissenschaften schwerlich außerhalb des staatlichen Sozialbezugs denken lassen, sagte er nichts anderes als Müller¹²⁶. Im Gegensatz zu Webers neukantianischer Position vertrat Schmoller die Auffassung, daß ethische Normen wissenschaftsfähig seien. Könnten diese als eine Form des Seins erkannt werden, dann wäre eine ethische Wissenschaft auf empirischer Grundlage machbar. Allerdings muß in diesem Begriffsverständnis der Erkenntniswert ontologischer Urteile auf die formale Struktur der Wirklichkeit beschränkt bleiben. Inhaltliche Aussagen über transzendente Gegenstände wären verunmöglicht. Somit erweist sich der Gegenstand ontologischer Urteile als erfahrungstranszendental, das ontologische Urteil selbst als wissenschaftstranszendental. Soviel zur Methodologie, praktisch begründet Schmoller seine Position der bewertenden Stellungnahme sozialwissenschaftlicher Arbeit mit dem Hinweis darauf, daß das Wirtschaften an Zwecken ausgerichtet und der wirtschaftende Mensch insofern gezwungen sei, seine Werturteile zu präzisieren. An der Stelle lehnt sich Schmoller

Aufsätze zur Wissenschaftslehre, hrsg. von Johannes Winckelmann, 2. Auflage, Tübingen 1951, S. 215–290).

¹²² Vgl. Weber, Max, Der Sinn der ‚Wertfreiheit‘ der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften (1917), S. 480 ff., in: ders., Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 2. Auflage, Tübingen 1951, S. 475–526.

¹²³ Vgl. Wehner, Burkhard, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, Darmstadt 1995, S. 28 f.

¹²⁴ Vgl. Albert, Hans, Wertfreiheit als methodisches Prinzip, a. a. O., S. 186.

¹²⁵ Vgl. Vollrath, Ernst, Faktizität und Normativität. Zur Problematik ihres Verhältnisses in Politischer Theorie und Politischer Wissenschaft, a. a. O., S. 133.

¹²⁶ Vgl. Müller, Adam H., Die Elemente der Staatskunst, Berlin 1809, S. 45 ff.

an Kant an, der ethische Urteile unter Rekurs auf einen erkenntnismäßigen Beweis abgeleitet hatte¹²⁷. Dessen Auffassung folgend sah sich Schmoller gezwungen, dem wissenschaftlichen Reduktionismus Webers, dessen Konsequenzen Schmoller deutlicher als andere gesehen hat, eine Absage zu erteilen. Folgt die Nationalökonomie nämlich Webers Vorstellungen, dann verabschiedet sie sich aus der Handlungsebene und wird der ihr unwissenschaftlich dünkenden Ethik untergeordnet. Das ist die logische Konsequenz aus der normativen Abstinenz. Umgekehrt hat Schmollers Gleichsetzung von Seins- und Sollensebene dazu geführt, die rein wissenschaftlichen Erkenntnismöglichkeiten einzuschränken¹²⁸.

Der wissenschaftstheoretische Streit ist letztlich unentscheidbar, obwohl uns eine Vermittlung zwischen beiden Positionen vorschwebt, die eine doppelte Absage an Schmollers Version normativer Wissenschaft als auch an Webers vereinseitigender empirischer Wissenschaft beinhaltet. Es ist unserer Meinung nach möglich, die normative Wissenschaft wegen der Isolierbarkeit von Werturteilen auf nicht-ontologischer Basis zu betreiben. Wir gehen davon aus, daß eine Theorie als wertrationale Wissenschaft, als die wir sie bereits beschrieben haben, auftreten kann.

2. Der Richtungsstreit in der Weimarer Staatsrechtslehre

Nachdem sich im 19. Jahrhundert der Positivismus in vielen wissenschaftlichen Disziplinen Bahn gebrochen hatte, lag es auf der Hand, ihn in der Staatsrechtslehre einzuführen. Und tatsächlich erwies sich diese Implementierung als äußerst fruchtbar. Dem aufkommenden Rechtspositivismus ist ganz maßgeblich der Aufstieg der Staatsrechtslehre zur *scientia regia* des politischen Denkens im deutschen Kulturraum zu verdanken. Mit ihm setzt sich eine realpolitische Apperzeption durch¹²⁹. Der Rechtspositivismus steht für eine rein juristische Betrachtungsweise staatlicher Vorgänge, bei dem es zur Ausscheidung der soziologischen, historischen und philosophischen Ansätze kommt. Durch seine Anlehnung an die empirische Methodik schien er ein gesichertes Wissen hervorzubringen, das jede Kritik abwies¹³⁰. Zu seinen unbestreitbaren Leistungen zählt, den politischen Willen hinter dem geschriebenen Gesetz offengelegt zu haben. Aus rechtspositivistischer Sicht kann das Recht nichts anderes sein als ein Werturteilskomplex über den gesellschaftlichen Interessenkonflikten¹³¹, der auf die staatliche und gesellschaftliche Faktizität verweist. Gescheitert ist der Rechtspositivismus an seinen methodischen Schwächen,

¹²⁷ Vgl. *Stavenhagen*, Gerhard, Geschichte der Wirtschaftstheorie, a. a. O., S. 209 ff.

¹²⁸ Zu den rein wissenschaftlichen Erkenntnismöglichkeiten vgl. *Sombart*, Werner, Die drei Nationalökonomien, München; Leipzig 1931, S. 288 ff.

¹²⁹ Vgl. *Vollrath*, Ernst, Faktizität und Normativität. Zur Problematik ihres Verhältnisses in Politischer Theorie und Politischer Wissenschaft, a. a. O., S. 143 f.

¹³⁰ Vgl. *Kröger*, Klaus, Einführung in die jüngere deutsche Verfassungsgeschichte (1806–1933), München 1988, S. 151.

¹³¹ Vgl. *Triepel*, Heinrich, Staatsrecht und Politik, Berlin; Leipzig 1927, S. 37.

genau genommen, an der Bestimmung des höchsten Staatszwecks, der sogenannten Grundnorm. In den älteren rechtspositivistischen Theorien Labands und von Gerbers¹³² wurde das Problem zunächst verdeckt, weil der höchste Normgeber, der Monarch, tatsächlich oder nur vermeintlich dynastisch legitimiert, nicht zur Debatte stand. Mit dem Sturz der Monarchie mußte die Problematik virulent werden und das staatsrechtliche Selbstverständnis eine schwere Erschütterung erfahren¹³³. Nun lassen sich zwar in der staatlichen Rechtslehre aus der einmal feststehenden Grundnorm in dogmatischer Behandlung problemlos die nachgeordneten staatlichen Normen analytisch-logisch deduzieren, weil eine untergeordnete Norm mindestens eine höhere Norm über sich hat, die sie kontrolliert¹³⁴, doch kann das natürlich nicht für die Grundnorm gelten. In der staatsrechtlichen Praxis der jungen Republik wurde bald deutlich, daß die herrschaftskategoriale Grundnorm mit beliebigen politischen Inhalten gefüllt werden konnte, weil sich ein *positivistischer* Ansatz mit inhaltlichen Fragen nicht abgeben und folglich keine entsprechenden Aussagen machen kann. Die Grundnorm wurde so, wie Heller konstatierte, zur Verfügungsmasse der faktischen Herrschaft¹³⁵.

Für die Positivisten war die verlorene Staatszweckbestimmung zunächst nicht weiter tragisch. Man konnte sich mit dem Hinweis trösten, daß die Diskussion staatlicher Ziele jahrhundertlang durch die Metaphysik in ungeeigneter Weise geführt wurde und eigentlich aus positivistischer Perspektive obsolet erscheint, zumal der Rechtspositivismus auf eine Staatsdefinition nicht verzichten muß, die sich folgerichtig an den empirisch erkennbaren Objekten zu orientieren hat. Und dennoch war es den Rechtspositivistinnen anders als ihren Kollegen aus den empirischen Sozialwissenschaften nicht möglich, einfach von normativen Fragen zu abstrahieren. Aus naheliegenden Gründen läßt sich in der Rechtswissenschaft nicht dazu übergehen, die Normen als Objekt wissenschaftlicher Betrachtung auszuschließen. Darum erwiesen sich trotz der – von Vollrath erkannten – nicht abweisbaren methodischen Nähe zum Werturteilsstreit¹³⁶ die Ausgangsbedingungen als völlig andere. Der Rechtspositivismus befand sich im Erklärungsnotstand und wurde u. a. von Schmitt, Smend und Heller einer berechtigten Kritik unterzogen¹³⁷. Jellinek

¹³² Zu Carl Friedrich von Gerber vgl. *Kröger*, Klaus, Einführung in die jüngere deutsche Verfassungsgeschichte (1806 – 1933), a. a. O., S. 99 f.

¹³³ Vgl. *Heller*, Hermann, Staatslehre, 4. Auflage, Leiden 1970, S. 30.

¹³⁴ Vgl. *Badura*, Peter, Die Methoden der neueren allgemeinen Staatslehre, Erlangen 1959, S. 142.

¹³⁵ Vgl. *Heller*, Hermann, Bemerkungen zur staats- und rechtstheoretischen Problematik der Gegenwart, S. 323, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 16, 1929, S. 321 – 354.

¹³⁶ Vgl. *Vollrath*, Ernst, Faktizität und Normativität. Zur Problematik ihres Verhältnisses in Politischer Theorie und Politischer Wissenschaft, a. a. O., S. 134 f. Das Ergebnis, das sich in einem Paradigmenwechsel äußerte, war in den beiden Disziplinen allerdings diametral entgegengesetzt. Kam man in der Rechtswissenschaft vom Positivismus ab, wurde er in der Volkswirtschaftslehre eingeführt.

¹³⁷ Zu Einzelheiten vgl. *Kröger*, Klaus, Einführung in die jüngere deutsche Verfassungsgeschichte (1806 – 1933), a. a. O., S. 151 ff.

hat noch einmal versucht, sich der unlösbaren Aufgabe zu widmen, doch kam er in seiner Zwei-Seiten-Theorie des Staates nicht über die Absicht hinaus, den Konflikt durch eine Aufgliederung der Staatslehre in eine soziale Staatslehre und eine Staatsrechtslehre aufzuheben¹³⁸. Ein metalogischer Umbau der Staatsrechtslehre war unvermeidlich. Lediglich Kelsen stemmte sich als einziger gegen diesen Versuch. So wurde Kelsens *Reine Rechtslehre*¹³⁹ zur Klimax des rechtspositivistischen Denkens.

Nach Kelsen stellt sich der Staat durch seine Rechtsordnung als Normensystem dar. Der Staat ist Selbstzweck. Kelsen unterscheidet sich von den älteren Rechtspositivistinnen dadurch, daß er sich zur Begründung seines Ansatzes der neukantianischen Philosophie bedient. Mit der Isolierung des Rechts lehnt er zugleich das als ethische System gefaßte Naturrecht ab. Kelsen verwirft Jellineks Ansatz von einer normativen Kraft des Faktischen und damit die Zwei-Seiten-Theorie des Staates als synkretistisch. Zwar läßt sich Jellineks Ansatz soziologisch und psychologisch verstehen, wenn davon ausgegangen wird, daß die faktische Macht groß genug ist, um bei den Machtunterworfenen als unentrinnbar und damit als verbindlich empfunden zu werden, doch als Basis einer Rechtstheorie kann er nicht dienen¹⁴⁰. Indem Kelsen die normative Form des Rechts zum Objekt des juristischen Denkens erhebt, geht er deutlich über seine Vorgänger hinaus. Diese Normlogik bedeutet, daß Kelsen allein den formalen Gehalt von Normen sieht¹⁴¹. Hinter dieser Bestimmung verbirgt sich die neukantianische Unterscheidung zwischen Sein und Sollen, Natur und Geist, Kausal- und Normgesetzlichkeit. Kelsen hat wiederholt deutlich gemacht, daß absolute Werte für ihn jenseits der Erfäßbarkeit menschlicher Vernunft lägen¹⁴². Würde Kelsen von seinem Wissenschaftsverständnis ausgehend bloß die These aufstellen, daß der Staat wissenschaftlich-rechtlich nur als Normsystem zu fassen sei, wäre er damit vermutlich erfolgreich gewesen. *Der neukantianische Ansatz, die klare Trennung in Sollen und Sein, ist ergo nicht das Problem rechtspositivistischen Denkens.* Im Gegenteil macht er die Thematik überhaupt erst transparent. Kelsen will aber mehr. Er möchte die Staatlichkeit in ein logisch autarkes System bringen und ihre spezifische Eigengesetzlichkeit erfassen. Und genau an dieser Stelle wiederholt er unbewußt Jellineks methodischen Fehler¹⁴³. Kelsens „Trick“ besteht darin, daß in der Grundnorm das Sein stets mit-

¹³⁸ Vgl. Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin 1914, S. 10 f.

¹³⁹ Vgl. Kelsen, Hans, Reine Rechtslehre, Leipzig; Wien 1934.

¹⁴⁰ Vgl. Kraft-Fuchs, Margit, Kelsens Staatstheorie und die Soziologie des Staates, S. 198 f., in: Métall, Rudolf A. (Hrsg.): 33 Beiträge zur Reinen Rechtslehre, Wien 1974, S. 197–211.

¹⁴¹ Vgl. Badura, Peter, Die Methoden der neueren allgemeinen Staatslehre, a. a. O., S. 133 ff.

¹⁴² Vgl. Kelsen, Hans, Was ist Gerechtigkeit?, Wien 1953, S. 17.

¹⁴³ Zur expliziten Postulierung einer normativen Kraft des Faktischen vgl. Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, a. a. O., S. 337 ff.

gedacht ist. Nur so vermag er zu einem Ergebnis zu kommen. Da nun alles faktisch wirksam wird, erweist sich Kelsens *Reine Rechtslehre* als methodisch unhaltbar¹⁴⁴.

3. Der Positivismusstreit

Der Positivismusstreit der 60er Jahre, ausgetragen zwischen den Exponenten des kritischen Rationalismus' und der Frankfurter Schule¹⁴⁵, war viel stärker als andere Richtungsstreitigkeiten eine Auseinandersetzung um die faktisch-politische Vorherrschaft von Philosophieschulen. Darum ließen sich gewisse Irritationen und Irrtümer nicht vermeiden. So ist es Popper schwer gefallen, die methodischen Ebenen von Holismus und Kollektivismus gedanklich zu trennen¹⁴⁶, weil in der Praxis die Vertreter holistischer Ansätze oft als Kollektivistinnen aufgetreten sind. Aber auch umgekehrt wurde der Streit deutlich überzogen. Schon in der Begriffsprägung („Positiv-ismus-streit“) zeigte sich die damalige Definitionsherrschaft der kritischen Theoretiker, die eine gewisse Rehabilitierung der Bewußtseinsphilosophie, wenngleich zu ihren Konditionen, erreichen konnten. Zwar steht die Fortführung der Empirismuskritik, die immer eine Kritik am Absolutheitsanspruch von Wissenschaft gewesen ist¹⁴⁷, in einer verdienstreichen Traditionslinie, doch gehörte der Versuch, Poppers kritischen Rationalismus als reinen Induktionismus auszugeben, in den Bereich des Wunschenkens. Tatsächlich vertritt Popper eine deduktiv-theorietheoretische Synthese aus dem klassischen Positivismus Mills und Comtes und dem logischen Positivismus des Wiener Kreises um Carnap. Vom logischen Positivismus hat Popper übernommen, daß nur empirisch nachweisbare oder logisch beweisbare Sätze Gegenstand wissenschaftlicher Forschung sein können. Ein wissenschaftliches Modell genügt Poppers methodischen Forderungen genau dann, wenn es einer empirischen Überprüfung offensteht und eine logische und eine empirische Prüfung umfaßt¹⁴⁸. Sein Wissenschaftskriterium bezieht sich auf die Falsifikation von „Theorien“ oder „Theorieteilen“, wobei Popper den Begriff der Theorie in der eingeführten dritten Begriffsfassung verwendet, welcher wir uns nicht bedienen wollen. Der wissenschaftliche Fortschritt soll sich durch eine sukzessive Annäherung der empirischen Modelle an die Wahrheit ergeben. Im Grunde genommen vertritt Popper einen wissenschaftlichen Erkenntnisgewinnungsprozeß durch

¹⁴⁴ Vgl. Hartmann, Volker, Repräsentation der politischen Theorie und Staatslehre in Deutschland, Berlin 1979, S. 173 ff.

¹⁴⁵ Vgl. den Sammelband von Maus, Heinz / Fürstenberg, Friedrich (Hrsg.): Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, 3. Auflage, Neuwied und Berlin 1971. Zur Wirkungsgeschichte der Frankfurter Schule vgl. den Sammelband von Albrecht, Clemens, u. a. (Hrsg.): Die intellektuelle Gründung der Bundesrepublik. Eine Wirkungsgeschichte der Frankfurter Schule, Frankfurt; New York 1999.

¹⁴⁶ Vgl. Popper, Karl R., Das Elend des Historismus, 4. Auflage, Tübingen 1974, S. 63.

¹⁴⁷ Vgl. Schnädelbach, Herbert, Positivismus, S. 269, in: Seiffert, Helmut / Radnitzky, Gerard (Hrsg.): Handlexikon zur Wissenschaftstheorie, München 1989, S. 267 – 269.

¹⁴⁸ Vgl. Popper, Karl R., Logik der Forschung, 2. Auflage, Tübingen 1966, S. 77 ff.

fortgesetztes Irren (engl. „trial-and-error“), bei welchem die ungenügenden Modelle ausgeschieden werden. Er nimmt an, daß die empirischen Modelle zwar nicht verifizierbar seien, doch sich bewähren könnten¹⁴⁹. Allerdings hat Popper diese Auffassung erst durch die Kritik aufgenommen. Ursprünglich behauptete er in Anlehnung an die intuitive Grundprämisse des Wiener Kreises, daß wissenschaftliche Sätze verifiziert werden könnten¹⁵⁰. Aber dann hätte es für jede Begründung eine Begründung der Voraussetzungen geben müssen – und folglich einen infiniten Regreß, einen willkürlichen Abbruch des Begründungsverfahrens oder einen logischen Zirkelschluß provoziert (Münchhausen-Trilemma)¹⁵¹. Natürlich mußte durch die Aufgabe der Verifikation ein wichtiges Versatzstück Popperschen Denkens verloren gehen. Seitdem kann nicht mehr deutlich werden, welches Modell sich am nächsten zur Wahrheit befindet, gerade weil die Verifikation ausgeschlossen ist. Poppers Falsifikationsmodell arbeitet mit einem „science-fiction-Bild“¹⁵². In der Wissenschaftsgeschichte ist Poppers Falsifikationsmodell ähnlich der Weberschen Autonomieposition eher ein Ideal, denn Wirklichkeit gewesen. Tatsächlich scheinen Modelle mit ihren Vertretern auszusterben, wenn die wissenschaftliche Mode vorüber ist¹⁵³. Der in dem Zusammenhang oft genannte Autor Kuhn hat jedoch nicht als erster die Relativität der Wissenschaftsgeschichte entdeckt. Hier muß der Name Spenglers fallen, der vordem deutlich gemacht hat, daß keine Wissenschaftsposition als Ausdruck geschichtlicher Bewußtseinszustände ewig gültig sein kann¹⁵⁴.

4. Die Diskussion um eine postmoderne Wissenschaftsposition

Bisher sind wir davon ausgegangen, daß sich lediglich die normative Wissenschaft in einem gewissen Erklärungsnotstand befindet und der empirische Erkenntnisgewinnungsprozeß nicht hinterfragt zu werden braucht. In der postmodernen Wissenschaftsauffassung gerät die wissenschaftliche Methodik selbst in die Kritik. Wie schon Kant festgestellt hat, sind es nicht die Noumenalen, sondern nur seine Phänomene, die wir erkennen können¹⁵⁵. Somit muß in einer empirischen Arbeit der methodische Zugang von größter Wichtigkeit sein. Selbst bei hervorragender empirischer Forschung kann nicht ausgeschlossen werden, ob nicht etwa das Meßverfahren fehlerhaft ist. Außerdem lassen sich mit den unterschiedlichsten Methoden bei der Beobachtung empirischer Objekte die unterschiedlichsten Erklärungen

¹⁴⁹ Vgl. *ebda.*, S. 52 und S. 198.

¹⁵⁰ Vgl. *Lenk*, Hans, *Zwischen Wissenschaftstheorie und Sozialwissenschaft*, Frankfurt a. M. 1986, S. 53 ff.

¹⁵¹ Vgl. *Albert*, Hans, *Traktat über die kritische Vernunft*, a. a. O., S. 13.

¹⁵² *Homann*, Karl, *Rationalität und Demokratie*, Tübingen 1988, S. 102.

¹⁵³ Vgl. *Kuhn*, Thomas S., *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, a. a. O., S. 96 ff.

¹⁵⁴ Vgl. *Spengler*, Oswald, *Der Untergang des Abendlandes*, a. a. O., S. 9 ff.

¹⁵⁵ Vgl. *Kant*, Immanuel, *Kritik der reinen Vernunft*, B XVI f.

hervorbringen. Letzteres hat Feyerabend dazu gebracht, Poppers wissenschaftlichen „Theoriepluralismus“ in der bereits eingeführten unbefriedigenden dritten Begriffsfassung von Theorie und dessen Falsifikationismus auf methodische Begriffe und Normen zu übertragen, wobei er im Gegensatz zu ihm die Beseitigung eines zunächst falsifizierten Projekts ablehnt. Feyerabends Haltung führt konsequenterweise zur Aufgabe der Idee des wissenschaftlichen Fortschritts¹⁵⁶. Seinen methodologischen Fallibilismus begründete er damit, daß der Wissenschaft keine Fesseln angelegt werden sollten. Im Sinne der Erkenntnisgewinnung könne es besser sein, den eigenen wissenschaftlichen Neigungen zu folgen¹⁵⁷. Dadurch wird auf einmal *alles möglich* (engl. „anything goes“). Aus pragmatischen Gründen wäre ein solcher interdisziplinärer Methodenpluralismus erwägenswert, wenn methodisch anders arbeitende Disziplinen einen deutlichen Erkenntnisvorsprung besitzen würden. Es mag dann sinnvoll sein, diese methodisch verschiedenartig gewonnenen Erkenntnisse zu integrieren, statt sie einem Methodenpurismus zu opfern. Damit ergibt sich für den bereits erledigt geglaubten Rechtspositivismus eine postmoderne Rehabilitierungsoption. Dessen erkennbare methodische Schwäche würde im Falle eines *alles ist möglich* durch die Schwäche der Methode aufgehoben. Übrig blieben die psychologischen und soziologischen Deutungsmuster.

Damit könnte die Behandlung der Postmoderne abgeschlossen werden, wenn es nicht auch hier zu einem Richtungsstreit gekommen wäre. Die postmoderne Gegenposition zu Feyerabend wurde von Lyotard vertreten, der in weiser Vorausschau möglicher Kritik Feyerabends Eklektizismus und dessen methodologischen und theoretischen Fallibilismus als uncharakteristisch für den Postmodernismus zurückwies¹⁵⁸. Einigkeit herrscht hingegen darin, daß die moderne Metakonzeption abzulehnen und durch eine Pluralität von Konzepten zu ersetzen sei¹⁵⁹. Welche Gründe letztlich dafür ausschlaggebend sind, bleibt ungeklärt. Wehner vermutet, daß die Wissenschaftstheorie in der Postmoderne nur deshalb eine Beliebigkeit von wissenschaftlichen Ansätzen vertrete, weil sie unter der Kuratel der sie finanzierenden staatlichen und pluralistischen Institutionen stünde¹⁶⁰.

5. Der Gemeinwohlbegriff im wissenschaftstheoretischen Kontext

Die Verfassungsväter aller modernen Verfassungen haben sich ausdrücklich auf das Gemeinwohl kapriziert. Man denke an die Eidesformel, die auf naturrechtliche

¹⁵⁶ Vgl. Lakatos, Imre, Die Methodologie der wissenschaftlichen Forschungsprogramme, a. a. O., S. 27 f. und S. 70 f.

¹⁵⁷ Vgl. Feyerabend, Paul K., Von der beschränkten Gültigkeit methodologischer Regeln, S. 168 ff., in: Neue Hefte für Philosophie, 2/3, 1972, S. 124–171.

¹⁵⁸ Vgl. Lyotard, Jean-François, Immaterialität und Postmoderne, Berlin 1985, S. 30 ff.

¹⁵⁹ Vgl. Welsch, Wolfgang, Unsere postmoderne Moderne, 5. Auflage, Berlin 1997, S. 79 ff.

¹⁶⁰ Vgl. Wehner, Burkhard, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, a. a. O., S. 31.

Bezüge rekurriert und die bei der Amtseinführung in höchste Staatsämter geleistet werden muß¹⁶¹. Das Gemeinwohl (lat. „*bonum commune*“) als Vorstellung und Wirklichkeit ist im wissenschaftstheoretischen Kontext an die vorausgesetzten Grundlagen gebunden und darf nicht einfach als Summe der bereitgestellten öffentlichen Güter begriffen werden. *Die Gemeinwohldefinition hängt davon ab, welcher wissenschaftlichen Betrachtungsweise gefolgt und in welchem erkenntnistheoretischen Rahmen argumentiert wird.* Viele Streitigkeiten in der Literatur lassen sich somit auf einen unterschiedlichen methodischen bzw. methodologischen Hintergrund zurückführen.

Zunächst seien einige Ausführungen zu einer Gemeinwohlbestimmung im methodologischen Rahmen gemacht. Im Kontext des ontologischen Individualismus' gilt das Gemeinwohl als nicht vorhanden, da nicht-individuelle Strukturen nur scheinbar existieren. In diesem erkenntnistheoretischen Kontext lassen sich lediglich Einzelwohle erkennen, die sich nicht zu einem Gemeinwohl verdichten. Die Gemeinwohlvorstellung trägt dann nur dem Anschein nach. Anders verhält es sich im Kontext des methodologischen Individualismus'. Dort ist das Gemeinwohl über die Summe der Einzelwillen bestimmbar. Die Ableitung erfolgt über die entsprechenden Konsumenten- und Wählerpräferenzen. Keine Schwierigkeiten wirft die Bestimmung des Gemeinwohls im erkenntnistheoretischen Holismus auf. Da das Ganze mehr als die bloße Aggregation der Einzelwillen darstellt, gewinnt der Gemeinwohlbegriff eine qualitative Dimension, die ihren Höhepunkt beim ontologischen Holismus erreicht. Dort, etwa im Naturrecht, wird das Gemeinwohl dem Einzelwohl hierarchisch übergeordnet.

Nach Maßgabe der wissenschaftlichen Betrachtungsweise lassen sich für den Gemeinwohlbegriff folgende Aussagen machen. So wird im Rahmen der normativen Wohlfahrtsökonomik davon ausgegangen, daß die volkswirtschaftliche Wohlfahrt ex-ante gemessen werden kann. Nur deshalb ist die bekannte Maximierungsannahme überhaupt haltbar. Hier greift ein teleologischer Gemeinwohlbegriff, dessen konkreter Inhalt zwischen den verschiedenen Schulen variiert. Für alle normativen Theorien gilt, daß ein apriorisches Gemeinwohl denkbar ist, welches sich vor aller Erfahrung bestimmen läßt. Im Rahmen der positiven Betrachtungsweise spielt der Gemeinwohlbegriff hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Praktischerweise schon deshalb, weil dem Empiriker die theoretisch-normative Kompetenz fehlt. Jedenfalls ist durch die empirische Ausdeutung festgeschrieben, daß eine Größe nur im nachhinein bestimmt werden kann. Durch die Ist-Zustands-Fixierung läßt sich im Rahmen des positiven Wissenschaftsansatzes das Gemeinwohl, wenn überhaupt, nur a posteriori beobachten und ex-post beurteilen¹⁶². Hier sind hauptsäch-

¹⁶¹ Der Amtseid des Bundespräsidenten lautet: „Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde. So wahr mir Gott helfe.“ (GG Art. 56).

lich zwei Richtungen zu unterscheiden. In den verfahrensorientierten Ansätzen existiert der Gemeinwohlbegriff als Residualgröße. Man geht davon aus, daß das Gemeinwohl in einer Gesellschaft sozusagen nebenbei bereitgestellt wird. Noch entschiedener erfolgt die Ablehnung der Gemeinwohlvorstellungen bei den begründungsorientierten Ansätzen. Hier wird das Gemeinwohl als objektive Zielgröße mit dem Argument verworfen, daß es die staatstheoretische Diskussion unnötigerweise mit einem Rechtfertigungsdruck auflade. Vielmehr seien geschlossene weltanschauliche Systeme, zu denen das Naturrecht zähle, im Legitimationszwang¹⁶³. Es wird deutlich, daß eine empirische Analyse zu zeigen hätte, ob in einer modernen Gesellschaft das Gemeinwohl als Nebenprodukt (engl. „by-product“)¹⁶⁴ zustande kommt oder sich im „Nullpunkt“¹⁶⁵ artikuliert. Tatsächlich dürfte eine beliebige Interessengruppe, die keinerlei Beitrag zur Bereitstellung des Gemeinwohls tätigt, andere Interessengruppen langfristig gesehen verdrängen können, die jene zusätzlichen Ausgaben nicht unterlassen¹⁶⁶. Je größer der Verwertungsdruck ist, desto deutlicher dürften die entsprechenden Nachteile ausfallen. Wenn das parteiische Gegeneinander ausschließlich dominiert, läßt sich der gesamtgesellschaftliche „Nullpunkt“ schwerlich vermeiden. Unter den Bedingungen der Globalisierung nimmt die Bedeutung des nationalen Gemeinwohls weiter ab, weil es für viele Gruppen nicht mehr zur Identifikation dient und folglich das Wollen beeinträchtigt, einen entsprechenden Beitrag zu seiner Förderung zu leisten.

Abschließend bietet es sich an, einige Anmerkungen zur Diskussion des Gemeinwohlbegriffs im Kontext spezifisch deutscher Befindlichkeiten nachzureichen. In Deutschland steht die Gemeinwohldiskussion in einer jahrzehntelangen Tradition mit dem Theoriekomplex der Pluralismustheorien, der von Bentley und Laski Anfang des 20. Jahrhunderts eingeführt und in Deutschland durch Schmitts dezidierte Kritik aufgenommen wurde. Der Pluralismus trat ursprünglich als politischer Deutungsbegriff auf und sollte den Realitäten einer zunehmend arbeitsteilig differenzierten und zergliederten Gesellschaft entsprechen. Mit ihm ist eine massive Kritik an den Staatstheorien formuliert, die ihrer Zeit weit voraus scheint. Es wurde behauptet, daß es möglich sei, eine weitgehende gesellschaftliche Interessenharmonie zwischen den unterschiedlich starken Verbänden ohne die Mitwir-

¹⁶² Zur empirischen ex-post Sichtweise vgl. *Leschke*, Martin, *Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie*, Berlin 1993, S. 64, Übersicht 4.

¹⁶³ Vgl. *Detjen*, Joachim, *Neopluralismus und Naturrecht. Zur politischen Philosophie der Pluralismustheorie*, Paderborn usw. 1988, S. 26 ff.

¹⁶⁴ Vgl. *Olson*, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge / Mass. 1965, S. 132 ff. *Olson weist jedoch ausdrücklich darauf hin, daß sich das Gemeinwohl nur beim Wirken großer gesellschaftlicher Gruppen sozusagen nebenbei ergeben kann.*

¹⁶⁵ *Schmitt*, Carl, *Weiterentwicklung des totalen Staats in Deutschland*, S. 216, in: ders., *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Genf-Versailles 1923–1939*, 3. Auflage, Berlin 1994, S. 211–216. Schmitts berechtigte Kritik bezog sich auf die zu seiner Zeit aktuellen pluralistischen Theorien.

¹⁶⁶ Vgl. *Stigler*, George J., *Free Riders and Collective Action*, S. 360, in: *The Bell Journal of Economics*, 5, 1974, S. 359–365.

kung des Staates herzustellen. Diese extreme Forderung nach einer juristisch verwirklichten Pluralität der Souveränitäten, die nach Schmitt zu einem „Pluralismus der Legalitätsbegriffe“¹⁶⁷ geführt hätte, wurde später in den neopluralistischen Theorien zurückgenommen. Wie Schmitt durch seine konstruktiven Einlassungen zur staatlichen Repräsentation im Gegensatz zur bloß privaten Vertretung¹⁶⁸ zeigen konnte, ist für den modernen Staat der Vorrang der Staatsgewalt konstituierend. Insofern wird in den neopluralistischen Theorien – auch bei Fraenkel – auf das verzichtet, was den eigentlichen geistesgeschichtlichen Kern der Pluralismustheorien ausmacht. An Fraenkel läßt sich die Thematik ohnehin gut aufrollen, weil sich in seinem neopluralistischem Ansatz, wie in keinem anderen sonst, die ganze Widersprüchlichkeit der politischen Theorie im Nachkriegsdeutschland ausdrückt. So lehnt Fraenkel jedes apriorische Gemeinwohl als inhaltslose Worthülse ab, um so gleich am Naturrecht festzuhalten, weil es für die deutsche Demokratie angeblich unverzichtbar sei¹⁶⁹. Dabei läßt sich das Naturrecht aus dem Zusammenhang mit der Metaphysik, dem Holismus und einem apriorischen Gemeinwohlbegriff gedanklich in keinsten Weise lösen. Diesen Widerspruch bei Fraenkel hat Detjen motiviert, die überdeutliche Verbindung aus einer apriorischen Gemeinwohlvorstellung, welche er Thomas von Aquin entlehnt, und dem Naturrecht in einer umfangreichen Arbeit zu unterstreichen. Doch muß dieser Entwurf, dessen normativer Hintergrund ungefähr lautet: „Ein Gemeinwohl muß sein!“, deshalb scheitern, weil an Fraenkels Dialektik festgehalten wird. Gilt aber: „Pluralistisch ist nicht ein Staat, der nur pluralistisch, pluralistisch ist ein Staat, der auch pluralistisch ist“¹⁷⁰, kann von der Eigenbegrifflichkeit nicht mehr viel übrig bleiben. Hat Fraenkel trotz seiner (bewußten?) Inkonsequenz noch gewußt, daß eine Verbindung zwischen einem apriorischen Gemeinwohlbegriff und dem neopluralistischen Programm der „Einheit der Vielheit“ nicht zu machen ist, scheint dieses Wissen posthum verloren gegangen zu sein. Der Widerspruch zwischen dem thomistischen Wahrheitsbegriff und einem wahrheitsrelativistischen Pluralismus erzeugt ein unauflösbares Spannungsmoment. Detjens Kritik an Steffani, von Arnim, Kremendahl und Gehring¹⁷¹ zeigt das deutlich, die befremdlich ist, weil sie sich gegen die konsequente Durchhaltung einer methodologischen Position richtet.

¹⁶⁷ Schmitt, Carl, Der Hüter der Verfassung, 4. Auflage, Berlin 1996, S. 90 (im Original gesperrt).

¹⁶⁸ Vgl. ders., Verfassungslehre, 7. Auflage, Berlin 1989, S. 204 ff.

¹⁶⁹ Vgl. Fraenkel, Ernst, Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 46, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, 7. Auflage, Stuttgart usw. 1979, S. 32–47.

¹⁷⁰ Ders., Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, S. 68, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, 7. Auflage, Stuttgart usw. 1979, S. 48–68.

¹⁷¹ Vgl. Detjen, Joachim, Neopluralismus und Naturrecht. Zur politischen Philosophie der Pluralismustheorie, a. a. O., S. 206 ff.

C. Die Grundzüge einer neuen Güterklassifikation

I. Begriffsbildung: eine etymologische Expertise

Ein Erklärungsansatz, der sich auf die Wortbedeutung bezieht, mag antiquiert erscheinen, doch kann man sich nicht oft genug verdeutlichen, daß anschaulich Gegebenes erst durch dessen Subsumtion unter allgemeine Begriffe begreiflich gemacht wird. Einem bestimmten Begriff werden Eigenschaften zugewiesen, die anderen Begriffen nicht zukommen. Diesen Hintergrund vor Augen habend soll Anfang des klassifikatorischen Kapitels ein Blick auf die sprachlichen Wurzeln des Güterbegriffs geworfen werden. Im griechischen Sprachgebrauch bezeichnet das Adjektiv gut (gr. „ἀγαθός“) Subjekte und Objekte, die der Bewunderung würdig seien. In dieser sprachlichen Wendung tritt der wertende und sachbestimmende Begriffsinhalt hervor, der sich in der substantivierten Form bis heute erhalten hat. In der antiken Alltagssprache hatte dieses Wort keinerlei moralische Konnotationen. So galt beispielsweise der erfolgreiche Diebstahl als gut (gr. „ἀπετή“)¹. Allerdings ist bereits bei Platon, der erkannt hatte, daß der Gütererwerb aus den unterschiedlichsten Gründen bezweckt wird, ein teleologischer Bezug in der Güterwelt festzumachen. Und im Falle des höchsten Gutes, welches sich in der erstrebenswerten Idee des Guten hypostasiert, wird die moralindifferente Haltung zumindestens einmal, wenngleich grundsätzlich durchbrochen². Im einzelnen unterschied Platon zwischen Gütern, die wir um ihrer selbst willen schätzen, Gütern, wie die Gerechtigkeit, die wir um ihrer selbst und ihrer Folgen lieben, und Gütern, die wir nur aufgrund ihrer Folgen lieben. Zu den letzteren gehören die materiellen Güter, die in der Güterhierarchie ganz unten stehen³. Bei Aristoteles wurde das Gute zum integralen Bestandteil seiner Kategorienlehre aufgewertet. In der Kategorie der Substanz steht es für die Vernunft, in der Kategorie der Qualität für die Tugend, in der Kategorie der Quantität für das richtige Maß, in der Kategorie der Relation für das Nützliche, in der Kategorie der Zeit für den richtigen Zeitpunkt und in der Kategorie des Ortes für den richtigen Aufenthaltsplatz. In Aristoteles' hierarchischer Gütertypologie existieren, in absteigender Reihenfolge genannt, die seelischen Güter neben den äußeren und den leiblichen Gütern⁴. Ausdrücklich schließt Aristoteles die Güter ein, um deren Willen ein Staat oder eine Gemeinschaft besteht⁵.

¹ Vgl. *Bartuschat*, W., Gut, das Gute, das Gut, Sp. 938, in: Ritter, Joachim (Hrsg.): *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Band 3: G – H, Darmstadt 1974, Sp. 937 – 972.

² Vgl. *Platon*, *Politeia* 508 a – 509 b.

³ Vgl. *ebda.*, 357 a – 358 a.

⁴ Vgl. *Aristoteles*, *Kategorienlehre* 2 a ff.

In der mittelalterlichen Güterklassifikation wird eine sittliche Akzentuierung des Guten typisch, die sich bereits bei Platon vorsichtig angedeutet hatte, und bei der jedes endlich Gute in eine unbedingte Relation zum „*summum bonum*“ und damit zu Gott gestellt wird. Der gleichsam teleologische und transzendente Güterbezug des mittelalterlichen Denkens stellte einen vermutlich nie wieder zu erreichenden Extrempunkt dar, der eine Korrektur durch Gegenkräfte geradezu herausforderte. Aber selbst in dieser besonderen Ausdeutung blieb das gewollte Gute (lat. „*bonum*“) als Gut (lat. „*commodum*“) lesbar. Anselm von Canterbury etwa unterscheidet das nützliche Gut (lat. „*utile*“) vom selbstwertbesitzenden Gut (lat. „*honestum*“)⁶. Es dürfte jedenfalls *kein Wunder* sein, daß der tatsächliche oder vermeintliche Verlust der Glaubenswahrheit in der Neuzeit zu einem radikalen Begriffswandel geführt hat. Wie sich am Übergang von der scholastischen Bewußtseins- zur modernen Selbstbewußtseinsphilosophie exemplarisch zeigt, gehen die höheren Begriffszuordnungen verloren. *Ein relationaler Bezug wird modern*. Hobbes sah als einer der ersten von allgemeinen Aussagen über das Gute ab und ordnete es einer subjektiv empfundenen Individualität unter. Die Objekte werden über ihren Bezug zu Personen, Zeit und Ort bestimmt. Das gilt a fortiori für das höchste Gut (lat. „*summum bonum*“), das in der Neuzeit seine zentrale Bedeutung verliert. Obwohl es Locke noch begrifflich benennt, verzichtet er darauf, die anderen Güter auf dieses größte Gut (engl. „*greatest good*“) zu verorten⁷. Von einer Wirkkraft, die sich im Wunder äußert, wird in der Staatsphilosophie nicht mehr ausgegangen. Damit mußte sich auch die Bedeutung des privaten Opfers wandeln, *dem* eigentlichen Mittel zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Konnte das private Opfer zu vorauklärerischen Zeiten religiös ritualisiert und damit transzendent begründet werden, ging im neuzeitlichen Prozeß der Verweltlichung dieser ideengeschichtliche Sinn verloren⁸. Die Staatszielbestimmung verschob sich vom Jenseits in das Diesseits. Weil nun der staatliche Wille verloren geht, die göttliche Entität zu begründen, kann nicht mehr verlangt werden, ihr eine Kontribution zu entrichten.

Aus der Sicht eines *selbstbewußt* gewordenen Individuums sind Gattungsziele Fiktionen. Zwar läßt sich mit Wagner gegen Schopenhauer die zivilisatorische Notwendigkeit von Fiktionen betonen, weil diese zur Überwindung des menschlichen Egoismus beitragen können⁹, doch im Vergleich zu den ganzheitlichen Dogmen fehlt bereits vieles, das zu einer erfolgreichen kollektiven Identifikation benötigt wird. Aber selbst in den holistischen Entwürfen findet eine moderne Abschwächung statt. Im Gegensatz zu ihren geschichtstheologischen Pendants können Ge-

⁵ Vgl. *ders.*, Politik A 1252 a 1–8.

⁶ Vgl. *Bartuschat*, W., Gut, das Gute, das Gut, a. a. O., Sp. 952 ff.

⁷ Vgl. *Locke*, John, Works, Vol. 1, Aalen 1963, Nachdruck der Ausgabe London 1823, S. 270.

⁸ Zur transzendenten und immanenten Herrschaftslegitimierung in Monarchie und Demokratie vgl. *Heller*, Hermann, Die politischen Ideenkreise der Gegenwart, a. a. O., S. 48.

⁹ Vgl. *Wagner*, Richard, Über Staat und Religion (1864), S. 11 ff., in: *Gesammelte Schriften und Dichtungen*, 2. Auflage, 8. Band, Leipzig 1888, S. 3–29.

schichtphilosophien eine vermeintlich höhere staatliche Entität nur immanent begründen. Zwar heißt es noch bei Rousseau, daß der Einzelne ohne sein Vaterland nichts sei¹⁰, doch zeigt sich bereits im Ansatz, daß Konditionierungen im Sinne der heroischen Norm: „Dulce et decorum est pro patria mori.“ zunehmend schwieriger werden. Dabei kann das selbstverachtende Opfer ein wichtiges Mittel sein, um kollektive Ziele zu erreichen. Da es meist nur durch ideelle Auszeichnungen kompensiert werden kann, mag es einer zweckrationalen Sichtweise entsprechen, feige und verantwortungslos zu handeln respektive dazu überzugehen, bloß zum Schein zu opfern. Je geringer die Fiktion, desto rationaler das Verhalten: wer will sich wohl für die Existenz freier Märkte opfern?¹¹ Somit verengen sich im modernen Staat eben durch die zunehmende Rationalisierung die Spielräume staatlicher Politik¹². In Begründungsnot gerät die Politik gar, wenn von den Bürgern der Einsatz ihres Lebens verlangt werden soll. Auch Hobbes' Antwort, das geschehe, um äußere Feinde abzuwehren¹³, überzeugt nicht vollständig. In Analogie zu seinem innerstaatlichen Unterwerfungsvertrag, der aus Angst vor dem Tod eingegangen wird, könnten sich die Untertanen wiederum den überlegenen äußeren Feinden unterwerfen. Ob es ausreicht, diesem beschriebenen Minus ein Plus an rationaler Einsicht in die Funktionsmechanismen der Bereitstellung öffentlicher Güter gegenüberzustellen, bliebe selbst in einer Modellwelt der *homines oeconomici* zu zeigen, weil damit die sozialen Dilemmata nicht automatisch ausgeschaltet werden können. Es ist eine bloße Vermutung, daß im Zeitlauf der von Weber erhoffte Wandlungsprozeß von einer wertrationalen Gesinnungsethik zu einer zweckrationalen Verantwortungsethik eintreten wird¹⁴, obwohl einige Autoren, unter ihnen Habermas, diese Entwicklung erwarten und von einer fortgesetzten kognitiven Verselbstständigung rechtlicher und moralischer Normen aus den ursprünglichen geschichtstheologischen und geschichtsphilosophischen Zusammenhängen ausgehen¹⁵. Le Bon begreift hingegen die Entwicklung vom Gemeinschafts- zum Einzelgoismus als kulturellen Niedergang¹⁶.

Die Profanisierung mußte eine staatstheoretische Umdeutung der Staatszweckbestimmung zur Folge haben, die sich schließlich von der Diskussion staatlicher Zwecke überhaupt entfernte. Das ist die Crux der Moderne. Das Augenmerk wird nun auf das gerichtet, was sich empirisch erkennen läßt, und dazu gehören nicht

¹⁰ Vgl. Rousseau, Jean-Jacques, *Considerations sur le Gouvernement de Pologne*, 1771, Kap. 4.

¹¹ Vgl. Yergin, Daniel/Stanislaw, Joseph, *Staat oder Markt*, Frankfurt; New York 1999, S. 537.

¹² Darum ist es schwer zu glauben, daß die Neuzeit durch die Geschichtsphilosophie mißlingt, wie es etwa Marquard unterstellt (vgl. Marquard, Odo, *Schwierigkeiten mit der Geschichtsphilosophie*, Frankfurt a. M. 1973, S. 16).

¹³ Vgl. Hobbes, Thomas, *Leviathan*, Teil II, Kap. 17.

¹⁴ Vgl. Weber, Max, *Politik als Beruf*, a. a. O., S. 551 ff.

¹⁵ Vgl. Habermas, Jürgen, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 1, a. a. O., S. 231.

¹⁶ Vgl. Le Bon, Gustave, *Psychologie der Massen*, 15. Auflage, Stuttgart 1982, S. 151 ff.

die Staatsziele, sondern die legalen staatlichen Mittel bis hin zum Gewaltmonopol, wobei die positiven staatlichen Gesetze erst ermöglichen, daß der Krieg aller gegen alle überwunden und Gutes möglich wird. Was gut und schlecht heißt, soll jeder Privatmann selbst richten: „... bonarum et malarum actionum iudicem esse civem privatum quemlibet.“¹⁷ Diesen Gedanken greifen Spinoza und Locke auf. Die sittlichen Implikationen des Gut-Begriffes gehen vor allem im angelsächsischen Sprachraum zugunsten einer utilitaristischen Bewertung verloren. Das gilt gleichsam für private und öffentliche Güter bzw. Übel (engl. „public goods and public bads“). Als geistige Wegbereiter dieser Entwicklung wären außerdem Bentham und Mill zu nennen, die ihren Güterbegriff auf die Glückseligkeit (engl. „happiness“) bezogen. Ein Gut wird als zweckdienliches Mittel gesehen, das daran gemessen wird, inwiefern es zur Bedürfnisbefriedigung dient¹⁸. Dieser empirischen Traditionslinie wurde, ausgehend von Kant, seitens des deutschen Idealismus, durchaus modern, ein sehr bedeutender Widerstand entgegengebracht, der aber im Laufe des 20. Jahrhunderts eine Dispensierung erfuhr. Bei Fichte vereint das höchste Gut als Endzweck der praktischen Vernunft höchste Glückseligkeit und Glückswürdigkeit, worin sich das Ideal der moralischen Vollkommenheit manifestiert¹⁹. Der Endzweck des nationalen Staates wird durch eine Gesetzgebung der Vernunft erreicht. Die im Anschluß daran von Hegel betonte sittliche Staatsbezogenheit der Bürger kulminiert in der bekannten Unterscheidung zwischen dem „unsittlichen“ Bourgeois und dem gesellschaftlich verantwortungsvoll handelnden Citoyen²⁰ – in einer Interpretation, die mit der Konstruktion des homo oeconomicus in keinsten Weise korrespondiert. Die Abkehr von der idealistischen Deutung des Guten geht aber nicht allein auf jüngste ausländische Einflüsse zurück. Im deutschen Kulturraum lassen sich schon früh Durchbrechungsversuche beobachten. Bereits bei Schopenhauer wird das Gute zum trivialen Begriff²¹, bei Nietzsche schließlich im herkömmlichen Sinne entmoralisiert. Nietzsche philosophiert bereits *Jenseits von Gut und Böse*²². Seiner Auffassung nach sollen als Gut primär

¹⁷ Hobbes, Thomas, *Leviathan*, Pars II: De Civitate, Cap. XXIX, in: ders., *Opera Philosophica quæ latine scripsit*, 4 Bände, Vol. 3, Nachdruck der Ausgabe 1839–45, Aalen 1961, S. 232.

¹⁸ Vgl. Bartuschat, W., Gut, das Gute, das Gut, a. a. O., Sp. 966.

¹⁹ Vgl. Fichte, Johann Gottlieb, *Werke*, Band V, hrsg. von Immanuel Hermann Fichte (1845/46), Nachdruck, Berlin 1971, S. 42.

²⁰ Vgl. Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, §§ 257 ff.

²¹ Bei Schopenhauer heißt es: „Alles, was den Bestrebungen irgend eines individuellen Willens gemäß ist, heißt in Beziehung auf diesen, *gut*: – gutes Essen, gute Wege, gute Vorbedeutung – das Gegentheil *schlecht*, an belebten Wesen *böse*.“ (*Schopenhauer*, Arthur, *Die beiden Grundprobleme der Ethik*, II. Preisschrift über die Fundamente der Moral (1840), Berlin o. J., § 22, im Original sind die kursiv gehaltenen Wörter gesperrt). Jedoch wendet sich Schopenhauer entschieden gegen Spinoza, der „den Unterschied zwischen Recht und Unrecht, und überhaupt zwischen Gutem und Bösen, für bloß konventionell, also an sich selbst nichtig ...“ (*Ders.*, *Die Welt als Wille und Vorstellung* 2. Buch, Kap. 47) erklärt.

²² Vgl. Nietzsche, Friedrich, *KSA*, 5, S. 9 ff.

diejenigen Mittel bezeichnet werden, die den Willen zur Selbstbehauptung fördern, womit er einen erkennbaren Bruch mit den herkömmlichen Ansichten herbeiführt.

Einige Anmerkungen zum modernen Moralbegriff seien der etymologischen Expertise noch angeschlossen. Als zutreffend kann gelten, daß sich die Moral ideengeschichtlich einem bestimmten Kollektiv zuordnen läßt. Hingegen ist es für das soziale Funktionieren eines Moralsystems unerheblich, ob das jeweilige Gemeinwesen seine moralischen Grundlagen transzendent oder immanent herleitet. In utilitaristischer Sicht beruht jede Moral letztlich auf gesellschaftlichen Nützlichkeitsüberlegungen. Sie entspricht allgemeinen Handlungsbeschränkungen, anders ausgedrückt, gesellschaftlichen Spielregeln, die sich im Idealfall alle Akteure selbst auferlegen. Dem widerspricht nicht, daß es eine Lücke zwischen der eben benannten moralischen Autonomie einzelner Gemeinwesen und der faktischen Dominanz einer moralexportierenden hegemonialen Ordnung geben kann, weil der gesellschaftliche Festlegungsprozeß an sich eigenständig erfolgen muß. Allerdings können sich importierte Moralvorstellungen ungünstig auswirken und im Extremfall sogar demoralisieren²³. In jedem Fall verbleibt der irgendwie gesetzte Katalog moralischer Werte in einem bedingten relationalen Bezug zur Gesellschaft. Sicher ist, daß eine systematische gesellschaftliche Interdependenz die Moral als öffentliches Gut erzeugt, was gleichzeitig die Fragilität moralischer Werte aufgrund des Trittbrettfahrerdilemmas unterstreicht²⁴. Dabei sind sie für jedes Kollektiv unerlässlich, weil sie die staatlich institutionalisierten Handlungsbeschränkungen ergänzen²⁵. Genau genommen wirken Regeln als Handlungsbeschränkungen, die ein höheres Maß an Handlungssicherheit bewirken. *Normen senken die Entscheidungskosten*²⁶. Das dürfte wohl Hegel gemeint haben, wenn er davon sprach, daß die Begrenzung der Freiheit dieselbe erst ermöglicht²⁷.

Mit der Handlungsbeschränkung bei der Wahl der zu verwendenden Instrumente sind nun für die Akteure gewisse Opportunitätskosten verbunden. Ein rational handelnder Akteur wird sich nur konform verhalten, wenn er annimmt, daraus Vorteile ziehen zu können. Der homo oeconomicus als Konstrukt der Sophistik ist natur-

²³ Damit ist eine Antwort auf Baptists Einlassung gegeben, warum „der Chor derjenigen, die einen Niedergang unserer Werteverfassung beklagen, unüberhörbar anschwillt.“ (Müller, Johann Baptist, Werteverfassung und Werteverfall, Berlin 2000, S. 8).

²⁴ Vgl. Homann, Karl, Die Rolle ökonomischer Überlegungen in der Grundlegung der Ethik, S. 224 f., in: Hesse, Karl (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft und Ethik. Berlin 1988, S. 215–240.

²⁵ Schon bei Kant findet sich die genaue Abgrenzung zwischen Gesetzmäßigkeit und Sittlichkeit. „Man nennt die bloße Übereinstimmung ... einer Handlung mit dem Gesetze, ohne Rücksicht auf die Triebfeder derselben, *Legalität* (Gesetzmäßigkeit); diejenige aber, in welcher die Idee der Pflicht aus dem Gesetze zugleich die Triebfeder der Handlung ist, die *Moralität* (Sittlichkeit) derselben.“ (Kant, Immanuel, Metaphysik der Sitten, AB 15).

²⁶ Vgl. Eger, Thomas/Weise, Peter, Normen als gesellschaftliche Ordner, S. 66 ff., in: Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 8: Individuelles Verhalten und kollektive Phänomene, Frankfurt; New York 1990, S. 65–111.

²⁷ Vgl. Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, Grundlinien der Philosophie des Rechts, § 29.

rechtlich unhaltbar: nach Sokrates' Gegenspieler Glaukon verhält sich der Mensch genau dann gerecht, wenn es unmöglich ist, ungerecht zum eigenen Vorteil zu handeln²⁸. Der homo oeconomicus verzichtet nur auf die vermeintlich beste Alternative, wenn er dadurch erwarten kann, den Widerstand Anderer gegen seine Handlungen zu minimieren. Könnte sich ein Akteur der Gruppenkontrollmechanismen wirksam entziehen, würde ein unbotmäßiges Verhalten attraktiv werden. Selbst wenn es für alle Akteure in toto besser wäre, moralisch konform zu handeln und gewisse „Spielregeln“ zu beachten, denen sie im Idealfall sogar zugestimmt hätten²⁹, verhalten sich Einzelne nicht unvernünftig, wenn sie dagegen verstoßen. Es dürfte zu den größten Herausforderungen für einen Tatmenschen gehören, gleich ob Raubritter oder neureicher Parvenü, sich tatsächlich sittlich zu verhalten. Denn die faktische Beobachtung ist vielmehr, daß die Normen, die zum eigenen Vorteil ausschlagen, eher beansprucht werden und Normen, die etwas kosten, eher eine Ignorierung erfahren³⁰. Es ist nicht unbedingt sicher, daß im Falle eines gesellschaftlichen Tabubruchs, etwa einem schockierenden Verstoß gegen den Frackzwang auf dem Wiener Opernball, die Unkonformität eine gesellschaftliche Abstrafung verursacht – etwa keine erneute Einladung ausgesprochen zu bekommen –, obwohl es diese einwandfrei provoziert. D. h. aber auch: ohne vorhandene Macht kann es keine herrschende politische Korrektheit geben.

Wir definieren mit Spinoza und Berkeley, daß gut und böse im modernen Verständnis von der jeweiligen Sichtweise abhängt. Das gleiche Objekt kann zur selben Zeit als gut, schlecht oder indifferent gelten. Und wie von unserer Seite her zu ergänzen wäre, gilt diese Einschätzung ebenso für verschiedene Orte und verschiedene Institutionen. Spinoza macht aber deutlich, daß die subjektive Beurteilung nicht aus dem Augenblick heraus erfolgen möge, sondern das Resultat eines gesicherten Wissens sein sollte³¹. Diese nicht-kategoriale Erklärung der Moral, die einen pathologischen Mangel an sittlicher Urteilskraft (engl. „moral insanity“) auszudrücken scheint, steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der *modernen Erfolgsgeschichte des Empirismus*. Denn mit dem Verlust der Wahrheitsfähigkeit ethischer Positionen können dieselben nicht mehr mit der gleichen Prägnanz vorgetragen werden wie vorher. Und es wird offensichtlich, daß die Kritik am Subjektivismus nur aus einer absoluten, wie auch immer gearteten kategorialen Position schlüssig aufgehen kann, die von der Wahrheitsfähigkeit präskriptiver Urteile ausgeht. So beklagt etwa Costamagna den Verlust des Guten durch eine formalistische

²⁸ Vgl. Platon, *Politeia* 359 b. Glaukons Handlungsmaxime: *Unrechttun sei besser als Unrechtleiden* (vgl. *ebda.*, 358 e – 360 e), beschreibt zutreffend das Verhalten von Machtmenschen, wobei der Mangel dieser Betrachtungsweise darin besteht, daß sie die notwendige moralische Bemäntelung vernachlässigt und daher die Kritik einer platonischen Allerwelts-moral auf sich zieht.

²⁹ Vgl. *Hobbes*, Thomas, *Leviathan*, Teil I, Kap. 13.

³⁰ Vgl. *Petersen*, Hans-Georg, *Ökonomik, Ethik und Demokratie*, a. a. O., S. 121.

³¹ Vgl. *Spinoza*, Die Ethik, IV: Von der menschlichen Knechtschaft oder von der Macht der Affekte, Vorwort.

Ethik, die eine Norm für das Aufstellen von Werturteilen nicht begründen könne³². Doch eine tatsächliche Moral kann niemals unabhängig von den *herrschenden* Auffassungen sein. Selbst die größte Macht setzt nur eine hypothetische Moral, die verschwindet, wenn die Macht erlischt. So tobt bei der gesellschaftlichen Beurteilung nicht etablierter politischer Meinungen ein erbitterter Kampf darum, ob bestimmte Interessen (und verwendete Mittel) als legitim angesehen werden können. Das konkrete Aussehen von gesellschaftlichen Tabus verrät dem aufmerksamen Beobachter einiges über aktuelle Machtstrukturen. Hösle hat recht: die Wirkung von moralischen Theorien und Ideologien verpufft in dem Moment, wenn deutlich wird, daß sie bloß als Machtmittel zur Durchsetzung von partikularen Interessen dienen. Es kommt im Erfolgssinne darauf an, eben diese Interessen zu transzendieren³³. Nur dann kann eine Staatsidee erfolgreich von einer Macht protegiert, im besten Falle gar tabuisiert werden. Cui bono? Solange der Rassismus als adäquate Moralvorstellung imperialistischer Staaten Bestand hatte, lieferte er eine hinreichende Begründung für die Eroberung fremder Gebiete in unterentwickelten Regionen. Als sich die Kolonialreiche auflösten, verlor der Rassismus seine Salonfähigkeit. Der heutige westliche Antirassismus darf insofern zum Nachdenken anregen, weil sich in ihm der Verlust der moralischen (!) Grundlagen ausdrückt, die einst Europas Stärke ausgemacht haben.

Gleich einer jeden anderen werthaften Kategorie bedarf das Gute eines antithetischen Gegenstücks. Das spiegelbildliche Pendant des Guten ist das Böse, als Gegenteil des Guten gilt das Übel oder das Ungut. Offensichtlich müssen die konkreten Einordnungen im Relationalen verbleiben, wenngleich ein Katalog von verschiedenen Grad des Bösen existieren wird. Auf die Jeweiligkeit kommt es an. Wenn ein Staat Atomwaffen baut, darf davon ausgegangen werden, daß sie nicht für die eigenen Städte bestimmt sind. Sie stellen ein Mittel dar, um das öffentliche Gut der äußeren Sicherheit qualitativ aufzuwerten und damit möglicherweise hegemonialen Einfluß zu gewinnen. Und doch erweisen sie sich aus der Sicht von potentiell bedrohten Staaten als öffentliches Übel. Somit können nationale öffentliche Güter i. w. S., zwar nicht rivalitär für das eigene Staatsvolk, internationale Rivalitäten entstehen lassen. *Die aus Egoismus geborene politische Rivalität zwischen den Akteuren ist der Grund für das vermeintlich Böse in der Welt.* So entstehen Konflikte und Kriege. Jetzt zeigt sich, daß die moderne Wendung zur Subjektivität das Böse erfaßt, indem des einen Gott als des anderen Dämon gilt und vice versa³⁴. Oft bekämpfen sich zwei spiegelbildliche, vermeintliche Reiche des Bösen. Auf die moderne Begriffsfassung rekurrierend sehen wir den Versuch als

³² Vgl. *Costamagna*, Carlo, Faschismus, Entwicklung und Lehre, Berlin; Wien 1939, S. 256.

³³ Vgl. *Hösle*, Vittorio, Moral und Politik, a. a. O., S. 392 f.

³⁴ Vgl. *Weber*, Max, Wissenschaft als Beruf, S. 588, in: ders., Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, hrsg. von Johannes Winckelmann, 2. Auflage, Tübingen 1951, S. 566–597. Wörtlich: „... der Einzelne hat sich zu entscheiden, welches *für ihn* der Gott und welches der Teufel ist.“ (*Ebda.*, S. 588).

„böse“ an, die gesetzten staatlichen oder gesellschaftlichen Spielregeln zu umgehen. Paradoxerweise stellt sich der erfolgreiche Regelbruch für den Regelbrecher als ein privates Gut heraus, obwohl dieses Verhalten moralisch schlecht ist, weil es von den herrschenden Normen in Staat und Gesellschaft abweicht. Wie schon ausgeführt, kann es rational sein, wenngleich riskant, sich unkonform zu verhalten. Empirisch läßt sich ein moralisch verwerfliches Verhalten (engl. „moral hazard“) jedenfalls beobachten. Ein homo oeconomicus ist zunächst indifferent zwischen gut und böse und weiß um die zeitläufige Relativität gesetzlicher, gesellschaftlicher und privater Normen. *Moralisch-schlecht-sein ist ein Relativum*. Nur vermeintlich mißverständlich sind daher Staatstheorien, die eine negative Anthropologie voraussetzen. Hobbes und Machiavelli, später auch Schopenhauer³⁵ und Schmitt³⁶, fassen den egoistischen Menschen als ungerecht respektive böse auf, der durch staatliche Regeln gebändigt werden muß. Das größte Übel (lat. „summum malum“) ist für Hobbes der Ungehorsam, der zum Bürgerkrieg führt. In Anlehnung an das Buch Hiob³⁷ läßt sich der Bürgerkrieg, symbolisiert durch den Behemoth, nur durch ein ungleich größeres Ungeheuer bändigen, den Staat, der sich im Leviathan allegorisiert³⁸.

II. Theorien und Theoretiker öffentlicher Güter

Die Anfänge einer modernen Behandlung der Theorie öffentlicher Güter liegen bei Wicksell, Mazzola, von Wieser und Sax, obwohl bereits zweifelsfrei schon früher Erörterungen zu Einzelfragen bekannt waren³⁹. Wicksell sah, daß eine Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter zum Nulltarif wohlfahrtsoptimal sein kann⁴⁰. Ihm wird ferner zugeschrieben, die Unteilbarkeit als Spezifikum dieser Güterkategorie erkannt zu haben⁴¹, außerdem wies er frühzeitig darauf hin, daß die Bereitschaft, freiwillig einen Anteil zur Finanzierung öffentlicher Güter zu übernehmen, mit steigender Anzahl an Gemeinschaftsmitgliedern abnimmt⁴². Damit ist das

³⁵ Vgl. Schopenhauer, Arthur, Parerga und Paralipomena, Kap. 9, § 123.

³⁶ Vgl. Schmitt, Carl, Der Begriff des Politischen, a. a. O., S. 59.

³⁷ Vgl. Hiob 40, 15 – Hiob 41, 26.

³⁸ Vgl. Hobbes, Thomas, Leviathan, Teil II, Kap. 20, s. ebenso Taubes, Jacob, Statt einer Einleitung: Leviathan als sterblicher Gott, S. 11, in: ders. (Hrsg.): Religionstheorie und Politische Theologie, Band 1: Der Fürst dieser Welt. Carl Schmitt und die Folgen, München usw. 1983, S. 9 – 15.

³⁹ Vgl. Musgrave, Richard A., Public Finance and Finanzwissenschaft Traditions Compared, S. 149, in: Finanzarchiv, 53, 1996, S. 145 – 193.

⁴⁰ Vgl. Wicksell, Knut, Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena 1896, S. 131.

⁴¹ Vgl. Hanusch, Horst, Theorie des öffentlichen Gutes, Göttingen 1972, S. 13.

⁴² Vgl. Head, John G., Public Goods and Public Welfare, Durham/North Carolina 1974, S. 83.

Trittbrettfahrerverhalten hinreichend umschrieben. Lindahl hat den Begriff der öffentlichen Güter explizit eingeführt: „Gewisse Güter, die öffentlichen Güter, werden nämlich erzeugt, um gewisse Bedürfnisse, die öffentlichen Bedürfnisse, zu befriedigen“⁴³. Bei ihm erfolgt die Preisfestsetzung der öffentlichen Güter nach ihren Grenznutzen⁴⁴. Die sich daran anschließende Gleichsetzung von Grenznutzen und Grenzkosten, von Samuelson mathematisch formalisiert, ist unter der Annahme vollständiger Konkurrenz nur trivial. Von Lindahl stammt das Wissen um die stärkeren individuellen Präferenzen wohlhabender Bürger bei der Bereitstellung öffentlicher Güter. „Die wohlhabenden Steuerträger übernehmen freiwillig einen grösseren Kostenanteil der öffentlichen Güter als die schlechter situierten, weil die staatliche Tätigkeit sonst nicht den von ihnen gewünschten Umfang erhalten kann. Dadurch wird ihnen zwar eine größere Steuerlast auferlegt, aber sie werden auch noch grössere Vorteile davontragen, so dass ihr Totalgewinn im letzteren Falle grösser als im ersten sein wird“⁴⁵. Damit ist die auf die Ausbeutung der (finanz)-stärkeren durch die schwächeren Gruppenteilnehmer bezogene vermeintliche Ausbeutungsproblematik, die sich später bei Olson finden wird⁴⁶, völlig zutreffend beschrieben. Die stärkeren Gruppenteilnehmer tragen nur deshalb das größere Ausmaß der Kosten, weil sie mit Abstand davon den größten Nutzen haben. Bei der Festsetzung der Preise öffentlicher Güter hat Lindahl mangels besseren Wissens und in Abkehr von Wicksell eine willkürliche Lösung getroffen, die durch Musgraves Rezeption fortlebt⁴⁷.

1. Die Einteilung nach Buchanan

Buchanan hat in Anlehnung an Marshall herausgestellt, daß öffentliche Güter⁴⁸ – ähnlich wie private Kuppelprodukte – durch ein gemeinsames Angebot (engl. „joint supply“) gekennzeichnet sind⁴⁹. Es besteht Unteilbarkeit. In einem solchen Fall muß die Produktion zwangsläufig mit fallenden Grenzkosten einhergehen und das Ertragsgesetz verletzen, nach welchem der Preis den Grenzkosten entspricht. Bei Unteilbarkeit muß der Markt versagen⁵⁰. Zu den öffentlichen Gütern zählen

⁴³ Lindahl, Erik, Die Gerechtigkeit der Besteuerung. Eine Analyse der Steuerprinzipien auf Grundlage der Grenznutzentheorie, Lund 1919, S. 28.

⁴⁴ Vgl. *ebda.*, S. 83.

⁴⁵ *Ebda.*, S. 84.

⁴⁶ Vgl. Olson, Mancur, The Logic of Collective Action, a. a. O., S. 29.

⁴⁷ Vgl. Head, John G., Public Goods and Public Welfare, a. a. O., S. 96.

⁴⁸ Die Begrifflichkeiten *öffentlich* bzw. *kollektiv* stellen für Buchanan Wechselbegriffe dar (vgl. Buchanan, James M., Public Finance in Democratic Process, Chapel Hill 1967, S. 11).

⁴⁹ Marshall bezieht sich auf eine Kuppelproduktion bei der Verwertung von Tier- bzw. Agrarprodukten. So erweisen sich Fleisch und Leder bzw. Weizen und Stroh als komplementäre Güter. Kommt es zu einem gemeinsamen Angebot, heißt das, daß die Kosten der Kuppelproduktion niedriger sein müssen als die entsprechenden Kosten getrennter Produktion (vgl. Marshall, Alfred, Principles of Economics, Vol. I, 5. Auflage, London 1907, S. 388 ff.).

nach Buchanan die klassischen staatlichen Kompetenz-, Aufgaben- und Ausgabenbereiche, wie die Landesverteidigung, der Justiz- und Polizeisektor, ferner ein Institut der Geldwertstabilität und der staatliche Ordnungsrahmen. Das uns beschäftigende methodische Problem, das auf die Diskrepanz zwischen den öffentlich bereitgestellten Gütern und den bereitzustellenden öffentlichen Gütern bezogen ist, wollte Buchanan durch die Einführung einer weiteren Güterkategorie lösen. Zu diesen quasi öffentlichen Gütern (engl. „quasi-collective goods“)⁵¹ gehören alle Güter in den Grenzbereichen zwischen privaten und öffentlichen Güterkategorien u. a. im Bildungssektor⁵². Diesen Versuch halten wir allerdings für untauglich, weil methodische Schwierigkeiten nicht einfach durch eine Umklassifizierung aufgehoben werden können.

2. Der Ansatz von Samuelson

Auf Samuelson geht die mathematische Formalisierung des Unteilbarkeitskriteriums zurück⁵³. Ihm kam es darauf an, der unzutreffenden Anwendung des walrasianischen Modells bei öffentlichen Gütern eine modellgerechte Lösung entgegenzusetzen⁵⁴. Samuelson wählte einen nachfrageorientierten Ansatz, weil er festgestellt hatte, daß beim Konsum eines spezifisch öffentlichen Gutes keine Rivalität auftritt. Die zusätzlichen Ressourcenkosten (K'), die ein weiterer Nutzer des spezifisch öffentlichen Gutes verursacht, betragen im polaren Fall Null. Bei Unteilbarkeit gilt:

$$\sum MRS = K' \text{ (Samuelson-Bedingung)}^{55}.$$

Die Samuelson-Bedingung ist heute zum finanzwissenschaftlichen Gemeinplatz geworden. In ihr drückt sich die Feststellung aus, daß das Pareto-optimum bei öffentlichen Gütern wegen des strategischen Verhaltens der Marktteilnehmer nicht über ein dezentralisiertes Preissystem zu erreichen ist⁵⁶.

⁵⁰ Vgl. *Buchanan*, James M., *The Public Finances*, Homewood/Ill. 1965, S. 19.

⁵¹ Vgl. *ders.*, *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago 1968, S. 49.

⁵² Vgl. *ders.*, *The Public Finances*, a. a. O., S. 22 ff.

⁵³ Vgl. *Samuelson*, Paul A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, S. 387 ff., in: *Review of Economics and Statistics*, 36, 1954, S. 387 – 389.

⁵⁴ Vgl. *Head*, John G., *Public Goods and Public Welfare*, a. a. O., S. 91.

⁵⁵ Vgl. *Samuelson*, Paul A., *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*, S. 354, in: *Review of Economics and Statistics*, 37, 1955, S. 350 – 356.

⁵⁶ Vgl. *ders.*, *The Pure Theory of Public Expenditure*, a. a. O., S. 388.

3. Der Ansatz Musgraves

Musgrave hat die Gütertheorie um das sogenannte Ausschlußprinzip erweitert⁵⁷. Zunächst griff er – wie Samuelson – bei der Definition öffentlicher Gütern auf das Kriterium des gemeinsamen Konsums zurück, doch stellte er diesem später das Ausschlußprinzip ergänzend zur Seite. So lassen sich nach Musgrave die Nachfrager gar nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten vom Konsum öffentlicher Güter ausschließen. Obwohl Musgrave ein Kriterium zur Erkennung öffentlicher Güter entwickeln wollte, wird damit eine synkretistische 2²-Güterttypologie ermöglicht, die neben den privaten und öffentlichen Gütern die Allmende- und Mautgüter umfaßt. Die Allmendegüter lassen einen Ausschluß von Konsumenten aus Kostengründen kaum zu, obwohl eine Konsumrivalität vorliegt⁵⁸. Bei den Mautgütern, von Boadway und Wildasin als variable öffentliche Güter⁵⁹ bezeichnet, können hingegen Konsumenten ausgeschlossen werden, obwohl eine Rivalität im Konsum nicht besteht. Sie sind mit fallenden Durchschnittskosten verbunden und begründen in der Preistheorie traditionellerweise das natürliche Monopol.

Zu den Mautgütern gehören die Güter, bei denen eine Gebühr erhoben werden kann, die eine Internalisierung der Grenzkosten ermöglicht⁶⁰. Allerdings wirft Musgraves Güterttypologie ein Konsistenzproblem auf, weil die vertikale Addition der Nachfragekurven bei gegebener Menge mit einer horizontalen Addition individueller Bedürfnisse bei gegebenen Kostenniveau methodisch unvereinbar ist⁶¹. In der Tat lassen sich die nachfrageorientierten Ansätze von Musgrave und Samuelson mit einer technologischen und damit *objektiven* Güterdefinition nur noch teilweise zusammenbringen, weil durch die Einbeziehung der Nachfragersicht eine erkennbar subjektive Note eingeführt wurde.

4. Exkurs: die Meritorik als methodologische und klassifikatorische Gretchenfrage

Die methodologische und klassifikatorische Einordnung der auf Musgrave zurückgehenden Theorie meritorischer Güter⁶² und ihre Stellung zur Theorie öffentlicher Güter ist in der Literatur nicht unumstritten. Es handelt sich bei den meritorischen Gütern (engl. „merit goods“) um solche, bei denen gleichzeitig positive interne und externe Effekte auftreten. Man behauptet, daß diese Güter aufgrund

⁵⁷ Vgl. *Musgrave*, Richard A., *The Theory of Public Finance*, New York usw. 1959, S. 8.

⁵⁸ Vgl. *Blankart*, Charles B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 2. Auflage, München 1994, S. 64.

⁵⁹ Vgl. *Boadway*, Robin W./*Wildasin*, David E. *Public Sector Economics*, 2. Auflage, Boston usw. 1984, S. 85 ff. und S. 95 ff.

⁶⁰ Vgl. *Blankart*, Charles B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, a. a. O., S. 58 ff.

⁶¹ Vgl. etwa *Hanusch*, Horst, *Theorie des öffentlichen Gutes*, a. a. O., S. 80.

⁶² Vgl. *Musgrave*, Richard A., *The Theory of Public Finance*, a. a. O., S. 9.

gestörter Konsumentenpräferenzen *in gesellschaftlich unzureichendem Maße* nachgefragt würden. Ist die Zuordnung der Meritorik im Kontext einer organischen Staatstheorie wegen der Existenz gesellschaftlicher Präferenzen ohne weiteres möglich⁶³, erscheint es als problematisch, die Theorie meritorischer Güter für den methodologischen Individualismus nutzbar zu machen. Es wird daher kein Zufall gewesen sein, daß sich Musgrave in seinen Ausführungen zur Methodenfrage von Anbeginn bedeckt hielt. Die schwelende Kontroverse wurde durch andere im *Finanzarchiv* ausgetragen. Einer Apologie von Head⁶⁴ folgte eine scharfe Kritik von McLure⁶⁵, ein klärender Artikel von Andel⁶⁶ und eine Replik von Head⁶⁷. Zwar gestand Head zunächst ein, daß Musgraves Zwillingskonzept aus meritorischen (engl. „merit wants“) und öffentlichen Bedürfnissen (engl. „social wants“)⁶⁸ mit methodologischen Mängeln behaftet sei, doch ging er davon aus, den Ansatz selbst verbessern zu können. Heads Interpretationsversuch läuft darauf hinaus, die gestörten Präferenzen als Ergebnis eines unvollkommenen Informationsstandes auszugeben⁶⁹. Natürlich konnte diese Auffassung nicht unwidersprochen bleiben. So betonte McLure, daß die entsprechenden methodologischen Interferenzen zwischen der Meritorik und der normativen Haushaltstheorie inakzeptabel seien. Zwar räumte McLure die Existenz von Grenzfällen zwischen den privaten und sozialen Bedürfnissen ein, doch wäre es unnötig, mit dem Begriff der Meritorik einen neuen Terminus zu erfinden⁷⁰. Andel, der in diesem Streit zu moderieren versuchte, stellte heraus, daß es mit Musgrave nicht zu vereinbaren sei, die Theorie meritorischer Güter als Sammelbegriff über die Theorie öffentlicher Güter zu stellen. Damit hatte er McLure im klassifikatorischen Teil recht gegeben. Allerdings bewertete Andel den entscheidenden Punkt, ob das Konzept der Meritorik mit dem methodologischen Individualismus vereinbar sei, konzilient zugunsten der Musgrave-schen und Headschen Position⁷¹. Dieser Meinung können wir uns nicht anschließen. Der entscheidende Kritikpunkt McLures ist nicht zu entkräften: *aus der Sicht einer methodologisch-individualistischen Theorie können keine gesellschaftliche Präferenzen existieren*. Es reicht also nicht aus, auch von der Existenz individueller Präferenzen auszugehen. Und wie neuere Ansätze zur Rechtfertigung meritorischer Bedürfnisse zeigen, kann man bestenfalls versuchen von der metho-

⁶³ Vgl. etwa Liedtke, Cornelius, Theorie der öffentlichen Güter und optimale Struktur einer Föderation, Berlin 1972, S. 41 ff.

⁶⁴ Vgl. Head, John G., On Merit Goods, in: *Finanzarchiv*, 25, 1966, S. 1 – 29.

⁶⁵ Vgl. McLure, Charles E., Merit Wants: A Normatively Empty Box, in: *Finanzarchiv*, 27, 1968, S. 474 – 483.

⁶⁶ Vgl. Andel, Norbert, Zur Diskussion über Musgraves Begriff der ‚merit wants‘, in: *Finanzarchiv*, 28, 1969, S. 209 – 213.

⁶⁷ Vgl. Head, John G., Merit Goods Revisted, in: *Finanzarchiv*, 28, 1969, S. 214 – 225.

⁶⁸ Vgl. Musgrave, R. A., The Theory of Public Finance, a. a. O., S. 9.

⁶⁹ Vgl. Head, John G., On Merit Goods, a. a. O., S. 1 ff.

⁷⁰ Vgl. McLure, Charles E., Merit Wants: A Normatively Empty Box, a. a. O., S. 474 ff.

⁷¹ Vgl. Andel, Norbert, Zur Diskussion über Musgraves Begriff der ‚merit wants‘, a. a. O., S. 212.

dologischen Problematik zu abstrahieren, damit die Fragestellung nicht aufkommt⁷².

Zum klassifikatorischen Aspekt sei angemerkt, daß auf den ersten Blick gesehen Heads Überordnung der Theorie der Meritorik über die Theorie öffentlicher Güter noch der geeignetste Versuch zu sein scheint, um das Konzept der meritorischen Güter zu bewahren, weil ein Nebeneinander von Theorien keine inhaltliche Existenzbegründung für die Meritorik liefern würde. In Heads Diktion schließen die meritorischen Bedürfnisse die öffentlichen Bedürfnisse ein⁷³. Allerdings läßt sich diese Einteilung analytisch nicht halten, weil die spezifischen öffentlichen Güter keine internen Effekte aufweisen, welche für die meritorischen Güter grundlegend sind. Eine Subsumtion der öffentlichen Güter unter die meritorischen Güter ist inhaltlich falsch. Dem gewogenen Leser finanzwissenschaftlicher Lehrbücher wird diese Abgrenzung überraschen, weil beide theoretischen Konzepte gleichberechtigt in den Lehrbüchern stehen⁷⁴. Es ist aber deutlich zu machen, daß die klassifikatorische Gleichbehandlung lediglich didaktische Gründe hat. Lehrbücher sollten sich durch die geschlossene Darstellung des Stoffes auszeichnen. Ist die Metaentscheidung für eine Argumentation auf der Basis eines erkenntnistmäßigen Individualismus gefallen, muß die Theorie meritorischer Güter ausgeschlossen werden.

5. Das Konzept von Sidgwick

Bereits vor Coase⁷⁵ hat Sidgwick (1883) damit begonnen, die Güter nach Maßgabe des Kriteriums technologischer interner und externer Effekte⁷⁶ formal einzuordnen. Interdependenzen zwischen Angebot und Nachfrage entstehen, weil ein kostenloser Ausschluß von den Vor- oder Nachteilen externer Effekte nicht möglich ist. So wird bei negativen externen Effekten weder der Verursacher belastet noch der Belastete entschädigt. Im Sidgwickischen Ansatz gilt es als theoretisch

⁷² So bemüht sich Erlei um eine Rehabilitierung der Meritorik im erkenntnistheoretisch-individualistischen Kontext, muß dazu aber eine dubiose Trennung aus selbstreflexiven Präferenzen und Marktpreferenzen konstruieren, was die methodologische Problematik nur verschoben kann. Dabei ist sich Erlei sicher, daß ein transitives Präferenzsystem aus individuellen und kollektiven Präferenzordnungen mit der Meritorik kaum vereinbar ist (vgl. *Erlei*, Mathias, Meritorische Güter: die theoretische Konzeption und ihre Anwendung auf Rauschgifte als demeritorische Güter, hrsg. von Helmut Dietl u. a., Ökonomische Theorie der Institutionen, Band 2, Münster; Hamburg 1992, S. 6 ff. und S. 34 ff.).

⁷³ Vgl. *Head*, John G., On Merit Goods, a. a. O., S. 8 ff.

⁷⁴ Vgl. etwa *Petersen*, Hans-Georg / *Müller*, Klaus, Volkswirtschaftspolitik, München 1999, S. 132 ff.

⁷⁵ Vgl. *Coase*, Roland, The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, 3, 1960, S. 1 – 44.

⁷⁶ In der Folge werden die technologischen externen Effekte kurz als externe Effekte bezeichnet. Nicht eingeschlossen sind die sogenannten pekuniären externen Effekte, die auf veränderte Faktorpreise bezogen sind (vgl. *Demmler*, Horst, Einführung in die Volkswirtschaftslehre, München 1990, S. 179 ff.).

umstritten, ob sich die Theorie öffentlicher Güter konsistent in das Konzept der Externalität eingliedern läßt. Die Kritiker weisen darauf hin, daß externe Effekte die Nutzenfunktion Dritter auf verschiedenere Weise tangieren, während öffentliche Güter zur simultanen Befriedigung artgleicher Bedürfnisse dienen⁷⁷. Die Befürworter gestehen diesen bloß mengenmäßigen Unterschied zu, wollen aber analytisch eine volle Äquivalenz des Kollektivgutproblems mit den Konsumexternalitäten erkannt haben. Nach Ansicht Sohmens könnten alle Fragen der optimalen Allokation öffentlicher Güter zumindestens theoretisch gelöst werden⁷⁸. Es ist wohl richtig, daß bei *ausschließlich ökonomischer Betrachtung* das Konzept der öffentlichen Güter überflüssig wäre, wenn es konsequent in ein Externalitätenkonzept überführt werden würde. Auf den ersten Blick erscheint die Zuordnung der öffentlichen Güter zu den externen Effekten zutreffend zu sein, sogar brillant, da sie vordergründig deutliche Vereinfachungen und definitorische Vereinheitlichungen ermöglicht. Tatsächlich ist die vermeintlich objektive Darstellung der auftretenden externen Effekte und ihrer totalen Höhe eindeutig einer subjektiven Bewertung unterworfen. Bei aller Orientierung an objektivierbaren Kriterien läßt sich die Schwäche des Konzeptes in einer Scheingenauigkeit ausmachen. *Weil sie von der politischen Dimension abstrahiert, ist eine Theorie der Externalitäten vom Standpunkt des Handelns aus gesehen völlig ungeeignet und zwar aus praktischen Gründen.* Schließlich müßte für jedes Gut der Grad der Externalität bestimmt werden, d. h. für jedes Individuum und für jede Zeitspanne.

III. Ein vieldimensioniertes Klassifikationskonzept

1. Die sachlichen Klassifikationskriterien

Die in der Folge entwickelten sachbezogenen, d. h. im gewissen Sinne *objektivierten* Klassifikationskriterien werden als konstitutiv vorausgesetzt. Sie genügen vollständig, um ein konsistentes Güterklassifikationsmodell zu entwerfen. Wir plädieren in dem Zusammenhang für eine *Ökonomie der Kriterien*: es sollen nicht mehr Kriterien als nötig formuliert werden⁷⁹.

a) Die Rivalität im Konsum

Das Kriterium der Rivalität läßt zwei Deutungen zu. Im ersten Konzept, das u. a. von Petersen vertreten wird, werden private und öffentliche Güter gleichermaßen

⁷⁷ Vgl. Münch, Klaus Norbert, Kollektive Güter und Gebühren-Elemente einer Gebährentheorie für Kollektivgüter, Göttingen 1976, S. 37 f.

⁷⁸ Vgl. Sohmen, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 291 ff.

⁷⁹ Bestimmte Unterkriterien, die sich auf das *Ausmaß*, die *Adressaten* und die *Gegenständlichkeit* beziehen, werden an dieser Stelle nicht eingeführt, da sie nur den öffentlichen Gütern zugeordnet sind.

als nicht rivalitär aufgefaßt⁸⁰. Damit fiel dieses Unterscheidungskriterium weitgehend fort. In jener Einteilung, die wir als *personales Rivalitätskonzept* bezeichnen wollen, werden die Nachfrager in Klubs zugeordnet. Demzufolge würde ein bestimmtes öffentliches Gut für den „Klub der Staatsbürger“ bereitgestellt, wobei Nichtrivalität vorliegt solange keine Begrenzungszustände eintreten. Ähnliches läßt sich für ein „echtes“ Klubgut sagen. Ein privates Gut schließlich ist exklusiv, bei dem per se Nichtrivalität herrscht, weil sich das einzige Mitglied des Klubs „Individuum“ selbst keine Konkurrenz macht. Petersen vertritt insofern eine umfassende Klubtheorie. Die zweite Einteilung rekurriert auf die Teilbarkeit von Gütern. Dieses *unpersonale, güterbezogene Rivalitätskonzept* wird in der weiteren Folge zugrundegelegt. Wenn keine Begrenzungszustände auftreten, die abhängig von der Kapazitätsgröße öffentlicher Einrichtungen und der Anzahl der Nutzer sind, können alle Konsumenten ein und dieselbe Menge eines öffentlichen Gutes konsumieren. Daraus ergibt sich, daß die Kriterien von Rivalität und Teilbarkeit miteinander korrespondieren. *Die Rivalität im Konsum entspricht der Teilbarkeit, die Nichtrivalität der Unteilbarkeit.* Öffentliche Güter sind unteilbar in dem Sinne, daß jedes Wirtschaftssubjekt vorab dieselbe Gütermenge zur Verfügung hat⁸¹ (engl. „jointness in consumption“). Es ist dagegen zweitrangig, ob ein Wirtschaftssubjekt dieselbe Gütermenge effektiv nutzt oder den Konsum zurückweisen kann⁸². Private Güter sind hingegen grundsätzlich teilbar. Bei einem teilbaren Gut steht es jedem Wirtschaftssubjekt im Rahmen der eigenen finanziellen Möglichkeiten frei, ein *beliebiges* Versorgungsniveau herzustellen, das es zu konsumieren wünscht. Person A mag fünf Einheiten eines bestimmten Gutes, Person B möglicherweise vier Einheiten und Person C keine Einheit konsumieren wollen. Bei manchen Autoren findet sich die Kritik, daß das an der Teilbarkeit ausgerichtete Rivalitätskriterium nicht eindeutig zur Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern geeignet sei, weil sich auch bei öffentlichen Gütern im Falle einer Übernutzung, wenn die Kapazitätsgröße öffentlicher Projekte überschritten wird, eine Rivalität einstellen kann⁸³. Dieser Auffassung kann sich nicht angeschlossen werden. *Eine Unterscheidung nach dem Kriterium der Teilbarkeit ergibt, daß bei privaten Gütern die optimale Nutzerzahl genau bei eins, bei übernutzten öffentlichen Gütern wenigstens über eins liegen muß.* Bei öffentlichen Gütern mag zwar durch eine exorbitante Übernutzung die Rivalität stark ansteigen, doch ist die

⁸⁰ Vgl. Petersen, Hans-Georg, Finanzwissenschaft I, a. a. O., S. 163.

⁸¹ Vgl. Blankart, Charles B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, a. a. O., S. 56.

⁸² Münch hält die *tatsächliche* Zurückweisbarkeit von Gütern für relevant (vgl. Münch, Klaus Norbert, Kollektive Güter und Gebühren-Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter, a. a. O., S. 49 f.). Wir halten es hingegen für nebensächlich, ob die Steuerzahler öffentlich finanzierte Güter tatsächlich nutzen. Wichtig ist, daß sie die Beteiligung an der Finanzierung nicht zurückweisen können.

⁸³ Vgl. etwa Blümel, Wolfgang, u. a., The Theory of Public Goods: A Survey of Recent Issues, S. 247, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 142, 1986, S. 241 – 309.

Übernutzung immer dadurch verursacht, daß *zu viele* Nutzer die gegebene Güterkapazität in Anspruch nehmen.

b) Das Ausschlußprinzip

Auf das methodische Spannungsverhältnis zwischen dem wohlfahrtstheoretischen Rivalitätskriterium und dem praxisbezogenen Ausschlußprinzip wurde schon hingewiesen. Das Ausschlußprinzip als praktisch-institutionelle Größe gibt darüber Aufschluß, ob sich die Pareto-Optimalität in der Praxis weitgehend erreichen läßt. Das Ausschlußprinzip ist eine technische Größe, die mit den Kosten des Ausschlusses variiert. Bei privaten Gütern ist ein Ausschluß nicht nur problemlos möglich, sondern eigentlich obligatorisch: es wird *exklusiv* konsumiert. Selbst bei öffentlichen Gütern wird es durch moderne technische Mittel, etwa durch elektronische Sperren, zunehmend einfacher, einen Ausschluß kostengünstig durchzusetzen. Es wäre beispielsweise juristisch und technisch durchaus möglich, ein gesamtes Waldgebiet abzuriegeln und nur diejenigen den Wald nutzen zu lassen, die zur Zahlung einer Gebühr bereit wären⁸⁴. Eine andere Frage ist es, ob ein solches Vorgehen bei öffentlichen Gütern sinnvoll erscheint. Unter Effizienzgesichtspunkten wäre ein Ausschluß nicht gerechtfertigt, solange keine Rivalität im Konsum vorliegt, ansonsten mag ein Ausschluß richtig sein, wenn ein Konsument sich nicht an den durch ihn zusätzlich entstehenden Kosten beteiligen will.

c) Als Nebenbedingung: die Herstellung

Entgegen einer populären Meinung impliziert ein gemeinsamer Konsum keine Überwindung der Knappheitsbedingungen. Auch ein öffentliches Gut muß hergestellt werden, womit ein Verbrauch an volkswirtschaftlichen Ressourcen verbunden ist, die an anderer Stelle nicht mehr eingesetzt werden können⁸⁵. So wichtig die Frage, welche Institution ein bestimmtes öffentliches Gut herstellen soll, im institutionenökonomischen Sinne erscheint, ist sie im klassifikatorischen Sinne zunächst einmal gleichgültig. Der Hauptunterschied zwischen freien und öffentlichen Gütern liegt im Kriterium der Herstellung. Ein öffentliches Gut muß hergestellt werden, um da zu sein. Freie Güter sind hingegen natürlicherweise vorhanden und müssen eben nicht hergestellt werden. Freie Güter erfordern keine staatliche oder privat-koordinierte Handlung weder in Herstellung noch Bereitstellung.

⁸⁴ Dieses instruktive Beispiel findet sich bei *Sohmen*, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 286.

⁸⁵ Vgl. *Bonus*, Holger, Öffentliche Güter: Verführung und Gefangenendilemma, S. 292, in: Stützel, Wolfgang, u. a. (Hrsg.): Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Band 1: Zeugnisse aus zweihundert Jahren, Stuttgart 1981, S. 283 – 305.

2. Die Gütergruppen im einzelnen

a) *Private Güter*

Ein privates Gut ist teilbar, d. h. es ist möglich, daß verschiedene Personen unterschiedliche Mengen eines bestimmten privaten Gutes konsumieren. Bei privaten Gütern treten im sogenannten polaren Fall keine technologischen externen Effekte auf. In dieser völlig internalisierten Form haben sie keinerlei Auswirkung auf die Nutzenfunktion Dritter, wenngleich nicht ausgeschlossen werden kann, daß pekuniäre externe Effekte positiver oder negativer Art auftreten. Was die technologischen externen Effekte betrifft, läßt sich festhalten: je größer diese bei bestimmten Gütern werden, desto geringer wird die Wahrscheinlichkeit, daß es zu einer hinreichenden Marktbereitstellung kommt. Falls die Polarität verloren geht, werden private Güter die Nutzenfunktionen anderer vom Konsum ausgeschlossener Individuen tangieren, indem sie Neid erzeugen. Dabei scheint sich der Neid gerade mit dem Ausmaß der Exklusivität zu verstärken. Und tatsächlich ist das *praktisch* entscheidende Charakteristikum für private Güter die Ausschließlichkeit im Konsum. Nur durch die Existenz von Besitztiteln, von denen andere ausgeschlossen werden können, ist ein Marktaustausch überhaupt durchführbar⁸⁶.

b) *Öffentliche Güter*

aa) Nach dem Ausmaß: spezifische und begrenzte öffentliche Güter

Bei einem öffentlichen Gut wird für alle Konsumenten genau eine Gleichgewichtsmenge bereitgestellt. Es kommt im polaren Fall zum völligen Versagen des Ausschlußprinzips, d. h. es ist unmöglich oder zu teuer, einen Ausschluß von Konsumenten vorzunehmen. Ein derartiges *spezifisch öffentliches Gut* zeichnet sich durch Nichtrivalität im Konsum aus, so daß die Kosten, die ein zusätzlicher Nutzer verursacht, Null betragen müssen. Dann erweist sich ein Nulltarif als wohlfahrts-optimal und es wäre richtig, ein spezifisch öffentliches Gut durch allgemeine Steuermittel oder Kredite zu finanzieren. *Allerdings soll das nicht heißen, daß die Kapazitäten enorm aufzublähen seien, obwohl dadurch Kapazitätsengpässe und Rivalitäten weitgehend vermieden werden könnten.* Auch eine fünfspurige Autobahn will finanziert sein. Da die Finanzierungsseite bei öffentlichen Gütern nicht unerheblich ist, wird ceteris paribus ein Staat mit einem geringen Volkseinkommen eher an eine Finanzierungsgrenze stoßen als ein Staat, der über ein hohes Volkseinkommen verfügt. Tatsächlich werden die Kapazitätsengpässe vermutlich unüberwindlich bleiben, weil bei einem größeren staatlichen Budget die subjektiven Ansprüche steigen und die angebotsseitig aufgestockte Kapazitätsgrenze aufgrund einer gestiegenen Nachfrage wieder eingeholt wird. Da die optimale Größe eines

⁸⁶ Vgl. Petersen, Hans-Georg, Finanzwissenschaft I, a. a. O., S. 141.

öffentlichen Gutes relational bleibt, kann seine Bestimmung immer nur eine Momentaufnahme sein. Sie gilt nur *unter sonst gleichen Bedingungen*. Nirgends wo anders als hier zeigt sich deutlicher, daß die Ceteris-paribus-Klausel bei der Vielzahl nicht kontrollierbarer Parameteränderungen streng genommen falsch ist und sich als eine „Immer-und-überall-wenn-dann-Aussage“⁸⁷ erweist. Wie dem auch sei, als empirisch gesichert kann gelten, daß im Falle zu geringer Kapazitäten die Begrenzungen zu schnell eintreten, während im Falle überdimensionierter Kapazitäten das staatliche Budget eine Überbeanspruchung erfährt. Wobei zu beachten ist, daß überdimensionierte Kapazitäten öffentlicher Einrichtungen zwar ineffizient sind⁸⁸, doch sich darin nur die Wirkung der Ressourcenvergeudung ausdrückt, nicht ihre Ursache.

Bei Begrenzungen übersteigt die aktuell nachgefragte Menge das Angebot. In Wirklichkeit können immer irgendwelche Übernutzungen auftreten. Eine Autobahn kann zu bestimmten Zeiten, wenn die Fahrt frei ist, als spezifisches öffentliches Gut gelten. Doch je mehr Verkehrsteilnehmer die Autobahnstrecke benutzen, *desto begrenzter wird das Gute am öffentlichen Gut*. In einer solchen Phase der Überfüllung soll semantisch zutreffend von einem *begrenzten öffentlichen Gut* gesprochen werden⁸⁹. Um ein anderes Exempel zu geben: die Nutzung einer Brücke in einer idyllischen Landschaft wirft keine Kapazitätsprobleme auf, weil normalerweise der geringe Straßenverkehr zu bewältigen ist. Damit wären die Charakteristika eines spezifischen öffentlichen Gutes erfüllt. Nichtsdestotrotz kann es temporär zu einer dramatischen Übernutzung kommen, wenn beispielsweise in der Nähe ein Musikkonzert stattfindet und der Anfahrtsweg über besagte Brücke führt. Da es nicht sinnvoll ist, die Brücke für den einen Tag zu verbreitern und sich die Verbreiterung aufgrund der ansonsten geringen Nutzerzahl finanziell nicht lohnt, muß die Überfüllung in Kauf genommen werden. An diesem Tag wandelt sich das spezifisch öffentliche Gut in ein äußerst begrenztes öffentliches Gut. Weiter, die Polizeipräsenz wird am 1. Mai am Prenzlauer Berg in Berlin traditionell erhöht, um die temporär gestiegene Nachfrage nach Innerer Sicherheit zu decken. Hier ist es also möglich, für kurze Zeit die Kapazitätsgrenze heraufzusetzen. Da sich die Lage am 2. Mai erfahrungsgemäß wieder beruhigt, lassen sich die Kapazitäten wieder auf ein gewöhnliches Maß zurückfahren. *Wenn Begrenzungen auftreten formulieren sie der Politik ein handlungsleitendes Sollen, welches sich in einer Aufstockung der Kapazitäten äußert, sofern eine solche Aufstockung möglich ist*. Allerdings kann es langfristig, d. h. bei Vermeidbarkeit der Fixkosten, zu einer Zurückstellung von staatlichen Aufgaben kommen.

⁸⁷ Albert, Hans, Modell-Platonismus, a. a. O., S. 411.

⁸⁸ Einige Überlegungen zur Kapazitätsgrenze und dem Zustand von Überdimensionierungen finden sich bei Münch, Klaus Norbert, Kollektive Güter und Gebühren-Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter, a. a. O., S. 11.

⁸⁹ Zur mathematischen Beschreibung begrenzter öffentlicher Güter vgl. Arnold, Volker, Theorie der Kollektivgüter, München 1992, S. 221 ff.

Ein öffentliches Gut kann nur als spezifisch und unteilbar gelten, wenn die Kapazitätsgrenze nicht erreicht wird. Praktischerweise kommt es zu einer Ausbebelung des Nichtrivalitäts- oder Unteilbarkeitskriteriums, weil die Nachfrage permanent oder temporär an eine Kapazitätsgrenze stößt. Geschieht das, tritt eine Konsumrivalität auf. In dem Fall liegt ein begrenztes öffentliches Gut vor. Insofern läßt sich ein prinzipieller *Grenzzustand* erkennen, für den die Aussage gilt: *alle öffentlichen Güter weisen letztlich nach Maßgabe ihres Ausmaßes eine Indifferenz auf*. Ein öffentliches Gut kann zu verschiedenen Zeiten und an verschiedenen Orten durch eine Überschreitung der Kapazitätsgrenze verschiedene Qualitäten aufweisen. So stellt Recktenwald fest, daß Qualität und Umfang der Inneren Sicherheit variieren kann und es möglich wird, einen vorübergehenden oder teilweisen Ausschluß vom Gut der Inneren Sicherheit vorzunehmen⁹⁰.

bb) Exkurs: die Spitzenlastnachfrage

Die Preisbildung bei Spitzenlast (engl. „peak-load pricing“) ist ein preistheoretischer Ansatz zur Erklärung temporärer und zyklischer Nachfrageschwankungen und stammt aus dem Kontext privater Güter⁹¹. Viele städtische Verkehrsbetriebe haben heute bereits ein Preisdifferenzierungssystem eingeführt und höhere Preise zu Zeiten der Spitzenlastnachfrage durchgesetzt. Lenkungseffekte und Ausweichreaktionen sind erkennbar und erwünscht. Ähnliche Preisdifferenzierungen gibt es u. a. im Bereich gebührenpflichtiger Parkplätze, im Flugverkehr und bei Hotelbuchungen. Wenn von der unterschiedlichen Aggregationstechnik bei den Nachfragekurven einmal abstrahiert wird, läßt sich der Versuch unternehmen, das Modell eingeschränkt auf den Bereich der begrenzten öffentlichen Güter zu übertragen. Dagegen ist das Modell bei spezifisch öffentlichen Gütern völlig irrelevant, weil sich diese durch konstante Grenzkosten von Null auszeichnen. Der Spitzenlastfall kann dort nicht eintreten. So läßt sich formulieren, daß bei begrenzten öffentlichen Gütern durch das Entstehen von Zeitkosten in Spitzenlastzeiten das Kriterium der Nichtrivalität eingeschränkt wird, wodurch die Grenzkosten über Null steigen und damit die Wahrscheinlichkeit abnimmt, daß eine Durchsetzung des Ausschlußprinzips zu teuer ist. Um eine optimale Allokation herbeizuführen, muß bei einem Anstieg der Grenzkosten ein Preis erhoben werden, der bei vollständiger Konkurrenz den Grenzkosten entspricht. Die eigentlichen Herstellungskosten können hingegen als *Fixkosten* nicht in den Preis eingehen. Falls die Grenzkosten nur in der Spitzenlastzeit (engl. „on-peak-period“) und nicht in der Grundlastzeit (engl. „off-peak-

⁹⁰ Vgl. Recktenwald, Horst Claus, Effizienz und innere Sicherheit, S. 609, in: Kyklos, 20, 1967, S. 607 – 641.

⁹¹ Zur Spitzenlastnachfrage vgl. etwa Waldmann, Reinhold, Die Theorie des Peak-Load Pricing, Diss., Gießen 1981. Natürliche Monopole zeichnen sich genau wie die öffentlichen Güter durch Skalenvorteile (engl. „Economies of Scale“), also fallende Durchschnittskosten, aus (vgl. ebda., S. 140 ff.).

period“) anfallen⁹², muß die Direktive lauten, nur in der Spitzenlastzeit einen Preis zu erheben, weil die wirtschaftliche Verantwortung diejenigen tragen sollen, welche die entsprechenden Kosten verursachen. Leider läßt sich mit dem vorliegenden preistheoretischen Ansatz die Frage nicht beantworten, welchen Umfang die optimale Gleichgewichtsausbringungsmenge haben muß. Die politische Entscheidung über die Kapazitätsgröße erfolgt unter Unsicherheit.

Eine zyklische Nachfrage läßt sich bei der Straßennutzung beobachten. Wird es als öffentliches Gut begriffen, leitet sich daraus die Forderung nach einer allgemeinen Finanzierung durch die entsprechende öffentliche Körperschaft ab. Für eine Bundesautobahn wird diese durch den Bund, für eine Landstraße durch das Bundesland und für kleinere Wege durch die Kommunen übernommen. Die entstehenden Fixkosten werden dem Konsumenten üblicherweise – von Anliegerbeiträgen auf kommunaler Ebene einmal abgesehen – nicht in Rechnung gestellt. *Aus diesem Grunde sollte die Entscheidung darüber, wie hoch diese Fixkosten ausfallen, d. h. welche öffentlichen Kapazitäten aufgebaut werden, den Wählern und Zahlern öffentlicher Güter überlassen werden.* Dagegen sollten die Nutzer die gesamten variablen Kosten zu tragen haben, die sich aufgrund der vorhandenen internen Effekte zuordnen lassen. Dazu zählen u. a. die durch Übernutzung entstehenden Zeitkosten und die Kosten der Instandhaltung. Daß ein technischer Ausschluß von zahlungsunwilligen Konsumenten möglich ist, zeigt die französische oder amerikanische Autobahnpraxis eindrucksvoll. Die Etablierung einer sogenannten Vignette, wie in der Schweiz, kann dagegen kaum als effiziente Kostenzuweisung gelten, weil sie nicht auf die variablen Kosten abstellt.

cc) Nach den Adressaten: die öffentlichen Güter des Konsums und der Produktion

Über das Ausmaß hinaus lassen sich die öffentlichen Güter nach den jeweiligen Adressaten in solche der Produktion und des Konsums einteilen⁹³. Nach Arnold stellen die öffentlichen Konsumgüter keine individuell verbrauchbaren, sondern kollektiv nutzbare Güter dar, die von Privatleuten und von Unternehmen nachgefragt werden. Die öffentlichen Güter der Produktion werden hingegen ausschließ-

⁹² Dieser Fall heißt nach Steiner feststehende Spitzenlast (engl. „firm-peak“). Abweichend davon kann auch in der Grundlastzeit ein höherer Preis als der Grenzkostenpreis genommen werden, falls schon dort die Grenzkosten überschritten werden, womit die sich verschiebende Spitzenlast (engl. „shifting-peak“) gekennzeichnet wäre (vgl. Steiner, Peter O., Peak Loads and Efficient Pricing, S. 589 f., in: Quarterly Journal of Economics, 71, 1957, S. 585 – 610).

⁹³ Mit den öffentlichen Güter der Produktion sind diejenigen kollektiven Güter bezeichnet, die von Produzenten nachgefragt werden. Sie haben nichts mit dem eingeführten dritten Kriterium – dem der Herstellung – zu tun, welches sich auf die Notwendigkeit zur Produktion von Gütern und damit auf die Angebotsseite bezieht. Auch öffentliche Güter des Konsums werden produziert und bereitgestellt.

lich als industrielle Zwischenprodukte den Unternehmen zur Verfügung gestellt⁹⁴. Hanusch hat versucht, bei den öffentlichen Gütern des Konsums durch die Schaffung eines allokativen Maßes q^m zu einer präzisen Einteilung zu kommen, wobei er das alloкатive Maß an der relativen Mengendifferenz zwischen einem theoretisch denkbaren optimalen Marktbedarf – d. h. einer geschätzten Nachfrage $\sum L_i^m$ und der tatsächlich ausgedrückten Nachfrage $\sum L_i$ – ausgerichtet hat. Demgemäß gilt:

$$q_i^m = \frac{(\sum L_i^m - \sum L_i)}{\sum L_i^m}, \text{ wobei } i = 1, 2, \dots, n \text{ und } 0 < q^m < 1.$$

Bei einem Wert von 1,0 für q_1^m spricht Hanusch von einem spezifischen öffentlichen Konsumgut, für das kein Nachfrager bereit ist, seine Präferenzen zu offenbaren. Ein Marktangebot findet nicht statt. Falls q_2^m einen Wert zwischen 0,5 und 1 erreicht, liegt ein begrenztes öffentliches Konsumgut vor, dessen Marktangebot um so seltener zustande kommt, je höhere Werte q_2^m aufweist. Falls nun q_3^m einen Wert zwischen 0 und 0,5 annimmt, spricht Hanusch von einem begrenzten privaten Konsumgut, das im größeren Umfange marktfähig ist. Ein Ausschluß von dessen Konsum wäre zu vertretbaren Kosten möglich. Falls $q_4^m = 0$ ist, liegt ein privates Konsumgut vor, das eine Konsumrivalität aufweist⁹⁵. Neben Hanusch hat sich in jüngster Zeit Bonus hervor getan, ein Konzept zu entwerfen, das auf den *Öffentlichkeitsgrad* von Gütern abstellt⁹⁶. Die Erkenntnis, daß die graduellen Änderungen zwischen privaten und öffentlichen Kategorien notwendigerweise zu erfassen sind, scheint sich zunehmend durchzusetzen.

Bei öffentlichen Gütern der Produktion, die als Produktionsmittel Bestandteil der Produktionsfunktionen sind, ist der Wert eines öffentlichen Gutes viel exakter als bei den Konsumgütern feststellbar. Eine gesellschaftliche Selbstorganisation privater Anliegen wird sich ergo um so häufiger einstellen, je dringlicher das öffentliche Produktionsgut von den Unternehmen benötigt wird und je geringer ihre Nachfragemacht ausfällt. Eine marktoptimale Allokation öffentlicher Güter kann dann gerade in größeren Gruppen stattfinden⁹⁷ und zwar deshalb, weil den öffentlichen Gütern der Produktion private Güter im Produktionsprozeß nachfolgen, die den Bereitstellungsvorgang befördern. Es verwundert insofern nicht, daß es im Produktionsbereich manchmal zu einer Überwindung des Trittbrettfahrerverhaltens kommt. Eine Widerlegung der Ineffizienzprognose kann daraus nicht abgeleitet werden.

⁹⁴ Vgl. Arnold, Volker, Theorie der Kollektivgüter, a. a. O., S. 79 und S. 177.

⁹⁵ Vgl. Hanusch, Horst, Theorie des öffentlichen Gutes, a. a. O., S. 89 ff.

⁹⁶ Vgl. Bonus, Holger, Öffentliche Güter: Verführung und Gefangenendilemma, a. a. O., S. 300 ff.

⁹⁷ Vgl. Hanusch, Horst, Theorie des öffentlichen Gutes, a. a. O., 1972, S. 95 ff., vgl. auch Pommerehne, Werner W., Präferenzen für öffentliche Güter, Tübingen 1987, S. 7.

dd) Nach der Gegenständlichkeit: materielle und immaterielle
öffentliche Güter

Die öffentlichen Güter lassen sich schließlich nach der Gegenständlichkeit gliedern. Nach Dietzel hat man zwischen materiellen und immateriellen Formen zu unterscheiden. Der Staat sei deshalb produktiv, weil er immaterielle Güter erzeuge. Dazu gehöre beispielsweise die Kriegskonsumption⁹⁸. Und da bei immateriellen öffentlichen Gütern unmöglich ein Kapitalstock aufgebaut werden könne, sei zu ihrer Bereitstellung eine ständige Besteuerung nötig⁹⁹. Nun muß gesagt werden, daß die Einteilung nach der Gegenständlichkeit zunächst wenige Anhänger fand. So vertrat etwa Sax die Meinung, daß sie nicht nur unnötig, sondern sogar hinderlich bei der Erklärung der Kollektivwirtschaft wäre¹⁰⁰. Nur den Sachgütern sei der Charakter öffentlicher Güter zuzugestehen. Diese Auffassung war für das 19. Jahrhundert durchaus typisch, doch scheint eine Erweiterung des Güterbegriffs unvermeidlich zu sein, falls der Schritt von einer Verwaltungstheorie zu einer Staatstheorie vollzogen werden soll. Und dazu reicht der zutreffende Hinweis, daß gewisse immaterielle Güter, wie die Preisstabilität¹⁰¹ oder die Effizienz in der Rechtsprechung¹⁰², den Charakter öffentlicher Güter aufweisen, noch nicht aus. Denn im Grunde genommen sind bereits die klassischen öffentlichen Güter – Äußere Sicherheit, Innere Sicherheit und Justiz – immaterieller Natur. So stellen etwa die Ausgaben für den Polizeiapparat neben pädagogischen und verteilungspolitischen Maßnahmen lediglich *ein* materielles Mittel dar, das zur Bereitstellung des nicht physisch erkennbaren, immateriellen öffentlichen Gutes der Inneren Sicherheit dient. Die Unterscheidung nach der Gegenständlichkeit ist nicht eindeutig. Eine mit öffentlichen Mitteln gebaute Brücke mag mit gleicher Berechtigung als materielles lokales öffentliches Gut bzw. als materielles Mittel zur Bereitstellung der lokalen Infrastruktur als einem immateriellen öffentlichen Gut bezeichnet werden.

ee) Exkurs: die pseudo-öffentlichen Güter

Manche Güter nehmen die Eigenschaften öffentlicher Güter an, sind aber weder staatlicherseits oder privat-koordiniert bereitgestellt noch kommen sie in der Natur frei vor. Bei ihnen scheint der Idealcharakter öffentlicher Güter durch. Sie können als pseudo-öffentliche Güter bezeichnet werden. Zu ihnen zählten in der Vergangenheit der Versicherungsschutz durch bestimmte großzügig ausgestaltete Policen,

⁹⁸ Vgl. Sax, Emil, Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, a. a. O., S. 78.

⁹⁹ Vgl. Wagner, Adolph, Finanzwissenschaft, III. Teil, 2. Auflage, Leipzig 1910, § 67.

¹⁰⁰ Vgl. Sax, Emil, Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, a. a. O., S. 199 ff.

¹⁰¹ Vgl. Pommerehne, Werner W., Präferenzen für öffentliche Güter, a. a. O., S. 5, Fußnote 13.

¹⁰² Vgl. Eidenmüller, Horst, Effizienz als Rechtsprinzip. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Analyse des Rechts, Tübingen 1995, S. 140 und S. 411 ff.

bei denen das Ausnutzen der Vergünstigungen fast vorprogrammiert gewesen ist, zumal der Erhalt der Leistung häufig nicht an eine zusätzliche Kostenbeteiligung gebunden war. Dann wirkte der Versicherungsschutz wie ein öffentliches Gut, zu dem jeder sowenig als möglich beizutragen bereit war. In einem solchen Fall kann die Theorie öffentlicher Güter als Hilfstheorie zur Erklärung des Sachverhalts dienen, ohne daß damit die eigentliche staatstheoretische Thematik berührt wäre.

c) Klubgüter

Die Theorie der Klubgüter wurde von Buchanan begründet¹⁰³. Es folgt dem unpersonalen Rivalitätskonzept. Nach Buchanan sind Klubgüter unteilbar *für mehr als eine Person*, doch *nicht für die gesamte* Bevölkerung. Klubgüter zeichnen sich durch zwei Charakteristiken aus: erstens können verschiedene Klubs innerhalb eines geographischen Raums in der Bereitstellung der Güter konkurrieren und zweitens erweist sich die Klubgröße grundsätzlich als limitiert¹⁰⁴. Die übernutzbaren exklusiven Klubgüter stehen im engen Zusammenhang zu der später einzuführenden Kategorie lokaler öffentlicher Güter, wobei sich der Unterschied zwischen den beiden Gütergruppen am Gegensatzpaar von Privatheit und Öffentlichkeit festmacht. Weil die Finanzierung der Klubgüter privatisiert ist, sind die Budgetgrenzen deutlich spürbar. Würde sich hingegen ein bestimmtes Klubgut zu einem lokalen öffentlichen Gut wandeln, könnte die finanzielle Last auf die Öffentlichkeit überwältigt werden. Daher kann es im Interesse von Klubmitgliedern liegen, daß ihr Klubgut vordergründig zu einem lokalen öffentlichen Gut avanciert. Dazu muß das klubextern wirksame Ausschlußprinzip neutralisiert werden. Würde beispielsweise eine Armenspeisung von den Anrainern einer Einkaufsstraße finanziert, um unerwünschte Personen fern zu halten, dann läge der Fall eines Klubgutes vor. Könnte der Klub der Anrainer das öffentliche Interesse wecken und durch die Gründung öffentlicher Suppenküchen die Kosten auf die Allgemeinheit abwälzen, hätte das Gut die Qualität eines lokalen öffentlichen Gutes erreicht. Somit zeigt sich: *Klubgüter – solange sie es sind, und es handelt sich um keine technologische Frage – erweisen sich in einem eminenten Sinne als (staats)unpolitisch*. Und vice versa ist Blankart der Meinung, daß lokale öffentliche Güter, deren Bereitstellung nur von einer geringen Zahl von Nachfragern gewünscht wird, in privaten Vereinen befriedigt werden sollten¹⁰⁵. Dazu muß es möglich sein, das bei lokalen öffentlichen Gütern nicht funktionierende Ausschlußprinzip zur Anwendung zu bringen. *Klubs können also nur dann gebildet werden, wenn Exklusivität hergestellt und Nichtbeitragszahler vom Konsum der Klubgüter ausgeschlossen werden können*.

¹⁰³ Vgl. Buchanan, James M., An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, 32, 1965, S. 1 – 14.

¹⁰⁴ Vgl. Shmanske, Stephen, Public Goods, Mixed Goods, and Monopolistic Competition, College Station 1991, S. 24 f.

¹⁰⁵ Vgl. Blankart, Charles B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, a. a. O., S. 74.

d) *Freie Güter*

Wie schon angedeutet wurde, bestehen zwischen öffentlichen und freien Gütern einige Parallelen, wobei bei freien Gütern weder eine Herstellung noch eine staatliche Bereitstellung notwendig ist. *Die freien Güter werfen kein Politikproblem auf.* Weil die Unterscheidung zwischen den freien und den öffentlichen Gütern von elementarer Bedeutung ist, soll der abweichenden Einteilung von Pommerehne, der die freien unter die öffentlichen Güter subsumiert, begrifflich nicht gefolgt werden¹⁰⁶. Zu den freien Gütern zählen etwa Luft und Wasser, doch keine kulturellen Güter, die sich erst entwickeln müssen. Das gilt gleichsam für den Wiener Lebensstil, die französische Hochkultur (frz. „haute couture“) oder die leichte Lebensart Kaliforniens (engl. „easy going“). In Anlehnung an die Theorie öffentlicher Güter könnten die freien Güter in spezifische und begrenzte freie Güter eingeteilt werden, denn letztlich lassen sich auch bei freien Gütern Begrenzungseffekte nicht vermeiden, weil sie vom Ausmaß der tatsächlichen Nutzung abhängen. Käme es zur Übernutzung – so wie es beim freien Gut der Luft durch eine Kontaminierung geschehen könnte –, müßte eigentlich kontradiktorisch von einem begrenzten freien Gut gesprochen werden. Von einer solchen Begriffsverwendung wollen wir unbedingt Abstand nehmen. Vielmehr gehen wir von der Existenz eines Kuppelproduktes aus. Das freie Gut, nach wie vor unbegrenzt, wäre mit einem Übel gekoppelt. So kann die Atemluft in der Stadt Rom zwar als äußerst verschmutzt gelten, doch ist sie nach wie vor frei. Jeder Stadtbewohner bekommt ausreichend Sauerstoff, um überleben zu können, doch ist die Atemluft mit dem Übel ungesunder Abgase verbunden.

Die freien Güter sind durch den Schwank vom Schlaraffenland in die Weltliteratur eingegangen¹⁰⁷. Im Schlaraffenland, das ein Paradies der Egoisten und ein Reich der privaten Güter ist, gibt es alle Güter zum Nulltarif, gleich ob es sich um Schmalzbrote oder Kaviarkanapees handelt. Es existiert keine Budgetrestriktion. Die Konsumentenentscheidung für die einzelnen Güter fällt nach Maßgabe der individuellen Präferenzen: alle persönlichen Vorstellungen können realisiert werden. Jeder wird bedient. Eine Rivalität im Konsum wundersam bestehender privater Güter besteht nicht, weil es im Schlaraffenland keine Knappheitsbedingungen gibt. Die öffentlichen Güter müssen nicht bereitgestellt werden, da sie ebenfalls wundersam in Form freier Güter existieren. Vielleicht entsprechen deshalb die Südseeparadiese am ehesten dem Bild des Schlaraffenlandes, weil die vorhandenen Güter mehr oder weniger kostenlos vorhanden sind und die Knappheit kaum fühlbar wird. Leicht erreichbare Bananenstauden, Kokospalmen, Meerestiere und das phantastische Klima sind eben natürlicherweise vorhanden. Vielleicht von ähnli-

¹⁰⁶ Vgl. Pommerehne, Werner W., Präferenzen für öffentliche Güter, Tübingen 1987, S. 5. Pommerehne ist sich dabei des Unterschiedes wohl bewußt, wenn er *solche öffentliche Güter*, wie die Luft und die Waldesruhe, von den *staatlich bereitgestellten Gütern* abgrenzt (vgl. *ebda.*, S. 5).

¹⁰⁷ Vgl. Sachs, Hans, Schlaraffenland, Nürnberg 1530.

chen Motiven ausgehend hat Thomas Morus sein Utopia in der Südsee vermutet. Im Staat Utopia scheint es möglich zu sein, daß trotz Gemeineigentum alle im Überfluß leben können¹⁰⁸. *Erst mit der Herstellung, deren Movens eine steigende Knappheit ist, kommt anscheinend das ökonomische Denken und Handeln auf, das notwendigerweise egoistisch sein muß und zu einer sukzessiven Vermehrung von Bedürfnissen führt*¹⁰⁹. Marxisten wissen, daß ein Schlüssel zum Glück in der Einschränkung der Bedürfnisse liegen kann, weil die Ressourcen immer knapp sein werden.

e) Der Fall negativer Güter: private und öffentliche Übel

Das Übel ist ein fester, wenngleich antithetischer Bestandteil der Güterwelt. So wie die Güter scheinen die Übel heute *individualisiert* zu sein¹¹⁰. Sie sind deshalb von der Meritorik bzw. Demeritorik streng abzugrenzen. Nach Ansicht einiger Autoren seien spezifische öffentliche Übel dadurch gekennzeichnet, daß sie dem Einzelnen und der Gemeinschaft schaden. Wären Inlandsflüge gemeinwohlschädigende Ungüter, dann müßten sie zudem einzelwohlschädigend sein¹¹¹. Diese ontologisch fundierte Position teilen wir im Kontext des hier vertretenen methodologisch-individualistischen Ansatzes nicht. Dagegen sagen wir, wenn sich das einzelne Subjekt durch einen Inlandsflug tatsächlich in seinem Einzelwohl schädigte, handelte es, da es zu den Flügen nicht gezwungen wird, nicht nur in bezug auf das Gemeinwohl verantwortungslos, sondern geradezu irrational. Und davon ist nicht auszugehen. Hingegen sind die privaten Laster, die nach Mandeville zu öffentlichen Vorteilen führen¹¹², unserem Begriffsverständnis nach private Güter.

¹⁰⁸ Vgl. Morus, Thomas, Utopia, in der Übertragung von Hermann Kothe, hrsg. von Horst Günther, Frankfurt a. M. und Leipzig 1992, S. 85 und S. 202.

¹⁰⁹ Etwas anders zieht Sahlins das Argument auf. Nach ihm gibt es zwei Wege zur Bedürfnisbefriedigung. Entweder hat man eine größere Produktion anzustreben oder geringere Bedürfnisse zu entwickeln (vgl. Sahlins, Marshall, Stone Age Economics, London 1972, S. 1 f.).

¹¹⁰ Vgl. Gehlen, Arnold, Moral und Hypermoral, a. a. O., S. 62.

¹¹¹ Vgl. Grenner, Karl Heinz, Gibt es Ungüter?, S. 12, in: Fuchs, Hans-Gerd, u. a. (Hrsg.): Güter und Ungüter. Eine Freundesgabe für Gerhard Merk zum 60. Geburtstag, Berlin 1991, S. 11–22. Vgl. auch Böggemann, Doris, Zur Definition der Ungüter, S. 3 ff., in: Fuchs, Hans-Gerd, u. a. (Hrsg.): Güter und Ungüter. Eine Freundesgabe für Gerhard Merk zum 60. Geburtstag, Berlin 1991, S. 1–10.

¹¹² „Without great Vices, is a vain Eutopia seated in the Brain. Fraud, Luxury and Pride must live, While we the Benefits receive: ... So Vice is beneficial found, When it's by Justice lopt and bound; ... Bare Virtue can't make Nations live. In Splendor; they, that would revive. ...“ (Mandeville, Bernard de, Die Bienenfabel oder private Laster, öffentliche Vorteile, Frankfurt a. M. 1980, S. 79). Dazu die Kritik von Smith: „Es war für Dr. Mandeville leicht, zu beweisen, erstens, daß diese vollständige Besiegung der Affekte sich tatsächlich niemals unter Menschen findet, und daß zweitens, wenn es möglich wäre, daß sie allgemein verwirklicht werden würde, dies für die Gesellschaft verderblich wäre, da es allem Handeln und Gewerbefleiß ... ein Ende setzen müßte.“ (Smith, Adam, Theorie der ethischen Gefühle, Band 2, Leipzig 1926, S. 521).

Private Übel definieren sich nach Maßgabe des individuellen subjektiven Wertmaßstabes und nicht nach der entsprechenden gesellschaftlichen Einschätzung. Wir gehen davon aus, daß beim Vorliegen ausreichender Informationen ein privates Ungut individuell erkannt werden kann und sich die Handlungen vorteilhaft umstellen lassen. So könnte ein Diabetiker auf den Konsum von Süßspeisen verzichten. Nur beim Vorliegen negativer individueller Präferenzen werden private Übel wissentlich konsumiert. Erst wenn sich ein privates Übel zum *öffentlichen Übel* politisiert und damit gesellschaftliche Interdependenzen auslöst, kann dessen Konsum staatlicherseits unterbunden werden. Im Falle einer privaten Verfehlung sind die staatlichen Stellen angehalten, nach Maßgabe der Normen des Strafgesetzbuches zu handeln und einen Täter seiner Strafe zuzuführen. Eine Maßnahme, wie etwa die Alkoholverbote, ist mit einem freiheitlichen System vereinbar, das sich selbst bindende Zwangsmaßnahmen zu geben vermag und damit abwägend die Freiheitsrechte anderer schützt. So mag ein Krimineller die Innere Sicherheit als Übel einschätzen. Wenn dieses öffentliche Gut aber unteilbar sein sollte, müssen alle Personengruppen dieselbe Gütermenge konsumieren. Ein „Minderheitenschutz“ ist bei Unteilbarkeit kaum sinnvoll. In Analogie zu den öffentlichen Gütern lassen sich spezifische und begrenzte öffentliche Übel unterscheiden. Ein spezifisch öffentliches Übel wäre durch ausschließlich negative externe Effekte gekennzeichnet, wie sie bei der völligen Abwesenheit Innerer Sicherheit im Bürgerkriegsfall auftreten. Zwar wäre es eine staatliche Aufgabe, öffentliche Übel abzustellen, doch konnte durch die Analyse der Prinzipal-Agenten-Zusammenhänge gezeigt werden, daß öffentliche Übel häufig erst durch staatliche Akteure herbeigeführt werden. Da Regierungspolitiker keinerlei zivilrechtlicher Haftung unterliegen, d. h. die Folgen von politischen Handlungen gewissermaßen externalisiert sind, können sie bei der Bedienung von Partikularinteressen eine Kuppelproduktion von öffentlichen Übeln in Kauf nehmen¹¹³. Begrenzte öffentliche Übel, davon ist auszugehen, werden nicht absichtlich angestrebt, sondern als Kuppelprodukt fahrlässig hingenommen. Gleiches dürfte für spezifische öffentliche Übel gelten, bei denen die Fahrlässigkeit einen nicht mehr zu kontrollierenden Zustand generierte. Ob ein dadurch herbeigeführter Politikwechsel als gelungenes Beispiel für ein ebensolches öffentliches Übel angesehen werden kann, ist allerdings fraglich, weil über die Legitimität einer staatlichen Ordnung nur das Gemeinwesen selbst befinden kann. Will man also eine (demokratische) Ordnung erhalten, kommt alles darauf an, den Bürgerkrieg zu vermeiden.

¹¹³ Vgl. Wiedemann, Nikolaus, Individuelle Rationalität und politische Diskontrate, Diss., München 1992, S. 97 f.

Tabelle 2

Die sachliche Klassifikation

Kriterien	Güter	<i>Spezifische öffentliche Güter</i>	<i>Begrenzte öffentliche Güter</i>	<i>Private Güter</i>	<i>Klubgüter</i>	<i>Freie Güter</i>
<i>Ausschlußprinzip</i>		Nicht anwendbar	Eingeschränkt anwendbar	Anwendbar	Klubextern anwendbar	Nicht anwendbar
<i>Teilbarkeit</i>		Nein	Partielle Teilbarkeit	Ja	Klubintern nein*, doch klubextern ja	Nein*
<i>Rivalität</i>		Nichtrivalität	Partielle Rivalität	Rivalität	Klubintern Nicht-rivalität*	Nicht-rivalität*
<i>Herstellung</i>		Ja	Ja	Ja	Ja	Nein

Kriterien	Übel	<i>Spezifische öffentliche Übel</i>	<i>Begrenzte öffentliche Übel</i>	<i>Private Übel</i>
<i>Ausschlußprinzip</i>		Nicht anwendbar	Eingeschränkt anwendbar	Anwendbar
<i>Teilbarkeit</i>		Nein	Partielle Teilbarkeit	Ja
<i>Rivalität</i>		Nichtrivalität	Partielle Rivalität	Rivalität
<i>Herstellung</i>		Möglicherweise unbeabsichtigt	Vermutlich als Kuppelprodukt	Ja

* Falls keine Begrenzungseffekte auftreten.

3. Eine geographische Erweiterung: das Raumkonzept öffentlicher Güter

Über das bisherige sachliche Einteilungsschema nach Ausmaß, Adressat und Gegenständlichkeit hinaus, lassen sich die öffentlichen Güter nach *geographischen Kriterien* beurteilen und in zwei Oberkategorien fassen. *Diese Unterscheidung erfolgt nach Maßgabe ihrer Raumwirkung.* Das Raumkonzept öffentlicher Güter trägt einer differenzierten Sichtweise des Ausschlußprinzips Rechnung. Damit wird die pauschale Hypothese aufgegeben, die Unmöglichkeit Wirtschaftssubjekte

vom Konsum öffentlicher Güter auszuschließen würde alle Gesellschaftsmitglieder betreffen. Baumol, Shoup und Olson setzen sich längerem für ein differenziertes Ausschußprinzip ein, in das u. a. geographische Komponenten einfließen sollen¹¹⁴. Gesetzt den Fall, es lägen keine horizontalen Überschneidungseffekte (engl. „spill-over-effects“) vor, dann könnte ein vollständiger Gruppenausschuß nach regionalen Gesichtspunkten vollzogen werden.

Die Oberkategorie nationaler öffentlicher Güter i. w. S. umfaßt mit den nationalen öffentlichen Gütern i. e. S., den regionalen und den lokalen öffentlichen Gütern drei Unterkategorien. Eine zweite Oberkategorie wird von den transnationalen öffentlichen Gütern gebildet, zu denen als Unterkategorien die internationalen und die supranationalen öffentlichen Güter gerechnet werden müssen. Da *qualitative Sprünge* zwischen den unterschiedlichen Güterkategorien denkbar sind, dürfte eine strenge, gänzlich abgrenzende Gegenüberstellung nationaler und internationaler Kategorien kaum sinnvoll sein¹¹⁵. So können bestimmte Güter zu verschiedenen Zeiten im gleichen Raum durch andere Gebietskörperschaften bereitgestellt werden. Es wäre möglich, die Äußere Sicherheit, bisher durch nationale Anstrengungen als nationales öffentliches Gut i. e. S. generiert, zunehmend durch transnationale Elemente zu substituieren. Eine europäische Verteidigungsgemeinschaft könnte die Ergänzung zur Bundeswehr sein, wobei die Betonung zunächst auf dem Konjunktiv liegt. Umgekehrt können Gütergruppen, die bisher auf nationalstaatlicher Ebene bereitgestellt wurden, auf die regionale Ebene übergehen oder von anderen Staatsverbänden wahrgenommen werden. So wurde durch die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten die DDR in fünf neue Bundesländer regionalisiert. Für die staatliche Praxis ist die gewählte räumliche Einteilung bedeutsam, da die Zuordnung Auswirkungen auf die konkreten Träger der staatlichen Kompetenz-, Aufgaben- und Ausgabenverteilung haben muß.

a) Nationale öffentliche Güter i. w. S.

Unter den nationalen öffentlichen Gütern i. w. S. ist die Gesamtheit der öffentlichen Güter zu verstehen, die innerhalb eines Nationalstaates auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene bereitgestellt werden.

aa) Nationale öffentliche Güter i. e. S.

Es ist eine empirische Beobachtung, daß Ausgang des 20. Jahrhunderts die nationalen öffentlichen Güter i. e. S. staatlich verfaßt sind. Das Nationale ist *wert-*

¹¹⁴ Vgl. Hanusch, Horst, Theorie des öffentlichen Gutes, a. a. O., S. 59 f.

¹¹⁵ In diesem Sinne äußerte sich bereits Stresemann (vgl. Stresemann, Gustav, Der Weg des neuen Deutschlands, S. 462, in: ders., Vermächtnis, Der Nachlaß in drei Bänden, 3. Band, Berlin 1933, S. 460 – 473).

voll¹¹⁶. Im Völkerrecht gilt der Nationalstaat als die Normalperson¹¹⁷. Nur wenn diese Realität verkannt wird, kann das daraus resultierende Unverständnis in Fukuyamas These vom Ende der Geschichte kumulieren¹¹⁸. Es läßt sich zwar nachvollziehen, daß Fukuyama die nationale Politik nach den Erfahrungen des 20. Jahrhunderts in der Art verabschieden wollte, wie die religiös motivierte Politik nach den Erfahrungen des 17. Jahrhunderts verabschiedet wurde¹¹⁹, doch kann kaum behauptet werden, daß in der Politik ein qualitativer Wandel eingetreten wäre, der zur Überwindung des Grundsatzes von der Notwendigkeit zur Allianzenbildung geführt hätte. Seine These ließe sich nur aufrecht halten, wenn eine nationale Interessenpolitik nicht mehr zeitgemäß wäre¹²⁰. Doch gerade die Vereinigten Staaten von Amerika haben in der Nachkriegsordnung und nach dem Ende der Supermachtdualität ihren eigenen nationalen Vorteil deutlich zu betonen gewußt¹²¹. Weil nun der Nationalstaat selbst in einer superstaatlichen Form die Realität darstellt, muß dieser Gegenstand der Theorie bleiben. Für *diesen* Ist-Zustand gilt es, Sollensvorstellungen zu modellieren. Münkler hat unlängst einen Entwurf dazu skizziert¹²². Das Nationale erschöpft sich selbstverständlich (?) nicht in der Faktizität, die eine Grenzziehung nach der jeweiligen Machtsituation kennt. Zu den normati-

¹¹⁶ Bei Weber finden sich entsprechende Verweise auf die Werthaftigkeit des Nationenbegriffs (zu Webers Wertbegriff der Nation vgl. *Anter*, Andreas, *Max Webers Theorie des modernen Staates*, 2. Auflage, Berlin 1996, S. 124 ff.). *Anter* weist sowohl *Hennis'* Aussage, Webers Nationenbegriff sei niemals ein Oberwert gewesen, als auch *Willms'* Aussage, für Weber sei die Nation eine objektive Notwendigkeit, entschieden zurück (vgl. *ebda.*, S. 127). *Richtig ist, daß die Nation, wie alle dauerhaften politischen Begriffe, einen sensus communis beinhaltet*. Den Wert der Nation objektiv abzuleiten (als Überwert) oder umgekehrt in Frage zu stellen (als Unwert), beides mit der Absicht, seine Werthaftigkeit zu bekritteln, geht an Webers Wissenschaftsverständnis vorbei. Trotz der Inkompatibilität zu Weber sei als Standardwerk zu einer Theorie der Nation das Werk von *Willms* zitiert. Für *Willms* verhält sich der Staat zur Nation wie der Entwurf zur Ausführung (vgl. *Willms*, Bernard, *Die Deutsche Nation, Theorie-Lage-Zukunft*, Köln-Lövenich 1982, S. 33 ff. und S. 46 ff.).

¹¹⁷ Vgl. *Ipsen*, Knut, *Völkerrecht*, 3. Auflage, München 1990, S. 55.

¹¹⁸ Vgl. *Fukuyama*, F., *The End of History?*, in: *The National Interest*, 16, 1989, S. 3 – 18. Vgl. ebenso *Pöggeler*, Otto, *Ein Ende der Geschichte? Von Hegel zu Fukuyama*, S. 9 ff., hrsg. von der Nordrhein-Westfälischen Akademie der Wissenschaften, Opladen 1995.

¹¹⁹ Noch gilt es als umstritten, die beiden Weltkriege zusammenfassend als den 2. Dreißigjährigen Krieg zu bezeichnen – konsequent durchgehalten ist die Position etwa bei *Mayer* (vgl. *Mayer*, Arno J., *Der Krieg als Kreuzzug*, Hamburg 1989, S. 65 ff.). Die Parallelen liegen auf der Hand.

¹²⁰ Zu *Fukuyama* vgl. *Eisermann*, Gottfried, *Staat, Geographie und Politik*, S. 137 f., in: *Der Staat*, 35, 1996, S. 124 – 138.

¹²¹ Dabei haben die Vereinigten Staaten selbst gegenüber ihren Verbündeten nicht immer erfreuliche Methoden eingesetzt, wie in einer offiziellen Studie der EU nachzulesen ist (vgl. *Europäisches Parlament* (Hrsg.): *Eine Bewertung der Technologien für eine politische Kontrolle*. Zusammenfassung Zwischenstudie September 1998, <http://www.europarl.eu.int/dg4/stoa/de/publi/166499/execsum.htm>).

¹²² Vgl. *Münkler*, Herfried, *Die Nation als Modell politischer Ordnung. Vorüberlegungen zu einer wissenssoziologisch-ideengeschichtlich fundierten Theorie der Nation*, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 5, 1994, S. 367 – 392.

ven Prinzipien gehören die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft nach Maßgabe bestimmter Normen, wie sie sich in einer gemeinsamen Sprache, Kultur und Abstammung ausdrücken. Der Status einer Nation (engl. „state of a nation“) ist selbst heute noch als Nationalstaat (engl. „national state“) die Verfaßtheit eines Staates. Aus dem empirischen Befund ist zu sehen, daß sich in der Existenz des Nationalstaates der Wunsch einer großen Vielheit wertrational vermittelter individueller Präferenzen bündelt. Natürlich sind normative Prinzipien nie für die Ewigkeit angelegt, doch daß sich, wie van Creveld unterstellt, der Untergang des modernen Nationalstaates bald abzeichnen wird¹²³ ist unserer Auffassung nach solange unwahrscheinlich, wie die nationalen öffentlichen Güter i. e. S. ganz nach Maßgabe des praktischen Syllogismus¹²⁴ ihre faktische Bedeutung behalten. *In einer Welt nationaler Staaten kann auf eine nationale Politik nicht verzichtet werden.* Schon Weber wußte: wer sich fremden Mächten beugt, wird nicht von der Politik suspendiert¹²⁴.

bb) Regionale öffentliche Güter

In Vorstellung und Realität sind die regionalen öffentlichen Güter eine äußerst bedeutende Kategorie, wenngleich in den Lehrbüchern die Analyse der regionalen öffentlichen Güter nur einen geringen Platz einnimmt¹²⁵. Ob die entsprechende regionale Gebietskörperschaft tatsächlich existiert, ist eine andere Sache. So werden in einem Zentralstaat die regionalen Belange von der nächst höheren Gebietskörperschaft bedient, womit der regionalen Ebene, vermutlich um Sezessionsbestrebungen vorzubeugen, bewußt der politische Wille genommen wird. Ein solcher Schritt wird häufig mit Kostenvorteilen begründet. Umgekehrt könnte eine tragende Vorstellung regionaler öffentlicher Güter die Begründung eines föderalen Staates leisten. In einem föderalen Bundesstaat werden regionale öffentliche Güter – beispielsweise Landstraßen, Landespolizei usw. – von den Bundesländern bereitgestellt. Allerdings läßt sich selbst in einem föderalen Bundesstaat die Bedeutung regionaler öffentlicher Bedürfnisse nicht für alle Zeiten festschreiben. So galt nach Bismarcks Reichsgründung zunächst das Reich als Kostgänger der Länder, doch kam es mit zunehmendem Integrationsgrad zu einer Dominanz der Reichsinteressen, wodurch sich das ursprüngliche Verhältnis in einem Menschenalter zwischen dem Reich und den Ländern umkehrte¹²⁶.

¹²³ Vgl. *Creveld*, Martin van, *Aufstieg und Untergang des Staates*, München 1999, S. 373 ff.

¹²⁴ Vgl. *Weber*, Max, *Deutschland unter den europäischen Weltmächten*, S. 177, in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*, hrsg. von Johannes Winckelmann, 5. Auflage, Tübingen 1988, S. 157–177.

¹²⁵ Eine Darstellung regionaler öffentlicher Güter findet sich bei *Wiesmeth*, Hans, *Regionale öffentliche Güter*, S. 37, in: *Todt*, Horst (Hrsg.): *Elemente der ökonomischen Raumstruktur*, Berlin 1995, S. 37–58.

¹²⁶ Vgl. *Fenske*, Hans, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 2. Auflage, Berlin 1984, S. 18 f.

cc) Lokale öffentliche Güter

Die lokalen öffentlichen Güter weisen die geringste Raumwirkung auf. Weil sie sich auf eine kleine Gebietskörperschaft beziehen, scheinen die individuellen Präferenzen für lokale öffentliche Güter *relativ* homogen zu sein¹²⁷. Anders als auf nationaler oder regionaler Ebene könnte deshalb bei der Wahl lokaler öffentlicher Güter eine kleine Gruppe repräsentativ für andere entscheiden. Entsprechende Bürgerbeteiligungsmodelle, wie etwa Dienels Planungszelle, die sich zunehmender Beliebtheit erfreuen, basieren auf dem Wissen um diesen Zusammenhang¹²⁸. Für Auswärtige sind die lokalen öffentlichen Güter wenig attraktiv. Wegen der verhältnismäßig hohen Reisekosten werden sie daher, etwa das örtliche Schwimmbad oder die Stadtbibliothek, hauptsächlich von Einheimischen genutzt. Zwar wird man wegen der gebotenen Freizügigkeit keine geographischen Konsumeinschränkungen vornehmen wollen, doch wenn massive Begrenzungszustände auftreten sollten, dürfte *ceteris paribus* ein Ausschluß Auswärtiger dem Ausschluß Heimischer vorzuziehen sein. So sollten knappe Anwohnerparkplätze in erster Linie den Betroffenen zugute kommen. Eine Autobahn fällt dagegen unter die nationalen Güter i. e. S., selbst wenn sie teilweise lokal genutzt wird. Eine Bevorzugung lokaler Nutzer darf es in dem Fall nicht geben. Im Sinne eines wohlverstandenen Föderalismus kommt es auf die richtige Zuordnung von Aufgaben, Ausgaben und Kompetenzen an.

b) Transnationale öffentliche Güter

Der Betrachtung transnationaler öffentlicher Güter wird aktuell wenig Raum zubilligt, weil ihnen außer in Ansätzen, die sich aber qualitativ zu erweitern scheinen, keine staatliche Realität zukommt¹²⁹. Bisher ist der Abfluß nationaler Souveränitätsrechte an andere überstaatliche Ordnungsstrukturen noch überschaubar, so daß bis dato die Rechtsauffassung der dualistischen Theorie anerkannt ist, die eine Eigenständigkeit des nationalen Rechts betont und ein Primat des Völkerrechts ablehnt¹³⁰.

¹²⁷ Diese Auffassung teilt ausdrücklich Napp (vgl. Napp, Hans-Georg, Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft, Frankfurt a. M. 1994, S. 36).

¹²⁸ Vgl. Dienel, Peter C., Die Planungszelle, 4. Auflage, Opladen 1997, S. 74 ff.

¹²⁹ So finden sich im Standardwerk von Arnold gerade einmal 14 Seiten zu den internationalen öffentlichen Gütern (vgl. Arnold, Volker, Theorie der Kollektivgüter, a. a. O., S. 307 ff.).

¹³⁰ Vgl. Maunz, Theodor / Zippelius, Reinhold, Deutsches Staatsrecht, 29. Auflage, München 1994, S. 409 f.

aa) Supranationale öffentliche Güter

Zu den supranationalen Gebilden zählen Staatenbünde und Bundesstaaten, die mehrere Staaten umfassen. Doch reicht die Existenz gemeinsamer supranationaler Institutionen nicht aus, um von einem Staat sprechen zu können. So kommt der Europäischen Union trotz der Existenz politischer Institutionen, eines eigenen Binnenmarktes und einer gemeinsamen Währung allenfalls in Ansätzen ein staatlicher Charakter zu, obwohl sie je nach Aufgabe verschiedene Qualitäten von Staatlichkeit aufweist. Die EU existiert sowohl als Zentralstaat, als Bundesstaat, als Staatenbund und als kein Staat. Dabei gilt: je fester die wirtschaftlichen und politischen Strukturen zusammenwachsen, desto weniger kann hingenommen werden, daß wenige Einzelinteressen die Entscheidungsfähigkeit der Gesamtorganisation blockieren. Ob es dabei allerdings als sinnvoll gelten kann, zur Vertragssicherung eine gegenseitige Abhängigkeit zu erzeugen, die den Charakter einer wechselseitigen Geiselnahme hat¹³¹, ist eine andere Frage. Garbe schlägt die Implementierung eines Netzwerkes vor, das es erlaubt, die Vorteile gemeinsamer Produktion (engl. „economies of scope“)¹³² zu nutzen und die Politikbereiche, die tatsächlich effizienter auf einer höhergelagerten Ebene bereitgestellt werden könnten, entsprechend zu verlagern. Durch ein Rückkopplungssystem zwischen der supranationalen Ebene und den hierarchisch nachgeordneten Ebenen könnte versucht werden, Demokratie- und Informationsdefizite zu vermeiden¹³³, die sich mit zunehmender Größe zu verstärken scheinen. Das Überleben von supranationalen Gebilden wird davon abhängen, ob sie ihre Wertordnung innerhalb des eigenen Großraums geltend machen können. Das bedeutet, daß sie stark genug sein müssen, um ein Interventionsverbot für raumfremde Mächte erlassen zu können¹³⁴. Wie der Balkankonflikt gezeigt hat, ist die EU noch nicht soweit, doch nimmt Kissinger an, daß Europa im 21. Jahrhundert zu den vermutlich weltweit führenden Großmächten gehören wird, die Amerikas globalen Einfluß konterkarieren¹³⁵. Solange allerdings die Exekutive der EU keine Gubernative kennt und sich in der Adminstrative erschöpft, bleibt die Supranationalität die bloße Karikatur einer Integration. Da sich hinter dem supra-

¹³¹ Vgl. Gygi, Beat, Internationale Organisationen aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, Heidelberg 1991, S. 94.

¹³² Wäre die gemeinsame Produktion zweier Güter (x_1, x_2) in einem Betrieb kostengünstiger als ihre getrennte Produktion, d. h. $K(x_1, x_2) < K(x_1, 0) + K(0, x_2)$, könnten die Gesamtkosten durch den Synergieeffekt gesenkt werden (vgl. Baumol, William J./Panzar, John C./Willig, Robert D., Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, San Diego 1988, S. 75 ff.).

¹³³ Vgl. Garbe, Christian, Zuordnung umweltpolitischer Kompetenzen in der EU, S. 398 f., in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 6, 1995, S. 389–419.

¹³⁴ Vgl. Schmitt, Carl, Großraum gegen Universalismus, S. 343, in: ders., Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Genf-Versailles 1923–1939, 3. Auflage, Berlin 1994, S. 335–343.

¹³⁵ Vgl. Kissinger, Henry, Diplomacy, New York 1995, S. 23 f. Siehe auch Huntington, Samuel, ‚Das transatlantische Verhältnis wird sich rapide verändern‘, S. 5, in: Die Welt, 29. Januar 2001, S. 5.

nationalen öffentlichen Gut nationale öffentliche Güter und Übel als Kuppelprodukte zu verbergen scheinen, kann es geradezu im Eigeninteresse von starken Nationalstaaten liegen, ein gewisses Maß an Supranationalität zu dulden¹³⁶.

Die europäische Integration ist in Teilbereichen fortgeschritten, wenngleich von den politischen Akteuren eine supranationale Souveränität bis dato nicht gewollt sein dürfte. Vielmehr hat die in Teilbereichen erfolgte Abgabe der nationalen Souveränität einen permanenten Konflikt zwischen den zentralen Einrichtungen der Union und den Einzelstaaten heraufbeschworen, die zu einer Persistenz des zwischenstaatlichen Charakters der EU geführt hat¹³⁷. Jedoch wird in dieser Argumentation ausgeblendet, daß es in einem supranationalen Einheitsstaat durch den nationalen Kompetenzverlust zu einer Folklorisierung der nationalen öffentlichen Güter i. w. S. kommt. Aus diesem Grund will die endgültige Verlagerung der Souveränität auf die supranationale Ebene durchdacht sein. Es liegt auf der Hand, daß bei tatsächlich steigender Zahl supranationaler öffentlicher Güter ein supranationaler Imperativ erhoben werden kann. Die ökonomischen Interessen würden so zum Motor der politischen Entwicklung¹³⁸. Und umgekehrt entsteht ein nationaler Imperativ, wenn das relative Gewicht der nationalen Aufgaben das der supranationalen Aufgaben deutlich übersteigt und es ausreicht, in Einzelfragen transnational, vielleicht bilateral, zu kooperieren. Bezüglich bloßer Ein-Punkt-Ziele ist der Aufbau höherstaatlicher institutionalisierter Integrationsformen ineffizient. Bei der Verbrechensbekämpfung auf dem Europäischen Markt würde die Einschaltung einer Koordinationsbehörde genügen (Europol), um die Aktionen der nationalen Behörden schnittstellenartig zusammenzuführen und den Vorteil konkreter Einzelfalllösungen realisieren zu können.

bb) Internationale öffentliche Güter

Die internationalen öffentlichen Güter existieren nicht nur in der Vorstellungswelt, doch erfolgt ihre Bereitstellung bislang durch eine Koordination der nationalen Gebietskörperschaften. Hinter der romantischen Vorstellung eines harmonischen Weltfriedens¹³⁹ steht die Frage nach der friedensschaffenden Ordnungs- bzw. Hegemonialmacht¹⁴⁰. Zwar drückt sich in der Institution der Vereinten Natio-

¹³⁶ Vgl. *Rosenstiel*, Francis, Supranationalität. Eine Politik des Unpolitischen, Köln 1962, S. 62 und S. 121.

¹³⁷ Vgl. *Streeck*, Wolfgang, Politikverflechtung und Entscheidungslücke, S. 102 ff., in: Bentele, Karlheinz/Reissert, Bernd/Schettket, Ronald (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt a. M.; New York 1995, S. 101 – 128.

¹³⁸ Vgl. *Schuppert*, Gunnar Folke, Zur Staatswerdung Europas, S. 39, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5, 1994, S. 35 – 76.

¹³⁹ Der Weltfrieden ist *das* internationale öffentliche Gut schlechthin. Kant hat sich eine Staatengemeinschaft republikanischer Staaten vorgestellt, die föderalistisch aufgebaut sein sollte (vgl. *Kant*, Immanuel, Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, BA 20, BA 30).

nen ein solcher universalistischer Anspruch aus, doch bemäntelt das Völkerrecht in Wirklichkeit nur bestimmte nationale Interessen. Keine Welt- oder Großmacht kann wirklich anstreben, in einem Weltstaat aufzugehen, damit sie im Rahmen eines horizontalen Finanzausgleiches einen Großteil ihres Bruttoinlandsproduktes abtreten darf. Nur durch die Aufrechterhaltung der faktischen Machtasymmetrie ist die Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen gegeben. Ob die Entwicklung auf einen durch technische Vorteile begründeten, obzwar durch die faktische Macht konstituierten Weltstaat herauslaufen wird, kann nur die Zukunft zeigen. Dieser würde als natürliches Monopol in Erscheinung treten und müßte gegenüber den anderen institutionellen Formen herausragende Vorteile u. a. bei der Friedenssicherung – und der Terrorismusbekämpfung – aufweisen, um sich legitimieren zu können. Zur Zeit kann die weltstaatliche Vision und das Thema der Weltinnenpolitik nicht über den Status eines Tagungsthema hinauskommen¹⁴¹. Solange die kulturellen und ökonomischen Unterschiede zwischen *den verschiedenen Welten* zu groß sind, muß der *eine Weltstaat* Utopie bleiben, weil die Implementierung eines konstituierenden Gleichheitsbegriffes, der wenigstens ansatzweise politisch greift, kaum möglich ist. Solange dieser Gleichheitsbegriff nicht vorliegt, bleibt die Welt besser ein Pluriversum¹⁴². Von den Befürwortern bliebe der Nachweis zu führen, daß der Weltstaat als höchstmöglicher staatlicher Integrationsform das notwendige Maximum an Koordination zu leisten vermag, damit die vitalen und globalen Herausforderungen bewältigt werden können und er nicht aufgrund des fehlenden Systemwettbewerbs ultrabürokratisch erstarrt¹⁴³. Aus diesen Gründen bleibt das Plädoyer Hösles für einen Weltstaat zweifelhaft¹⁴⁴. Bei der Bündelung der Kräfte in einem Weltstaat, die allein schon deshalb notwendig ist, um einen Weltbürgerkrieg bekämpfen zu können, bleibt die Frage im Raum stehen, wie die Gefahr einer diktatorischen Machtübernahme gebannt werden soll, die nach historischer Erfahrung wiederkehrt. Kommt es einmal zum Hypermißbrauch der Macht, läßt sich jeder Widerstand mit der gebündelten Kraft der Legalität brechen. Das Schicksal von

¹⁴⁰ Jede Ordnungsmacht – und besonders eine Hegemonialmacht – gilt von ihrem Selbstverständnis her als friedliebend. Wobei Clausewitz zu bedenken gibt: „Der Eroberer ist immer friedliebend (wie Bonaparte auch stets von sich behauptet hat), er zöge gern ruhig in unseren Staat ein – damit er dies aber nicht könne, darum müssen wir den Krieg wollen ...“ (Clausewitz, Carl von, Vom Kriege, hrsg. von Wolfgang Pickert / Schramm, Wilhelm Ritter von, Hamburg 1990, S. 145).

¹⁴¹ Vgl. Bartosch, Ulrich / Wagner, Jochen (Hrsg.): Weltinnenpolitik. Internationale Tagung anläßlich des 85. Geburtstages von Carl-Friedrich von Weizsäcker, Münster 1998.

¹⁴² Dieser treffende Begriff geht auf Schmitt zurück (vgl. Schmitt, Carl, Der Begriff des Politischen, a. a. O., S. 54 ff.).

¹⁴³ Jünger führt dazu aus: „Die weitere Ausdehnung der Großräume in die globale Ordnung, der Weltmächte zum Weltstaat oder, besser gesagt, zum Weltreich, ist mit der Befürchtung verknüpft, daß dann die Perfektion auf Kosten der Willensfreiheit endgültige Formen gewinnt. Vor allem aus diesem Grunde fehlt es nicht an Befürwortern einer drei- oder mehrgeteilten Welt.“ (Jünger, Ernst, Der Weltstaat, S. 525, in: ders., Sämtliche Werke, Band 7, Stuttgart 1980, S. 481 – 526).

¹⁴⁴ Vgl. Hösle, Vittorio, Moral und Politik, a. a. O., S. 932 ff. und S. 1078 f.

Dissidenten im politischen Universum ist grausam. Mit dem Ende der Außenpolitik wäre allerdings die Politik nicht am Ende. In diesem Punkt irrte sich Schmitt¹⁴⁵. Da die Ressourcen knapp bleiben, wird der Versuch, sich einen Zugriff auf Güter zu sichern, Ziel einer jeden Politik bleiben.

Übersicht 4

Die geographische Klassifikation

Nationale öffentliche Güter i. w. S.:

Nationale öffentliche Güter i. e. S.

Regionale öffentliche Güter.

Lokale öffentliche Güter.

Transnationale öffentliche Güter:

Internationale öffentliche Güter.

Supranationale öffentliche Güter.

4. Eine definitorische Umwertung: die triadische Interpretation der öffentlichen Güter in Theorie und Empirie

Die oben ausführlich dargestellten objektivierten Güterkriterien werden in der Folge durch das erkennbare Spannungsverhältnis der Subjekt-Objekt-Relation bewußtseinsmäßig erweitert. Es ist leicht nachvollziehbar, daß sowohl bei Nachfragern als auch Anbietern abweichende Ansichten über den privaten und öffentlichen Charakter und das Ausmaß der Güte von einzelnen Gütern bestehen. Die unterschiedliche Darstellung und Deutung von Objekten ist eigentlich nichts Neues, schon bei teilbaren privaten Gütern galt, daß ein Konsument ein Gut, das er zu kaufen beabsichtigt, unabhängig davon als was es verkauft wird, selbst definiert. So mag eine Cola nicht als Getränk, sondern als Rostlöser für Automobilfelgen dienen. Bei den öffentlichen Gütern ist die Umsetzung von der Soll-Vorstellung zur Ist-Realisierung sicherlich etwas schwieriger, weil die Entscheidung über den Kauf nicht von einem Wirtschaftssubjekt allein getroffen werden kann. Deutlich werden muß, daß es sich bei der triadischen Interpretation der öffentlichen Güter in Theorie und Empirie nur um einen Kanon *verschiedener Interpretationen* konkret vorhandener Güter handelt. *Es findet durch uns keine Denaturierung der objektivierten Kriterien statt.* Das hat bereits die Moderne geleistet.

Die Kategorie öffentlicher Güter entspricht als ökonomischer Terminus dem verteilungspolitischen Nomos¹⁴⁶. Es kann gesagt werden, daß die Definitorik bei öf-

¹⁴⁵ Vgl. Schmitt, Carl, Der Begriff des Politischen, a. a. O., S. 54.

fentlichen Gütern eine ganz entscheidende Rolle spielt, wenn die reine Theoriediskussion verlassen und praktisch benannt werden soll, zu welchen Kategorien die einzelnen Güter konkret zuzuordnen sind. Keine andere Güterkategorie ist wie die der öffentlichen Güter einer bewußten Manipulation und erkenntnismäßigen Verschleierung unterworfen. Um ein Beispiel herauszugreifen: für den einen ist das Produkt, das durch den Mitteleinsatz der Subvention hergestellt wird, praktisch ein öffentliches Gut – beispielsweise die Vollbeschäftigung in einer bestimmten Branche –, für den anderen ein Klubgut für die gleiche Branche, für einen Dritten ein öffentliches Übel, das die Gesamtwohlfahrt beeinträchtigt. Je nach Sichtweise lassen sich unterschiedliche Zweckbestimmungen ausmachen. Bei der triadischen Interpretation der öffentlichen Güter in Theorie und Empirie geht es um nichts weniger als die Frage nach der *Definitions-herrschaft*. Souverän ist, „wer über die Wortbesetzungsregel verfügt.“¹⁴⁷ Da Begriffe das Verständnis strukturieren, sind sie hart umkämpft. Wehe dem, der in der Sprache des Gegners spricht und in seinen Begriffen denkt¹⁴⁸. *Daß es auf die Hermeneutik ankommt, wird aus einer Metaperspektive deutlich.* Wir haben vor anhand der drei Theorie- bzw. Wissenschaftskomplexe von Wohlfahrtsökonomik, Vertragstheorie und Moderner Politischer Ökonomie die Aussichten auf eine Rehabilitierung der Theorie, exemplarisch anhand der Theorie öffentlicher Güter demonstriert, unter den Bedingungen der Moderne – Individualismus, Subjektivismus und Relativismus – zu zeigen. Da ein Abschied von den wahrheitsfähigen präskriptiven Urteilen stattgefunden hat, kann es keine dementsprechenden *objektiven* Positionen mehr geben, die diesen Namen verdienen.

a) Die Güterdefinition anhand normativ-objektivierter Kriterien

Bei der Güterdefinition anhand von normativ-objektivierter Kriterien handelt es sich um die für die paretianische Wohlfahrtsökonomik übliche Vorgehensweise. Die öffentlichen Güter werden dem Logos gemäß bestimmt, womit sie – wie im vierten Kapitel expliziert – als theoretische Grundlage einer normativen Staatstheorie dienen können. Die subjektive Perzeption der Wirtschaftssubjekte tritt so weit als möglich hinter die technologische Güterdefinition zurück, wie sie in der Theorie öffentlicher Güter in Reinform existiert. *Formuliert der dogmatische Finanzwissenschaftler die Güterkategorie nach objektivierten Kriterien, dann wird die Wirklichkeit ausschließlich von den Objekten her begriffen.* Das gilt natürlich unabhängig davon, ob die Politik verantwortlich handelt und die entsprechenden Vorstellungen umsetzt. In der Wohlfahrtsökonomik läßt sich somit ein Spannungsverhältnis

¹⁴⁶ Vgl. Schmitt, Carl, Nehmen / Teilen / Weiden (1953). Ein Versuch, die Grundfrage jeder Sozial- und Wirtschaftsordnung vom *Nomos* her richtig zu stellen, S. 489 ff., in: ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze, 3. Auflage, Berlin 1985, S. 489 – 504.

¹⁴⁷ Vollrath, Ernst, Grundlegung einer philosophischen Theorie des Politischen, a. a. O., S. 20.

¹⁴⁸ Vgl. Salomon, Ernst von, Die Geächteten, Berlin 1930, S. 346.

nis zwischen subjektivem Willen und objektiver Richtigkeit festmachen¹⁴⁹. Tatsächlich kommt es in der staatlichen Praxis nicht nur zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern, die strengen wohlfahrtsökonomischen Maßstäben gerecht werden. Manche private Güter und Klubgüter wären da zu benennen, die sich nicht zu öffentlichen Gütern umdeuten lassen. Damit ist das Problem umschrieben, welches sich aus der erkennbaren Differenz zwischen den bereitgestellten öffentlichen Gütern und den öffentlich bereitgestellten Gütern ergibt. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht können öffentliche Ausgaben nur normativ legitimiert werden, wenn es sich um Ausgaben zur Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse handelt. Es versteht sich von selbst, daß eine Kritik an den faktischen staatlichen Ausgaben nur erfolgen kann, wenn eine Vorstellung über die bereitzustellenden Güter existiert. Ohne eine Soldefinition im Kontext eines normativen Ansatzes ist keine Kritik der Ist-Größen möglich. Allerdings zeigt sich immer wieder, daß abweichend von der dogmatischen Lehrmeinung auf der Nachfrager- und Anbieterseite subjektive Wertungen darüber bestehen, welchen Gütern ein öffentlicher Charakter zukommt. In der Praxis wird ein Wohlfahrtstheoretiker häufig nicht in der Lage sein, deutlich zu machen, ob es sich in einem bestimmten Fall um ein privates oder ein öffentliches Gut handelt. Zwar kann er eine mehr oder weniger fundierte Meinung vertreten, doch zur eindeutigen Ist-Bestimmung öffentlicher Güter wenig beitragen. Vielmehr wird er beunruhigt erkennen, daß sich zwischen öffentlichen und privaten Konsumgütern Substitutionsbeziehungen einstellen¹⁵⁰, welche die technologischen Unterschiede zwischen den Gütergruppen verwischen. Privatschulen und öffentliche Schulen unterscheiden sich vor allem durch die Art ihrer Finanzierung, weniger durch bestimmte Gütereigenschaften, obwohl die Qualität der Ausbildung zwischen den einzelnen Instituten mitunter deutlich differieren kann. Existieren nämlich bei öffentlich bereitgestellten Gütern interne Effekte, dann kann es bei Zugrundelegung eines äußerst geringen Preises zu der paradoxen Situation kommen, daß selbst ein Überangebot als nicht ausreichend empfunden wird. Es entsteht ein subjektives Mangelempfinden im Überfluß. Dabei ist bereits die Existenz von Privatschulen, an denen ein Ausschluß nichtzahlender Schüler erfolgt, ein Indiz dafür, daß internalisierbare Elemente vorhanden sind. Selbst die Erklärung einer Schulpflicht – also einer öffentlichen Bereitstellung – und mehr noch die Einrichtung von staatlichen Schulen – also einer öffentlichen Herstellung – beruhen praktischerweise auf einer politischen Bestimmung. Außerdem treten im Zeitlauf üblicherweise Wandlungen auf. Dazu sei ein instruktives Beispiel aus der Geschichte

¹⁴⁹ Dieses Spannungsverhältnis kennt Fontane. Über die Gräfin La Roche-Aymon berichtet er: „Sie war eine resolute Frau, klug, umsichtig und tätig, aber auch rechthaberisch, die, weil sie beständig Recht haben und *herrschen* wollte, zuletzt schlecht zu *regieren* verstand. Es lag ihr mehr daran, daß ihr *Wille* geschah, als daß das *Richtige* geschah, und die Schmeichler und Jasager hatten leichtes Spiel auf Kosten derer, die’s wohlmeinten.“ (*Fontane*, Theodor, *Wanderungen durch die Mark Brandenburg*, Band 1, 3. Auflage, München usw. 1987, S. 317).

¹⁵⁰ Vgl. *Liedtke*, Cornelius, *Theorie der öffentlichen Güter und optimale Struktur einer Förderung*, a. a. O., S. 17.

gegeben. So galt das Restaurantwesen im Ancien régime als exklusiver privater Partyservice, welches sich nach der französischen Revolution nachfrageseitig durch die nach Paris kommenden Abgeordneten aus der Provinz und angebotsseitig durch die aus den adligen Häusern entlassenen Köche, die Restaurants eröffneten, zunehmend öffentlicher gestaltete. Die private Exklusivität einer ganzen Branche ging verloren¹⁵¹.

b) Die Güterdefinition anhand normativ-subjektivierter Kriterien

Davon zu unterscheiden, wenngleich nur graduell, ist der im fünften Kapitel entwickelte staatsrechtliche Ansatz, bei dem die individuellen Vorstellungen über öffentliche Güter nach Maßgabe der vereinbarten sozialen Entscheidungsregel per Wahlakt gemäß einer verallgemeinerten subjektiven gesellschaftlichen Einschätzung definiert werden. Damit ist ein subjektiver Perzeptionsansatz menschlicher Erkenntnis formuliert. Die *Objekte* der Güterwelt kreisen um die Wirtschaftssubjekte. Also wären die öffentlichen Güter als das Ergebnis vertraglich vereinbarter politischer Handlungen zu lesen. Die Vorstellungen über bestimmte öffentliche Güter müssen sich zunächst bilden. In einem kollektiven Akt werden schließlich die einzelnen individuellen Präferenzen aggregiert und realisiert. So stellt sich vertragstheoretisch die Lösung der Subjekt-Objekt-Relation dar. Die öffentlichen Güter werden insofern von der jeweiligen Kultur- und Zivilisationsstufe bestimmt. Sie hängen, verkürzt ausgedrückt, vom vorhandenen staatlichen Budget ab. Ein Staat, der in der Lage ist, große Teile seines Bruttosozialproduktes unproduktiv auszugeben, wird sich entsprechenden Umverteilungswünschen gegenübersehen. Auf diese Weise erfindet man öffentliche Güter. Je nach Reglement, gleich ob durch eine Mehrheitsentscheidung im Parlament oder die einsame Dezision eines Diktators, fällt durch die relevanten Wirtschafts- und Politiksubjekte die Entscheidung, welche Güter für öffentlich bedeutsam erklärt werden. Ein gesellschaftlicher Konsens bestimmt, welche Güter als öffentlich zu gelten haben und insofern genormt werden. Es zeigt sich, daß in vielen Bereichen *nur eine politische* Argumentation vorliegt, in welcher institutionellen Form bestimmte Güter, wie etwa im Bereich der Telekommunikation, Post und Bahn, angeboten werden sollen. Dort lassen sich keine wissenschaftlichen Aussagen machen, die eine Güterkategorie in Unbedingtheit als privat oder öffentlich ausweisen. Lediglich im Kernbereich staatlichen Handelns scheint ein gewisser qualitativer Aspekt vorhanden zu sein, der es sinnvoll erscheinen läßt, gewisse Güter nicht zu privatisieren. Ein privater Zugriff auf das staatliche Gewaltmonopol sollte niemals *unmittelbar* möglich sein. Er würde einen eklatanten Bruch mit dem Staatsverständnis der Moderne bedeuten.

Die Einteilung der Güter nach normativ-subjektivierten Kriterien gehört in die Vertragstheorien. In einer vertragstheoretischen Konstruktion können die technolo-

¹⁵¹ Vgl. *Mennell, Stephen, Die Meisterköche, Frankfurt a. M. 1990, S. 10 ff.*

gischen Eigenschaften zur Bestimmung von öffentlichen Gütern allein nicht ausreichen, da die Güter nach Maßgabe der vorhandenen individuellen Vorstellungen bestimmt werden. Die Empfindung des Öffentlichkeitscharakters von Gütern ist als relational anzusehen¹⁵². Zwar wird sich jeder Einzelne eine feste Meinung bilden können, welche Kategorie konkret vorliegt, aber ob seine Meinung maßgeblich wird, hängt anders als bei privaten Gütern aufgrund der vorhandenen gesellschaftlichen Interdependenzen nicht von ihm allein ab. Bei einem Gesinnungspazifisten werden militärische Projekte die Vorstellung eines öffentlichen Übels auslösen, gleichwohl ob es als solches gesellschaftlich definiert wird. Damit stellt sich das für die Wohlfahrtsökonomik unlösbare Problem als trivial heraus, wie es sein kann, daß nicht alle Wirtschaftssubjekte Präferenzen für ein bestimmtes öffentliches Gut besitzen und es doch für alle als *gut* gilt. Man kann folglich nicht bei der Aussage stehen bleiben, welche Güter nach Zugrundelegung gewisser Maßstäbe öffentliche Güter sein sollen, sondern es muß in die individuellen Präferenzordnungen hineingesehen werden, wie die individuellen Vorstellungen über öffentliche Güter tatsächlich sind. Somit läßt sich ansatzweise erahnen, was es bedeutet hat, die Theorie der Kollektivgüter aus der organischen Staatstheorie herauszulösen, denn ursprünglich läßt der Begriff der Kollektivbedürfnisse ungeklärt, ob der Schwerpunkt bei den Individuen oder bei den Staatsorganen gelegt werden soll¹⁵³. Jenseits der Theorie reicht es nicht mehr aus, daß der dogmatische Finanzwissenschaftler aussagt, dieses und jenes Gut sei ein öffentliches Gut, das der Staat bereitzustellen habe, *sondern er wird sich als „kritischer“ Finanzwissenschaftler mit empirischen Beobachtungen begnügen müssen, welche individuellen Vorstellungen über öffentliche Güter letztlich existieren.*

c) Die Güterdefinition anhand faktisch-subjektivierter Kriterien

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die faktisch in der Öffentlichkeit bereitgestellten Güter aus einer der beiden eben entwickelten normativen Positionen nicht immer zu billigen sein werden. Verengt man nun die Analyse auf die durch den Staat empirisch bereitgestellten Güter, müssen die normativen Bezüge entfallen. Wir haben dem homo oeconomicus im empirischen Umfeld den Zug eines Tatmenschen zu unterstellen, der seinen nicht mehr weiter begründbaren Willen durchzusetzen versucht. „Ein Mensch, der *will* –, befiehlt einem Etwas in sich, das gehorcht oder von dem er glaubt, dass es gehorcht.“¹⁵⁴ Diese Position entspricht der modernen empirischen Sichtweise des Selbstbewußtseins, in dem nicht in erster Linie der Intellekt, sondern der eigene Wille dominiert. Dem Bewußtsein ent-

¹⁵² Vgl. Campa, Giuseppe, On the Pure Theory of Public Goods, S. 401 ff., in: Public Finance, 22, 1967, S. 401–422.

¹⁵³ Vgl. Herder-Dorneich, Philipp, Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, Freiburg i. Br. 1959, S. 23.

¹⁵⁴ Nietzsche, Friedrich, KSA, 5, S. 32.

spricht dagegen der Intellekt, der zur Wahrnehmung der Außenwelt gebraucht wird¹⁵⁵. Auf die Gütertheorie appliziert hieße das, der Vorstellung öffentlicher Güter läßt sich zwar mit dem Intellekt zu Leibe rücken, ihre praktische Realisierung hängt dagegen ausschließlich vom politischen Willen und den vorhandenen Mitteln ab¹⁵⁶, und darum muß ein normativer Antidezisionismus, wie ihn Habermas vertritt¹⁵⁷, in der Güterwelt unfruchtbar bleiben. Mit Homann ließe sich lapidar sagen, nur wo Entscheidungen getroffen werden, kann es Kosten geben¹⁵⁸. Und die Kategorie öffentlicher Güter bedarf der Entscheidung. Damit wirft sie ein ethisches Problem auf, weil die Entscheidung für *Etwas*, normativ gesehen, aus dem *Nichts* stammt¹⁵⁹.

In diesem Kontext sollen alle Güter, die der Staat faktisch bereitstellt, als öffentliche Güter gelten. Das Konzept öffentlicher Güter reicht in dieser Diktion aus, um die gesamten Staatsaufgaben zu erfassen. Allerdings kann es wegen der fehlenden normativen Komponente keine Theorie öffentlicher Güter mehr geben. Sie tritt hinter eine Empirie öffentlicher Güter zurück. In der Modernen Politischen Ökonomie werden die Güter faktisch-subjektiv interpretiert. Anders als im seinerzeit falsch verstandenen Rechtspositivismus wird eine normative Kraft des Faktischen nicht postuliert, weil die normativen Größen als Gegenstand der Analyse ausgeschlossen werden. *Die im sechsten Kapitel zu behandelnde Moderne Politische Ökonomie ist eine empirische Staatswissenschaft, die auf einer gänzlich subjektivierten Kategorie öffentlicher Güter beruht.* Ein öffentlich bereitgestelltes Gut erfüllt genau die Gütereigenschaften öffentlicher Güter, weil die Politik dieses entsprechend begrifflich faßt. Behauptet wird nichts anderes, als daß die Einschätzung der Güter ob ihres privaten oder öffentlichen Charakters nun von den Entscheidungsträgern selbst getroffen wird, wobei davon auszugehen ist, daß eine Beratung durch die Wissenschaft erfolgt, die sicherstellt, daß der öffentliche Charakter von Maßnahmen durch die politischen Entscheidungsträger begriffen wird. Eine Güterdefinition erfolgt nach Maßgabe dessen, welche Relevanz gewisse Güter für die politisch entscheidenden Akteure besitzen. Diese werden den Willen aufbringen, den öffentlichen Charakter dieser Güter herauszustellen. Und am politischen Willen von Politikern kann kein Zweifel bestehen. Gerne würden sie Platons Satz, daß die Regierenden idealerweise ohne Gesetze herrschen sollten, weil jene sie bei einer richtigen situationsgemäßen Handlung hemmen würden¹⁶⁰, zur Geltung brin-

¹⁵⁵ Vgl. Schopenhauer, Arthur, Die Welt als Wille und Vorstellung, 2. Buch, Kap. 19.

¹⁵⁶ „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“ (Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Auflage, Tübingen 1980, S. 28).

¹⁵⁷ Vgl. Habermas, Jürgen, Theorie des kommunikativen Handelns, Band 2, 3. Auflage, Frankfurt a. M. 1985, S. 449.

¹⁵⁸ Vgl. Homann, Karl, Rationalität und Demokratie, a. a. O., S. 55.

¹⁵⁹ Vgl. Schmitt, Carl, Politische Theologie, 5. Auflage, Berlin 1990, S. 42.

¹⁶⁰ Vgl. Platon, Politikos 294 c – 296 a.

gen, statt ihre faktische Macht *widerwillig* gewissen normativen Grenzen unterwerfen zu müssen.

In den Modellen der Politikberatung arbeiten die wissenschaftlichen Berater den politischen Entscheidungsträgern zu, wobei den Letzteren die Zielsystemformulierung und politische Gesamtentscheidung zufällt¹⁶¹. Der sogenannte *Dezisionismus* erzeugt eine gewisse Rationalität, wenn ein technokratisches Modell zugrundeliegt, das den Politiker zum „Vollzugsorgan einer wissenschaftlichen Intelligenz“¹⁶² macht. Bacons Wort, daß Wissen Macht sei, erhält hier seinen tieferen Sinn¹⁶³. *Die im Kontext der Modernen Politischen Ökonomie argumentierenden Wissenschaftler sind Empiriker, die lediglich feststellen können, welche Güter von der Politik spontan bereitgestellt wurden.* Da es aber trotz des Fehlens einer Theorie zu politischen Handlungen kommt, die sich in einer faktischen Bereitstellung von Gütern durch die staatspolitisch handelnden Akteure äußert, machen wir den nicht mehr näher bestimmbar politischen Willen dafür kausal verantwortlich. Ein naheliegender Vorwurf gegen diese Interpretation, es handelte sich um ein Schönreden staatspolitischer Maßnahmen, darf zurückgewiesen werden. Da es sich um einen empirischen Teil handelt, kann ohnehin niemals eine Rechtfertigung, sondern nur die positive Darstellung dessen, was tatsächlich ist – einschließlich der gegebenen und nicht mehr hinterfragbaren individuellen Präferenzen –, Gegenstand der Analyse sein.

Tabelle 3

Die triadische Interpretation der öffentlichen Güter in Theorie und Empirie

	Wohlfahrtsökonomik	Vertragstheorie	MPÖ
Öffentliche Güter	Theorie	Theorie	Empirie
Soll-Größen	Vorhanden	Vorhanden	Nicht vorhanden
Ist-Größen	Vorhanden	Vorhanden	Vorhanden
Legitimationsproblematik	Denkbar	Denkbar	Undenkbar
Praktischer Syllogismus	Anwendbar	Anwendbar	Nicht anwendbar

¹⁶¹ Vgl. Berg, Hartmut/Cassel, Dieter, Theorie der Wirtschaftspolitik, S. 168 ff., in: Bender, Dieter, u. a. (Hrsg.): Vahlens Compendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 4. Auflage, München 1990, S. 157 – 232.

¹⁶² Habermas, Jürgen, Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, S. 122, in: ders., Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘, 6. Auflage, Frankfurt a. M. 1973, S. 120 – 145. Habermas’ Dreierschema zum Theorie-Praxis-Problem korrespondiert nicht mit der triadischen Interpretation öffentlicher Güter (vgl. ebda., S. 120 ff.).

¹⁶³ Zu den Grundthesen über Wissen und Macht vgl. Bacon, Francis, Novum Organum Scientiarum, Buch I, Aphorismen 1 – 4 und Buch II, Aphorismen 1 – 4.

D. Die Wohlfahrtsökonomik

Die Wohlfahrtsökonomik (engl. „welfare economics“) ist einem utilitaristischen Programm der Nutzenmaximierung verpflichtet. Zunächst erweist sie als methodisch indifferent und könnte im Kontext beider wissenschaftlicher Betrachtungsweisen stehen. Die von Archibald aufgestellte Behauptung, daß die Wohlfahrtsökonomik der positiven Wissenschaftsbetrachtung zugehöre, ließe sich logisch halten, wenn die wohlfahrtsökonomischen Bewertungen „besser und schlechter“ ganz untypisch im deskriptiven Sinne gelesen würden. Die Begriffe von Wohlfahrt und Effizienz wären dann von jeglichem normativen Hintergrund entledigt. Dagegen ist anzuführen, daß eine positiv gefaßte Wohlfahrtsökonomik ihrem eigentlichen Forschungsanspruch nicht gerecht werden dürfte, weil der Sinn der eigentlich normativen Bewertung verlorengeht. *Wie bei jeder anderen normativen Wissenschaft sollte daher auch bei der Wohlfahrtsökonomik nicht die wissenschaftliche Erkenntnis selbst, sondern die Gewinnung der Handlungsanweisung im Vordergrund stehen*¹. Unserer Auffassung zufolge darf es keine Alternative zu einer normativen Interpretation des Pareto-Kriteriums geben. Nur so können erkannte Veränderungen des Status quo bewertet werden. Pareto-optimal ist demnach ein Zustand, in dem niemand mehr besser gestellt werden kann, ohne einen anderen schlechter zu stellen. Aussagen der Art: „Situation 1 ist effizienter als Situation 2!“ sind präskriptiv zu verstehen. Da es schon im simplen Zwei-Personen-Fall unendlich viele pareto-optimale Punkte innerhalb einer Edgeworth-Box gibt, läßt sich an Verteilungsfragen mit der Paretianik nicht herankommen. Die Wohlfahrtsökonomik fassen wir als normative Wissenschaft auf, welcher das effizienzbezogene *paretiansche Werturteil* zugrunde liegt. Es steht zwar außer Zweifel, daß die Wohlfahrtsökonomik auch auf anderen individualistischen Werturteilen basieren könnte, doch sehen wir keinen wichtigen Grund, um den einmal gewählten Wertstandard aufzugeben. Und Demsetz' positivistisch motivierte Kritik, daß die Wohlfahrtsökonomik ein Nirwana-Ansatz² sei, wäre bei alternativen Standards gleichfalls nicht zu vermeiden. In dieser eminent normativen Fassung der Wohlfahrtsökonomik läßt sich auf der Kategorie öffentlicher Güter eine Staatstheorie gründen. Bereits bei Baumol findet sich ein entsprechendes Fundament zu einer Theorie des Staates³. Mit der

¹ Vgl. Weikard, Hans-Peter, Der Beitrag der Ökonomik zur Begründung von Normen des Tier- und Artenschutzes, a. a. O., S. 33 ff.

² Vgl. Demsetz, Harold, Information and Efficiency: Another Viewpoint, S. 1 ff., in: Journal of Law and Economics, 12, 1969, S. 1–22.

³ Vgl. Baumol, William J., Welfare Economics and the Theory of the State, 2. Auflage, London 1965, S. 180.

Paretianik – unter die sich die Abarten anderer Kriterien subsumieren – ist ein Beurteilungsmaßstab gefunden, welcher den Gegensatz zwischen einem überzeugend vorgetragenen normativem Anspruch und der entsprechenden empirischen Wirklichkeit gegenwärtig macht. Als Handlungsanweisung ergibt sich, daß nur solche Güter seitens des Staates bereitgestellt werden dürfen, die den wohlfahrtsökonomischen Sollvorstellungen für öffentliche Güter entsprechen. *So wird ein Konflikt zwischen der Legalität und der Legitimität einer staatlichen Ordnung virulent.*

I. Mikroökonomische Fundierung

1. Individuelle Präferenzordnung und Nutzenfunktion

Beide Funktionen gehören einem mikroökonomischen Metakonzept an, bei welchem alle politischen Handlungen auf ihre individuellen Ursprünge zurückgeführt werden. Jede einzelne Nutzenfunktion leitet sich aus einer ihr zugrundeliegenden individuellen Präferenzordnung ab, wobei sich in den Präferenzen ein individueller Wille ausdrückt, der auf die Befriedigung von privaten und öffentlichen Bedürfnissen abzielt. Natürlich müssen die Individuen oft wegen Knappheitsbedingungen, der eigenen Budgetrestriktion und auftretender gesellschaftlicher Interdependenzen, die besonders im Fall öffentlicher Bedürfnisse erkennbar werden, Abstriche von ihren wirklich empfundenen Präferenzen machen. Die in die individuelle Präferenzordnung eingehenden reflexiven, transitiven und vollständigen Vorstellungen⁴ können in der Nutzenfunktion nur eine partielle Verwirklichung erfahren. In jener drücken sich die tatsächlichen Nutzen aus, die ein Individuum aus dem Konsum privater und öffentlicher Güter erfährt. Annahmegemäß wird ein Individuum versuchen, unter allen Umständen seinen Nutzen zu maximieren⁵:

$$N = N (x_1^1 + x_1^2 + \dots + x_1^n + x_2^1 + x_2^2 + \dots + x_2^n) \max!$$

Die individuelle Präferenzordnung und die mit ihr korrespondierende Nutzenfunktion dürfen als adäquater Ausdruck des methodologischen Individualismus⁷ gelten. Beide sind untrennbar mit den Postulaten der Wähler- und Konsumentensouveränität verbunden. So wie die Entscheidung über die Bereitstellung privater

⁴ Vgl. Gabisch, Günter, Haushalte und Unternehmen, S. 3 ff., in: Bender, Dieter, u. a. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 4. Auflage, München 1990, S. 1 – 57.

⁵ Die Variable N drückt den individuellen Nutzen aus, x_1^n steht für die Anzahl der privaten Güter, x_2^n für die Anzahl der öffentlichen Güter. Wäre nun ein kardinaler Nutzennachweis möglich, dann hätte man ein objektives Maß zur Hand, um interpersonelle Nutzenvergleiche durchführen zu können. Da eine solche Messung eine nie versuchte Unmöglichkeit darstellt, greift die paretianische Wohlfahrtsökonomik auf die ordinale Nutzenlehre zurück, die nur die Veränderungen in den Nutzen betrachtet. Damit trägt sie einen erkennbar subjektiven Zug in die Wohlfahrtsökonomik hinein.

Güter in einem privaten Wahlakt fällt, kommt es zur Bereitstellung öffentlicher Güter durch einen öffentlichen Wahlakt, wobei darauf hinzuweisen bleibt, daß die Wähler nicht mit den Konsumenten öffentlicher Güter identisch sein müssen, wenngleich das vom Standpunkt des Äquivalenzprinzips aus zu wünschen wäre.

Nun soll nicht suggeriert werden, die Individuen verhielten sich in Wirklichkeit immer rational und wären sich über ihre eigenen Präferenzen völlig bewußt, doch käme eine methodologische Prämissenkritik an der Rationalitätsannahme zu diesem Zeitpunkt zu spät. Die Rationalitätsannahme darf insofern für das Konzept der individuellen Präferenzordnung im Kontext der normativen Wohlfahrtsökonomik als konstituierend angesehen werden. Und doch besagt sie normativ wenig. Obwohl alle Handlungen auf die individuellen Präferenzen zurückgeführt werden, erfolgt eine systematische Abstraktion vom Ursprung der menschlichen Motive. *Gleich der rechtspositivistischen Grundnorm werden die Argumente der individuellen Präferenzordnung nicht weiter hinterfragt.* Die Normen sind als gegeben hinzunehmen. Selbst die empirischen Versuche zur Präferenzermittlung, über die Pommerehne einen Überblick gibt⁶, können nicht mehr sein als eine Konstatierung der bestehenden Normvorstellungen. Faktische Nachfrageäußerungen dürfen insofern nicht überschätzt werden. Würde ein Käufer ein bestimmtes Automobil nur wegen dessen Farbe kaufen und alle anderen Aspekte vernachlässigen, wäre es nicht unproblematisch, wenn ihn die Theorie zum homo oeconomicus erklärte, der eine besonders ausgeprägte Präferenz für eine bestimmte Farbe besäße. Und wenn jemand in einer Hütte haust, muß das nicht damit zusammenhängen, daß diese Person das Wohnen in einer Villa verachtet. *In beiden Fällen hätte man ein deskriptives mit einem präskriptiven Urteil verwechselt.* Um es abschließend zu formulieren: wertrationale Präferenzen lassen sich nicht einfach mit dem Hinweis auf die individuelle Präferenzordnung der Bürger erklären, sondern nur empirisch konstatieren⁷. Hingegen ist für den Ökonomen faßbar, welche Auswirkungen sich aus der Existenz bestimmter wertrationaler Präferenzen für die Zukunft von Institutionen ergeben.

Bei der Gesamtaggregation aller individuellen Nutzenfunktionen wird davon ausgegangen, daß sich die individuellen Abweichungen gegeneinander aufheben, weil sie zufällig verteilt sind. Aus der Psychologie ist bekannt, daß es bei Aggregationsprozessen zu Abweichungen kommen kann, weil es sich um systematische Faktoren handelt, die sich nicht gegenseitig aufheben, sondern im Gegenteil zusätzlich verstärken⁸. Das Aggregationsproblem wird folglich um so komplexer, je

⁶ Vgl. Pommerehne, Werner W., Präferenzen für öffentliche Güter, a. a. O., S. 20 ff. und S. 142 ff.

⁷ Unter diesem Aspekt ist die Aussage zu lesen, daß Deutschland eine der niedrigsten Geburtenraten der Welt habe, die „durch die freie Entscheidung seiner Bürger“ gewollt sei (Rede Helmut Kohls in der Haushaltsdebatte vom 27. November 1996).

⁸ Vgl. Frey, Dieter / Brandstätter, Veronika / Schuster, Beate, Das ökonomische Modell aus psychologischer Sicht, S. 70, in: Smekal, Christian / Theurl, Engelbert (Hrsg.): Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie, Baden-Baden 1994, S. 65 – 106.

heterogener die Präferenzen sind. Eine theoretische Lösung konnte bisher nicht gefunden werden. Bereits Lindahl wich deswegen auf die Einstimmigkeitsregel als derjenigen sozialen Entscheidungsregel aus, bei der ein Angebot öffentlicher Güter nur bei allseitig erteiltem Placet erfolgt. Mit ihr ist eine Trennung von Effizienz- und Verteilungsfragen zwingend vorgegeben. Jedes Lindahl-Gleichgewicht muß notwendigerweise ein Pareto-Optimum sein⁹. In dem Zusammenhang wird deutlich, warum bei interdependenzlosen privaten Gütern die Anwendung des Zwei-Personen-Modell problemlos erfolgen kann. Bei öffentlichen Gütern ist das anders. In allen relevanten Fällen, wenn die Mitgliederzahl der Gesellschaft die Zahl Zwei übersteigt¹⁰, tritt je nach Geltung des Pareto-Kriteriums oder der Mehrheitsregel eine Ungleichheits- bzw. Ausbeutungsproblematik auf. *Eine gewissenhafte Analyse sollte deshalb bei öffentlichen Gütern vom Zwei-Personen-Fall abstrahieren, weil dieser die Problematiken verschleiert.*

2. Die sozialen Wohlfahrtsfunktionen

Damit kann zu den sozialen Wohlfahrtsfunktionen übergegangen werden. Eine Wohlfahrtsfunktion ist als Gesamtaggregation aller individuellen Nutzenfunktionen einer Gesellschaft zu sehen. Sie ermöglicht eine erneute Operationalisierung der modern vernachlässigten Ziele. Es handelt sich um ein Anwendungsfeld normativer Wissenschaft, wie es sich nach unserer Diktion im nach-ontologischen Sinne bei gleichzeitiger Modifizierung des Weberschen Ansatzes darstellt. Das Konzept der sozialen Wohlfahrtsfunktion findet sich zuerst bei Bergson bzw. Burk¹¹. Durch Samuelson erfuhr es seine mathematische Formalisierung. Eine soziale Wohlfahrtsfunktion (W) läßt sich folgendermaßen als Funktion der Einzelnutzen (N) darstellen¹²:

$$W = W(N_1, N_2, \dots, N_n) .$$

In der jeweiligen Aggregationsregel, d. h. darin, wie die Verbindung zwischen den einzelnen Nutzen hergestellt wird, liegt das spezifische Werturteil einer bestimmten sozialen Wohlfahrtsfunktion begründet¹³. In der Literatur finden sich vor

⁹ Vgl. Arnold, Volker, Theorie der Kollektivgüter, a. a. O., S. 90 ff.

¹⁰ Bei einer Gruppengröße von zwei Mitgliedern fallen die Mehrheits- und die Einstimmigkeitsregel zusammen.

¹¹ Vgl. Burk, Abram, A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics, S. 310 ff., in: Quarterly Journal of Economics, 52, 1938, S. 310–334.

¹² Zu diesem Abschnitt vgl. Mueller, Dennis C., Public Choice II, Cambridge/Mass. 1989, S. 373 ff. Den Abschnitt über die soziale Wohlfahrtsfunktion ordnet Mueller in den Bereich des normativen (sic !) Public Choice ein, worin sich ein positivistisches Grundverständnis auszudrücken scheint, nach dem die normativen Theorieansätze der empirischen Wissenschaft zu dienen haben.

¹³ Vgl. Petersen, Hans-Georg, Ökonomik, Ethik und Demokratie, a. a. O., S. 159.

allem additive und multiplikative Verbindungen. Bei letzteren tangiert bereits die Nullsetzung eines einzigen Individualnutzens die Gesamtwohlfahrt, so daß die Forderung nach einer umfassenden Wohlfahrtspolitik erhoben werden muß, wenn die Gesamtwohlfahrt nicht gefährdet werden soll. Diese eigenwillige Nutzenaggregationsregel geht auf Nash zurück. Die additive Verknüpfung steht hingegen in der altliberalen Tradition Benthams. Hier muß beim Absinken von einigen Individualnutzen noch kein sozialpolitischer Handlungsbedarf entstehen, vielmehr läßt sich mit Bentham auch eine Umverteilung von unten nach oben *ethisch* rechtfertigen, wenn dadurch die Gesamtwohlfahrt erhöht wird. So zeigt sich deutlich, daß die sozialen Wohlfahrtsfunktionen trotz ihres hohen Abstraktionsgrades nicht als *l'art pour l'art* ausgegeben werden können. Aus ihren Werturteilen sind bestimmte Handlungsregeln deduzierbar, unterschiedliche soziale Wohlfahrtsfunktionen repräsentieren insofern unterschiedliche ethische und moralische Vorstellungen, wobei Sohmen darauf hinweist, daß einer bestimmten sozialen Wohlfahrtsfunktion genau genommen nur der Wertmaßstab *eines einzigen* Beobachters zugrunde liegt¹⁴. Durch ihr Normengerüst gibt sie der Politik ein konkretes handlungsleitendes Sollen vor. So wird in Bergsons Konzept der vordem angedeutete notwendige normative Unterbau machtpolitischen Handelns transparent. Handlungen können dann, die entsprechende Kompetenz vorausgesetzt, nach Maßgabe des praktischen Syllogismus' erfolgen. Anders als im Abschnitt über die Paradigmen der Geschichtsphilosophien und -theologien wird sich mit Analogien im kleineren Maßstab begnügt, die sich auf die Stringenz von finanz- und wirtschaftspolitischen Ideen beziehen¹⁵.

II. Institutionenökonomische Analyse

In der modernen Institutionenökonomik werden die institutionellen Fragestellungen auf drei Ebenen diskutiert. Auf der Verfassungsebene sind allgemeine Regeln festzulegen, die für die untergeordneten Ebenen als Datum gelten. Dieser Aufgabe nimmt sich die Verfassungsökonomik an. Auf einer hierarchisch untergeordneten Ebene des selbständigen Handelns werden speziellere Fragen, wie jene der Eigentumsrechte diskutiert. Auf der untersten Ebene des unselbständigen Handelns betrachtet man konkrete institutionelle Regeln, zu denen der Prinzipal-Agenten-Ansatz und die Transaktionskostenökonomik zählen¹⁶. Von besonderer Bedeutung ist die Beschäftigung mit der Frage, ob der Staat oder der Markt bei der Bereitstellung öffentlicher Güter die geeignetste Organisationsform bietet. Nach dem Ansatz der modernen Rechtsinstitutenökonomik (engl. „property-rights-approach“)

¹⁴ Vgl. Sohmen, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 336 ff.

¹⁵ Zur Macht der Ideen vgl. Yergin, Daniel / Stanislaw, Joseph, Staat oder Markt, a. a. O., S. 16 ff.

¹⁶ Vgl. Feldmann, Horst, Eine institutionalistische Revolution?, Berlin 1995, S. 46.

hat die Ausgestaltung der Eigentumsrechte einen entscheidenden Einfluß auf die Güterallokation. Demnach wäre es richtig, die Beschaffung und Verteilung von teilbaren Gütern, bei denen das Ausschlußprinzip Gültigkeit besitzt, dem Markt zu überlassen¹⁷. In der Vergangenheit hatte sich fast gewohnheitsrechtlich die Auffassung eingebürgert, daß der Staat bei allen Formen des Marktversagens einzugreifen habe. Dabei sollte nach Maßgabe des Opportunitätskostenkalküls ein Eingriff in den Marktprozeß nur erfolgen, wenn erwartet werden kann, daß sich die Situation dadurch tatsächlich verbessert, der Eingriff also *zweckmäßig* ist. Mittlerweile sieht die Angelegenheit anders aus. Die besagte Frage stellt sich in einer Zeit, die durch den „Rückzug des Staates von den Kommandohöhen der Wirtschaft“¹⁸ gekennzeichnet ist. Es dürfte daher kein Zufall sein, daß in der aktuellen Literatur häufig die Chancen einer nicht-staatlichen Bereitstellung von öffentlichen Gütern behandelt werden, doch zeigt sich schnell, daß selbst bei privaten Teilerfolgen auf eine staatliche Mitwirkung nicht verzichtet werden kann und der eingeforderte theoretische Paradigmenwechsel zu relativieren ist, welcher den Staat zu suspendieren droht. *Es bleibt zutreffend, daß die marxistische Position, eine Bereitstellung öffentlicher Güter sei nach einem Absterben des Staates im hinreichenden Maß möglich, gänzlich im Utopischen verbleiben muß.* Darum tun die Vertreter nicht-staatlicher Bereitstellungsmodelle bei öffentlichen Gütern gut daran, diese nicht als umfassend auszugeben, sondern lediglich zu konstatieren, daß es Ausnahmen von der staatlichen Bereitstellungsregel gibt. In dem Zusammenhang gilt es, einen naheliegenden und doch nur vordergründig zutreffenden Einwand zu entkräften, der darauf beruht, daß sich die westlichen Staaten Ausgang des 20. Jahrhunderts erkennbar aus dem Gesetzesvollzug herausnehmen und ihn der gesellschaftlichen Selbstorganisation zuweisen. Der Hinweis dürfte wohl kaum trivial sein, daß bei den entsprechenden privat-koordinierten Aktionen nicht von einer Marktbereitstellung gesprochen werden kann, wenngleich Gruppen involviert sind, die am Marktgeschehen teilnehmen. *In einem solchen Fall liegt ja nicht die Markt-, sondern die Verhandlungssteuerung vor.* Die private Selbstorganisation gehört in den Kontext einer rentensuchenden Gesellschaft.

Die moderne Institutionenökonomik will einen Beitrag zum Verständnis ökonomischer Zusammenhänge in Institutionen leisten. Es läßt sich definieren: „Unter Institutionen werden Einrichtungen verstanden, die gleichartige, sich wiederholende Handlungen von Individuen und Beziehungen zwischen Individuen einer Gesellschaft formen. Es lassen sich drei Arten von Institutionen unterscheiden, die untereinander freilich in engem Zusammenhang stehen: Verhaltensregeln (wie etwa Normen, Traditionen, Gesetze), Entscheidungssysteme (vor allem Markt, Hierarchie, Verhandlung, Wahl) sowie Organisationen (wie etwa Unternehmungen oder

¹⁷ Vgl. Weede, Erich, Selbstgefährdungstendenzen von freiheitlichen Demokratien, S. 83 ff., in: Kaase, Max (Hrsg.): Politische Wissenschaft und politische Ordnung: Analysen zu Theorie und Empirie demokratischer Regierungsweise, Festschrift zum 65. Geburtstag von Rudolph Wildenmann, Opladen 1986, S. 83–96.

¹⁸ Yergin, Daniel / Stanislaw, Joseph, Staat oder Markt, a. a. O., S. 15.

der Staat).¹⁹ Wenn gleiches Verhalten in verschiedenen Institutionen unterschiedliche Auswirkungen hat, muß es an den Institutionen liegen²⁰. Und da es sich so verhält, dürfte es keine institutionelle Neutralität geben. Wie sich in der Empirie wiederholt bestätigt hat, kommt es auf die richtigen institutionellen Formen an, damit wirtschaftliche Prozesse effizient gestaltet werden können. So hängt der Zusammenbruch jener planwirtschaftlichen Systeme im eurasischen Großraum mit der Unterlegenheit bürokratischer Planung bei der Herstellung und Verteilung von *privaten* Gütern zusammen. Dort fanden das aktuelle Angebot und die Nachfrage von Gütern selten eine Deckung. Der Öffentlichkeitscharakter von Gütern in einer sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft führte zu Effizienzeinbußen. Dabei hätte eine planwirtschaftliche Externalisierungsstrategie, d. h. eine Politisierung privater Güter, Ausdruck eines grundlegend richtigen Verständnisses sein können, daß die Bürokratiesteuerung der Marktsteuerung bei privaten Gütern unterlegen ist und man sich deshalb in den öffentlichen Bereich hineinzubegeben sucht, weil dort die Unterlegenheit der Bürokratiesteuerung kaum merklich wird. Eine andere Schlußfolgerung hätte jedoch auch sein können, diese Güter zu entpolitisieren. Jene Schlußfolgerung wurde auf der westlichen Seite gezogen. Was mit der Privatisierung der British Telekom begann, wurde zum Vorbild für die erfolgreiche Privatisierung vieler öffentlicher Betriebe²¹. Und damit zeigt sich, daß selbst aus der Notwendigkeit zu einer staatlichen Bereitstellung öffentlicher Güter keinesfalls zu schließen ist, deren Herstellung habe durch den Staat zu erfolgen²². Wenn den vorliegenden empirischen Studien Glauben geschenkt werden kann, können eine Großzahl an öffentlichen Gütern effizienter im Privatsektor gefertigt werden. Die Kosten einer öffentlichen Herstellung sollen nach vorsichtigen Schätzungen bei ungefähr 15 bis 50% über den entsprechenden privaten Kosten liegen²³.

1. Die Effizienzbedingungen

In einer Welt privater Konsumgüter unter den Bedingungen vollständiger Konkurrenz, einem in der Wirklichkeit nie erreichten Referenzstandard, stellt sich eine

¹⁹ Feldmann, Horst, Eine institutionalistische Revolution?, a. a. O., S. 9 f.

²⁰ Vgl. Cao-García, Ramón J., Explorations towards an Economic Theory of Political Systems, New York usw. 1983, S. 33 ff.

²¹ Vgl. Yergin, Daniel / Stanislawski, Joseph, Staat oder Markt, a. a. O., S. 159 f.

²² Vgl. Musgrave, Richard A., Provision for Social Goods, S. 124, in: Margolis, J. / Guitton, H. (Hrsg.): Public Economics, London usw. 1969, S. 124 – 144.

²³ Zu diesen Zahlen im Bereich der Abfallbeseitigung vgl. Collins, J. N. / Downes, B. T., The Effect of Size on the Provision of Public Services: The Case of Solid Waste Collection in Smaller Cities, in: Urban Quarterly, 12, 1977, S. 333–347, der Wettervorhersage vgl. Bennett, J. T. / Johnson, M. H., Tax Reduction without Sacrifice: Private-Sector Production of Public Services, in: Public Finance Quarterly, 8, 1980, S. 363–396 und der Wasserversorgung vgl. Mann, P. C. / Mikesell, J. L., Ownership and Water Systems Operations, in: Water Resource Bulletin, 12, 1976, S. 995–1004.

Pareto-Optimalität ein, wenn die folgenden drei Optima erfüllt sind. Neben einem Tauschoptimum (Konsumoptimum) muß eine optimale Faktorallokation und eine optimale Produktionsstruktur realisiert sein²⁴. In den meisten einschlägigen Abhandlungen werden diese Optimalbedingungen für den Zwei-Personen-Fall abgeleitet. Sollen bei der Erklärung der Effizienzbedingungen für öffentliche Güter die Verschleierung der beiden genannten Problematiken vermieden werden, müßte man einen anderen Weg beschreiten. Und doch ist diese Ansicht bisher kaum zum Allgemeingut geworden. So kann es nicht verwundern, daß sich in der einschlägigen Literatur lediglich bei Buchanan ein Ansatz findet, in dem versucht wird, wenngleich aus völlig anderen Gründen, die optimale Allokation öffentlicher Güter im Drei-Personen-Fall abzuleiten²⁵. Immerhin könnte eine mathematische Darstellung daran orientiert werden. Da für die gewählte theoretische Argumentation eine entsprechende formale Ableitung nicht von Bedeutung ist, wird auf sie verzichtet.

2. Staatliche oder private Bereitstellung öffentlicher Güter

a) *Pro staatlich*

Nach traditioneller Ansicht liegt das grundsätzliche Problem einer privaten Bereitstellung darin begründet, daß bei öffentlichen Gütern der Markt total versagt. Ein rationales Verhalten der Marktteilnehmer vorausgesetzt, kann es zu keiner pareto-effizienten Provision öffentlicher Güter durch den Markt kommen, weil nicht im ausreichenden Maße kooperiert wird²⁶. Somit scheint es weniger die Gemeinsamkeit im Konsum öffentlicher Güter als das Nichtfunktionieren des Ausschlußprinzips zu sein, das eine entsprechende Bereitstellung verunmöglicht. Es liegt auf der Hand, daß Kooperationen am besten funktionieren, wenn Sanktionsmechanismen vorhanden sind. *Und die scheinen zwischen den Marktpartnern wegen der Nichtexklusivität öffentlicher Güter zu fehlen.* Unserer Meinung nach lassen sich Kooperationen nur erfolgreich durchführen, wenn der Schritt zu einer rentensuchenden Gesellschaft vollzogen wird, weil diese über die entsprechenden Machtmittel verfügt. Und wegen deren immanenten Verteilungszielsetzung und der damit programmierten Antinomie zum Allokationsziel wird sich kein effizienter Status erreichen lassen. Ist eine Kostenrechnung aufgrund der Nichtzuweisbarkeit von Kosten verunmöglicht, muß eine Finanzierung dieser nicht-exklusiven Güter – immer den grundsätzlichen Nutzen öffentlicher Güter vorausgesetzt – durch allgemeine Steuern erfolgen. In dem Zusammenhang weist Blümel darauf hin, daß sich eine Besteuerung im modernen Staatswesen „aus welchen Gründen auch immer“²⁷

²⁴ Vgl. *Sohmen*, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 68 ff.

²⁵ Vgl. *Buchanan*, James M., *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago 1968, S. 110 ff.

²⁶ Vgl. *Arnold*, Volker, *Theorie der Kollektivgüter*, a. a. O., S. 151.

als nicht neutral erweist. Falls es hingegen möglich sein sollte, eine exklusive Allokation öffentlicher Güter durch den Staat zu evozieren, ließe sich eine Gebührenlösung durchsetzen, die zudem für die staatlichen Entscheidungsträger attraktiv wäre, weil sie zur Entlastung des staatlichen Haushaltes beitrüge. Die Exklusivität bedingt Privatisierungspotentiale, anders gesagt, die Wirksamkeit des Ausschlußprinzips ermöglicht ein privates Angebot. Und doch könnte eine private Bereitstellung öffentlicher Güter unter Marktbedingungen ineffizient sein. Gesetzt den Fall, daß eine Nichtrivalität vorliegt und damit die Grenzkosten eines öffentlichen Gutes Null betragen, müßte ein privater Anbieter dennoch einen Preis setzen, um im Markt verbleiben zu können. So würde er eine pareto-suboptimale Situation herbeiführen²⁸. Wird es nicht subventioniert, sollte ein privates Unternehmen kaum in der Lage sein, einen Nulltarif zu gewähren. Darin liegt nach gängiger Literaturmeinung das Hauptproblem einer privaten Bereitstellung öffentlicher Güter begründet²⁹.

Der totalen Marktversagenshypothese korrespondiert häufig die Ansicht, daß der Staat eine erfolgreiche Bürokratiesteuerung bei öffentlichen Gütern betreiben könnte. Es wird der staatlichen Bürokratie zugetraut, willens und in der Lage zu sein, die optimale Ausbringungsmenge zu fixieren, indem sie die Zahlungsbereitschaft aller Gesellschaftsmitglieder herausfindet. Treten keine Begrenzungen auf, wäre die Optimalmenge an der Stelle festzusetzen, an dem die im Fallen begriffene aggregierte Nachfragekurve auf die Mengenachse trifft. Nach dem Wissensstand der Bürokratietheorie ist allerdings eher zu erwarten, daß ein Chef-Administrator, wenn er denn wahrhaft (zweck)rational denkt und handelt, die Konsumentenrente abschöpft, um eine prestigeträchtige Überversorgung mit öffentlichen Gütern bzw. einen Budgetüberschuß zu realisieren³⁰. Und doch wäre selbst eine nicht wohlmeinende Verwaltung in der Lage, bessere Ergebnisse zu erbringen als ein zur Gänze versagender Markt. In diesem besonderen Fall würde sich die staatliche Ordnung der Anarchie des Marktes als überlegen erweisen.

b) Pro privat

In der neueren Literatur, die sich mit den Möglichkeiten einer marktlichen Bereitstellung öffentlicher Güter befaßt, ist das Augenmerk auf zwei Aspekte gerichtet. Einerseits kann die Wirksamkeit staatlicher Eingriffe bestritten werden. Schließlich bliebe beim Vorliegen eines Marktversagens zu klären, ob ein staatli-

²⁷ Blümel, Wolfgang, Die Allokation öffentlicher Güter in unterschiedlichen Allokationsverfahren, Berlin 1987, S. 51.

²⁸ Vgl. Stiglitz, Joseph E., Economics of the Public Sector, 2. Auflage, New York usw. 1988, S. 124 ff.

²⁹ Vgl. Blümel, Wolfgang, Die Allokation öffentlicher Güter in unterschiedlichen Allokationsverfahren, a. a. O., S. 40 f.

³⁰ Vgl. ebda., S. 60 f.

cher Eingriff überhaupt zu besseren Ergebnissen führt. Möglicherweise fällt das Staatsversagen ja noch deutlicher aus³¹, was gleichzeitig implizieren würde, daß kein totales Marktversagen bei öffentlichen Gütern vorliegen kann, weil ansonsten jeder staatliche Eingriff, wie oben geschildert, per se überlegen sein müßte. Andererseits erschiene der Versuch noch gewagter, sich um die völlige Widerlegung der Ineffizienzprognose zu bemühen, obwohl man damit im Erfolgsfalle jegliches Unterfangen zu einem staatlichen Eingriff abgewehrt hätte. Würde der Markt bei öffentlichen Gütern funktionieren, ginge der Staat seiner Legitimationsgrundlage verlustig.

Im neuen Standardmodell freiwilliger Beiträge bestreitet man die Wirksamkeit staatlicher Eingriffe. Dort wird angenommen, daß jede Geldeinheit, die in den privaten Bereich fließt, für den öffentlichen Bereich verloren ist und nur einer Person exklusiv zukommt, jede Geldeinheit, die für öffentliche Güter verausgabt wird, allen Personen zugute kommt. Obwohl sich zunächst die traditionellen Ergebnisse einstellen, führt diese Unterprovision öffentlicher Güter unter den angenommenen Bedingungen zu einer vollständigen Verdrängung des privaten Angebotes (engl. „crowding-out“). Ein staatlicher Eingriff wäre hiernach völlig kontraproduktiv. Ob es zutrifft, daß diese eigentlich überraschende Neutralitätsprognose als empirisch widerlegt gelten darf, wie Richter und Wiegard konstatieren, läßt sich kaum abschließend beurteilen, doch dürfte es einsichtig sein, daß eine umfassende Verdrängung des privaten Angebotes nur im Kontext eines äußerst restriktiv angelegten Modells darstellbar ist. Damit kann man bereits zum Widerlegungsversuch der Ineffizienzprognose kommen, bei dem die radikalstmögliche These aufgestellt wird, daß es grundsätzlich kein Marktversagen gäbe. Eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter sei durch privates Handeln möglich. Guttman und andere gehen ihre Beweisführung an, in dem sie die Unterschiede zwischen der privaten und öffentlichen Bereitstellung durch sprachliche Kunstgriffe nivellieren. Eine effiziente Bereitstellung sei unter den Bedingungen vollständiger Informationen machbar und die notwendige private Koordination nicht zu kompliziert, als daß es bereits zu einem kollektiven Eingreifen kommen müßte³². Um es kurz zu machen, diese marktapologetischen Ansätze sind derartig angelegt, daß sie mehr zur Verschleiernung als zur Erhellung der Zusammenhänge beitragen dürften. Zur traditionellen These scheint es keine wirklich plausible Alternative zu geben.

³¹ Vgl. Richter, Wolfram F./Wiegard, Wolfgang, Zwanzig Jahre „Neue Finanzwissenschaft“, Teil I: Überblick und Theorie des Marktversagens, S. 205 ff., in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 113, 1992, S. 169–224.

³² Vgl. ebda., S. 206 ff.

3. Die sozialen Dilemmata

a) Gefangenendilemma und moralisches Risikoverhalten

Die als Gefangenendilemma bekannte Situation kann in allen unkoordinierten sozialen Kleingruppenbezügen auftreten. Ursprünglich ist der Zusammenhang aus dem amerikanischen Strafrecht bekannt. Zwei Gefangene werden einer Straftat verdächtigt. Leugnet der erste Gefangene, während der zweite Gefangene gesteht und die Kronzeugenregelung in Anspruch nimmt, erhält der erste Gefangene eine hohe Strafe. Gesteht der erste Gefangene als einziger, kommt er als Kronzeuge frei, gestehen aber beide, so erhalten sie beide eine Strafe, die unter dem Höchstmaß liegt. Leugneten beide, kämen beide frei. Die überlegene und völlig rationale Strategie ist das Geständnis. Keiner der beiden Gefangenen kommt frei³³. Somit scheint das Erreichen eines gemeinsamen Handlungsziels für zwei Akteure verunmöglicht zu sein, *eben weil sie sich rational verhalten*. Das unkooperative Verhalten bedingt eine Eskalation. Ein „Gemeinwohl“ kommt nicht zustande. Es zeigt sich, daß ein rationales Handeln unter Unsicherheit oder Risiko nicht dazu beiträgt, öffentliche Güter hervorzubringen. Erst später im Kontext vertragstheoretischer Entwürfe scheint eine Lösung des Gefangenendilemmas unter der Bedingung rationalen Handelns auf.

Wie schon ausgeführt wurde, läßt sich in der Wirklichkeit ein moralisches Risikoverhalten (engl. „moral hazard“) beobachten. Kollektive Systeme, unter ihnen soziale und private Versicherungen und andere Solidargemeinschaften, werden nach den Erfahrungen der Praxis von Versicherungsnehmern ausgenutzt. Dieses moralische Risikoverhalten führt in seiner Konsequenz zur Belastung der Allgemeinheit. In dem Bemühen dieses Verhalten abzustellen, findet sich in der Literatur manchmal die Behauptung, daß nur eine moralische Orientierung Abhilfe bieten würde. Nun liegt es auf der Hand, daß beim Vorliegen eines moralischen Risikoverhaltens die Moral kein Mittel zu dessen Überwindung sein kann, weil bereits durch die Entscheidung, moralisch zu hasardieren, hinreichend deutlich wird, daß nicht beabsichtigt ist, tatsächlich nach Maßgabe geltender moralischer Prinzipien zu handeln. Eine solche Forderung an die *homines oeconomici*, die moralischen Prinzipien unbedingt zu achten, kann die Adressaten nicht erreichen. Bei diesem zweiten Dilemma, das sich bei fehlender Erkennungsmöglichkeit von asozialem Verhalten einstellt, wird im Kontext des Utilitarismus eine Überwindungsstrategie nicht deutlich. Nur wenn die moralisch verwerflichen Verhalten erkannt und sanktioniert werden können, wenn es etwa möglich ist, wie im angedeuteten Versicherungsfall in das Prämiensystem durch eine ex-post Betrachtung einzugreifen, läßt sich Abhilfe schaffen. D. h. also, daß Erfolge genau dann zu erwarten sind, wenn eine Zurechnung von Kosten und Nutzen erfolgen kann. Damit zeigt sich erneut, daß die *homines oeconomici* am besten in einer Welt der privaten Güter aufgehoben sind.

³³ Vgl. Petersen, Hans-Georg, Ökonomik, Ethik und Demokratie, a. a. O., S. 136 f.

b) Das Trittbrettfahrerverhalten

In einer Welt privater Güter können egoistisch handelnde Individuen durch Tauschhandel und Arbeitsteilung gegenseitig profitieren. Bei Existenz öffentlicher Güter nimmt die Wahrscheinlichkeit ab, daß es zur freiwilligen Kooperation kommt. Deshalb könnten potentielle Nutzer den Standpunkt einnehmen, sie besäßen kein Interesse an einem bestimmten öffentlichen Gut. Wäre das Gut erst bereit gestellt, dann erwiesen sich die Kosten als zu hoch, um etwaige Nutzer vom gemeinsamen Konsum auszuschließen³⁴. Und selbst wenn es zu einer Übernutzung käme, wären nicht einmal die ursprünglichen Zahler von den Folgekosten freigestellt. Die vermeintlichen Nichtinteressenten könnten hingegen die gesparten finanziellen Mittel in den Erwerb von exklusiven privaten Gütern fließen lassen, womit sie dem Gemeinwohl entzogen wären. Es stellt daher ein durchaus rationales Verhalten dar, sich nicht an der Finanzierung von öffentlichen Gütern zu beteiligen. Das Trittbrettfahrerverhalten ist eine überlegene Strategie. Sein Desinteresse an einem Projekt vorzutauschen ist rational, weil den externalisierten Nutzen internalisierte Kosten gegenüberstehen. Dennoch muß hervorgehoben werden, daß das Trittbrettfahrerverhalten kein Fakt, sondern lediglich eine, wenngleich plausible Verhaltenshypothese ist, wenn es stimmt, daß *alle rational agierenden politischen Akteure ihre wahren Präferenzen verhehlen*. Bisher wurde diese ad hoc-Annahme stillschweigend als zutreffend vorausgesetzt. Im Gegensatz zum Gefangenendilemma, das für Kleingruppen (engl. „small-number case“) typisch ist, tritt das Trittbrettfahrerverhalten in Großgruppen (engl. „large-number case“) auf. Denn je geringer der Anteil eines Einzelnen am Nutzen einer öffentlichen Handlung wird, desto eher entspricht es einem rationalen Verhalten, sich gleichgültig zu zeigen³⁵.

c) Einige Anmerkungen zur anthropologischen Verhaltensprämisse

Man hat als Arbeitshypothese anzunehmen, daß die *homines oeconomici* selbstsüchtig in der Art sind, daß ihr eigenes Wohlergehen nur von den Gütermengen abhängt, über die sie selbst verfügen. Der Typ des berechnend handelnden *homo oeconomicus* hat sich theoriegeschichtlich vermutlich deshalb durchgesetzt, weil er zur vereinfachten Darstellung der komplexen menschlichen Interaktionsbeziehungen beiträgt³⁶. In Wirklichkeit muß ein derartiger Menschentyp, der situationsangepaßt rational und opportunistisch ausschließlich zu seinem eigenen Vorteil handelt, nicht der Regelfall sein³⁷. Präziserweise sollte gesagt werden, daß nicht der Mensch als solcher mit seinen unterschiedlichen Affekten, Motiven und kogni-

³⁴ Vgl. Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, a. a. O., S. 9 ff.

³⁵ Vgl. Buchanan, James M., *Cooperation and Conflict in Public-Good Interaction*, S. 116, in: *Western Economic Journal*, 5, 1967, S. 109 – 121.

³⁶ Vgl. Seitter, Walter, *Menschenfassungen*, München 1985, S. 156.

³⁷ Vgl. Arnold, Volker, *Theorie der Kollektivgüter*, a. a. O., S. 8 f.

tiver Perzeption ein Nutzenmaximierer ist, sondern nur der auf seinen rationalen Kern reduzierte Modellmensch, bei dem zudem von Erkenntnisfaktoren wie Selbsterkenntnis und sonstigen Eigeninformationen abstrahiert wird³⁸. Darum rennt die Kritik an der Aussage, der homo sapiens sapiens sei *nicht nur* ein homo oeconomicus, offene Türen ein. Allerdings scheint der Marktmechanismus denjenigen, die diese spezifische Rationalität besitzen, einen Vorsprung vor denjenigen einzuräumen, die sie nicht entwickeln. Es läßt sich nicht behaupten, daß emotional gesteuertes Verhalten evolutorisch überlegen wäre³⁹.

Die anthropologische Verhaltensprämisse hat für das Theoriegerüst zahlreiche Implikationen. Ihr folgt die Frage nach der Funktionsfähigkeit von *Solidargemeinschaften* nach. Natürlich zählt neben dem Egoismus auch der Altruismus zu den rationalen menschlichen Motiven für kooperatives Verhalten⁴⁰, vor allem im familiären Kreis. Hätte man vor, das altruistische Verhalten als generelle Verhaltensweise in größeren Einheiten zu fördern, dann käme es ganz entschieden auf die Minimierung der legalen und illegalen Ausweichreaktionen an. Schließlich wäre es aus Sicht eines Einzelnen kaum rational, sich freiwillig einem Normsystem zu unterwerfen, dessen Einhaltung nicht garantiert ist⁴¹. Hierbei scheinen sowohl der reine Altruismus (engl. „pure altruism“), bei dem kein eigener Vorteil anfallen darf, als auch der begrenzte Altruismus (engl. „impure altruism“), bei welchem der geleistete Betrag mit positiven Vorzeichen in die Nutzenfunktion eingeht⁴², als Verhaltensprämissen keine völlig befriedigenden Ergebnisse zu erbringen. Wichtig ist, daß der reine Altruismus nicht als Maxime einer allgemeinen Gesetzgebung herhalten kann. Handelten alle Akteure rein altruistisch, wäre niemand mehr da, der die Vorteile dieses Handelns in Anspruch nehmen könnte⁴³. Aus diesem Grunde ist Kants kategorischer Imperativ, der als allgemeine Maxime gelten will, bereits theoretisch (!) abzulehnen. Praktisch verwirklichtbar scheint nur ein *begrenzter Altruismus* zu sein, der nicht frei sein kann von subtil-egoistischen Zügen. Wenn sich etwa Kohlebergwerker mit von der Entlassung bedrohten Stahlarbeitern solidarisieren, kämpfen sie indirekt um ihre eigenen Arbeitsplätze. Wie bei jedem

³⁸ Vgl. Frey, Dieter / Brandstätter, Veronika / Schuster, Beate, Das ökonomische Modell aus psychologischer Sicht, a. a. O., S. 67 ff.

³⁹ Vergeblich war daher das Bemühen von Frank und Holländer (vgl. Frank, R., Passions Within Reasons. The Strategic Role of the Emotions, New York usw. 1988, vgl. Holländer, H., A Social Exchange Approach to Voluntary Cooperation, in: American Economic Review, 80, 1990, S. 1157 – 1167).

⁴⁰ Vgl. Elster, J., The Cement of Society. A Study of Social Order, Cambridge/Mass. 1989, S. 36 ff.

⁴¹ Vgl. Czada, Roland, Interessengruppen, Eigennutz und Institutionenbildung: Zur politischen Logik kollektiven Handelns, S. 57, in: Schubert, Klaus (Hrsg.): Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie, Darmstadt 1992, S. 56 – 78.

⁴² Vgl. Kirchgässer, Gerhard, Bemerkungen zur Minimalmoral, S. 227, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 116, 1992, S. 223 – 251.

⁴³ Vgl. Kempfski, Jürgen von, Zur Problematik altruistischer Maximen, S. 541, in: Zeitschrift für philosophische Forschung, 30, 1976, S. 529 – 544.

eigennutzorientierten Handeln steht zu vermuten, daß die sozialen Dilemmata auch beim *subtilen Egoismus* nicht zu vermeiden sind. So könnten die Streikenden von Streikbrechern ausgebeutet werden, die sich weigern, ihren Beitrag zum Gesamterfolg der Aktion zu leisten. Es dürfte eine notwendige Bedingung sein, daß ein altruistischer Verhaltenskodex nur dann durchgesetzt werden kann, wenn das Trittbrettfahrerverhalten nicht Überhand nimmt. Und falls keine Sanktionsmöglichkeiten existieren sollten, müßte der Nachweis geführt werden, daß ein entsprechendes Reglement selbst dann funktionieren würde, wenn es von Egoisten ausgenutzt wird⁴⁴. Nur wenn das gelänge, ließe sich ein wohlwollendes Verhalten breiter fördern. Solange dieser Nachweis aussteht, geht es darum, Regelungen und Anreizstrukturen zu schaffen, die stärker die Eigenverantwortung und die Äquivalenz betonen. Zudem darf nicht vergessen werden, daß auch solidarische oder moralische Ziele erst einmal durchgesetzt werden müssen, so daß die Grundbedingungen egoistischen Handelns selbst bei tatsächlich oder vermeintlich höheren Zielen, die wir metaethisch zu hinterfragen gedenken, erfüllt zu sein scheinen⁴⁵.

d) Moderne Umbewertungstendenzen des Trittbrettfahrerverhaltens

Es konnte nicht ausbleiben, daß die Trittbrettfahrerhypothese, wie viele Gemeinplätze auch, irgendwann einmal in die Kritik geraten mußte⁴⁶. Der soziologische Hintergrund der neuen These stellt genaugenommen nichts anderes als ein Rehabilitierungsversuch der altbekannten altruistischen Verhaltensprämisse dar, deren Verfechter sich manchmal zur Behauptung versteigen, daß die altruistischen Elemente im Menschen die egoistischen Elemente überwinden könnten und wollten⁴⁷. Nun muß vorab darauf hingewiesen werden, daß die Akzentuierung altruistischer Momente in der Literatur seit langem bekannt ist. Nur geht man im allgemeinen davon aus, daß diese bei Menschen, die unter Verwertungszwang stehen, weitgehend zu vernachlässigen sind. Wie schon angedeutet, muß vermutet werden, daß

⁴⁴ Vgl. Zintl, Reinhard, *Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft*, Berlin 1983, S. 135 f.

⁴⁵ In einer empirischen Untersuchung über das Trittbrettfahrerverhalten bei Religionsgemeinschaften hat Lipford feststellen können, daß sich zwischen großen und kleinen Gemeinschaften keine signifikanten Unterschiede feststellen lassen (vgl. *Lipford, Jody W., Group Size and the Free-rider Hypothesis. An Examination of New Evidence from Churches*, S. 293, in: *Public Choice*, 83, 1995, S. 291–303). Das dürfte ein Indiz dafür sein, daß Religionen in der westlichen Welt heute eine Privatisierung erfahren, weil sich ansonsten ein Gruppengrößeneffekt einstellen müßte, der auf das Vorhandensein öffentlicher Güter hinweist.

⁴⁶ Vgl. Richter, Wolfram F./Wiegand, Wolfgang, *Zwanzig Jahre „Neue Finanzwissenschaft“*, Teil I: Überblick und Theorie des Marktversagens, a. a. O., S. 205 ff.

⁴⁷ Andreoni gehört zu den Kritikern, die sich zweifellos über die Grenzen dieses Konzeptes bewußt sind (vgl. *Andreoni, James, Impure Altruism and Donation to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving*, in: *The Economic Journal*, 100, 1990, S. 464–477, vgl. *ders.*, *Privately Provided Public Goods in a Large Economy: The Limits of Altruism*, in: *Journal of Public Economics*, 35, 1988, S. 57–73).

die Institution des Marktes ein altruistisches Verhalten nicht fördern kann, es ist sogar im Gegenteil zu erwarten, daß auch ein großer Teil derjenigen Marktteilnehmer zum Egoismus konditioniert wird, die eigentlich zum solidarischen Teilen bereit wären. Aber selbst unter völlig freien Bedingungen dürfte offensichtlich sein, daß private Spendenzahlungen, von wenigen Ausnahmen aus dem Vereins- und Stiftungswesen einmal abgesehen, bei denen ein oder mehrere Sponsoren, die aus wertrationalen Gründen bestimmte Eigeninteressen verfolgen, nicht ausreichen, um auch nur einen geringen Teil der benötigten öffentlichen Güter bereitzustellen⁴⁸.

e) Vorschläge zu seiner Überwindung

Alle Strategien zur Überwindung des Trittbrettfahrerproblems sollten den Satz berücksichtigen, daß bei öffentlichen Gütern die Internalisierungspotentiale auszuschöpfen sind. Es handelt sich um eine klare Vorgabe: dort wo öffentliche Güter zu privaten und damit unpolitischen Gütern reduziert werden können, sind die Dilemmata zu überwinden. Das hieße allerdings, ihnen die spezifische Eigenschaft des Politischen zu entwinden. Könnte man alle öffentlichen Güter dauerhaft in private Güter überführen, würde die Politik zur „reinen Volkswirtschaftslehre“⁴⁹ werden, worunter nach Walras die Ökonomie der privaten Güter zu verstehen ist. Ähnliches gilt für die Fälle, bei denen der Nutzung eines öffentlichen Gutes der Erwerb eines privaten Gutes vorhergeht. Dort kann ein strategisches Verhalten kaum auftreten⁵⁰.

aa) Der Stichprobenansatz

Der Stichprobenansatz (engl. „sampling-approach“) geht auf Bohm zurück⁵¹. Unter experimentellen Bedingungen sollte versucht werden, die Präferenzen der Marktteilnehmer aufzudecken, weil nur dieses eine pareto-optimale Allokation öffentlicher Güter unter Marktbedingungen gewährleisten könnte. Dazu käme es

⁴⁸ „Philanthropic contributions are not even a significant source of revenue for most countries. Taxes, compulsory payments by definition, are needed. Indeed, as the old saying indicates, their necessity is as certain as death itself.“ (Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, a. a. O., S. 13).

⁴⁹ Walras, Leon, *Prinzip einer mathematischen Theorie des Tausches*, S. 1, in: ders., *Mathematische Theorie der Preisbestimmung der wirtschaftlichen Güter*, Glashütten i. Ts. 1972, S. 1 – 17.

⁵⁰ Vgl. *Pommerehne*, Werner W., *Präferenzen für öffentliche Güter*, a. a. O., S. 19.

⁵¹ Vgl. *Bohm*, Peter, *An Approach to the Problem of Estimating Demand for Public Goods*, S. 54 ff., in: *Swedish Journal of Economics*, 73, 1971, S. 54 – 66. S. *ders.*, *Estimating Demand for Public Goods: An Experiment*, S. 111 ff., in: *European Economic Review*, 3, 1972, S. 111 – 130.

darauf an, die Marktteilnehmer in eine Entscheidungssituation zu bringen, in der ein strategisches Verhalten unvorteilhaft wäre, sei es, weil die Marktteilnehmer unter Unsicherheit handeln und nicht wissen welcher Finanzierungsmodus zur Anwendung kommt, sei es, daß ein strategisches Verhalten aufgrund der institutionellen Ausgestaltung keinen Gewinn bringt. Es müßte eine Situation generiert werden, in der ein Wirtschaftssubjekt für ein Offenlegen der eigenen Präferenzen keine negativen Sanktionen zu befürchten hätte. Kurz hat in Anlehnung an Bohm einige interessante Befragungstechniken entwickelt, die darauf hinauslaufen, daß der zu erwartende Gewinn eines Marktteilnehmers von seiner geäußerten Zahlungsbereitschaft nicht abhängig ist. Käme es zur Bereitstellung eines öffentlichen Gutes, dann müßte der Marktteilnehmer nur einen geringen Teil der Kosten tragen, käme es nicht dazu, erhielte er in jedem Fall eine Zahlung, die aber geringer wäre als der ihm entgangene Nutzen. Da sich in letzterem Fall alle schlechter stellen würden, könnte das Trittbrettfahrerverhalten überwunden werden⁵². Die Crux der Kurzschen Experimente besteht unserer Ansicht nach darin, daß die eine Informationsasymmetrie durch eine andere ersetzt werden muß, bei der von den staatlichen Akteuren der Altruismus erwartet wird, den die Marktteilnehmer nicht aufzubringen bereit sind. Wüßten nämlich die Nachfrager über das staatliche Vorgehen Bescheid, könnten sie erneut und erfolgreich strategisch reagieren.

Seitdem wurden solche Experimente häufiger durchgeführt, von denen die Erfassung der Zahlungsbereitschaft unter kontrollierten Bedingungen als Forschungsziel einen gewissen Schwerpunkt zu bilden scheint⁵³. Natürlich kann es dabei nicht um ernsthafte Widerlegungsversuche der Trittbrettfahrerhypothese gehen, weil mögliche experimentelle Erfolge kaum in die Praxis übertragen werden können. In einem der ersten Versuche, die von Marwell und Ames durchgeführt wurden, hatte man an 32 Teilnehmer Spielgeld ausgegeben, das entweder in ein privates oder ein öffentliches Gut investiert werden konnte. Im ersten Falle gewann der Teilnehmer unabhängig von den Investitionen der Gruppe einen festgesetzten Betrag in Geldeinheiten. Im zweiten Falle war der Rückfluß (engl. „return on investment“) davon abhängig, ob und in welchem Maße die einzelnen Teilnehmer Beiträge eingezahlt hatten und stieg mit der vermehrten gemeinsamen Investition in das öffentliche Gut an. Es stellte sich heraus, daß 42% der verfügbaren Ressourcen im Gruppeninteresse verwendet wurden. Weitere Folgeexperimente führten zu ähnlichen Resultaten: immer wurde ein signifikant hoher Betrag an Spielgeld für öffentliche Güter ausgegeben. Bei entsprechenden Rückkopplungsversuchen wurden zwischen 46% und 50% des Spielgelds im Gruppeninteresse verwendet. Mit dieser Versuchsreihe, von der Marwell und Ames selbst sagten, daß eine Verallgemeinerung problematisch sei⁵⁴, wurde eine Reihe von Folgeversuchen angeschlossen. Und tat-

⁵² Vgl. Lohr, Wolfgang, Öffentliche Güter und externe Effekte. Eine wohlfahrtstheoretische Analyse, Diss., Konstanz 1989, S. 128 ff.

⁵³ Vgl. Pommerehne, Werner W., Präferenzen für öffentliche Güter, a. a. O., S. 142 ff.

⁵⁴ Vgl. Marwell, Gerald/Ames, Ruth E., Economists Free Ride. Does Anyone Else?, S. 295 ff., in: Journal of Public Economics, 15, 1981, S. 295–310.

sächlich konnten Kim und Walker Testergebnisse erzielen, welche die Trittbrettfahrerhypothese in ihrer starken Version bestätigten. Sie hatten eine Situation simuliert, in der ihren fünf Testpersonen gesagt wurde, sie partizipierten in einer Gruppe mit 100 Teilnehmern⁵⁵. Andere Untersuchungen bestätigten wiederum eine teilweise Erreichung des Lindahl-Gleichgewichts in einperiodigen Tests⁵⁶. Da bei diesen Versuchen nicht wirklich klar werden kann, welches Spielziel die Teilnehmer verfolgen, was sie sich und den Initiatoren beweisen wollen, kann der Stichprobenansatz nicht den Durchbruch in der Erforschung der anthropologischen Verhaltensprämisse erbringen.

bb) Der Präferenzoffenbarungsmechanismus von Clarke und Groves

Der Präferenzoffenbarungsmechanismus von Clarke und Groves⁵⁷ in der verbesserten Fassung von Tideman und Tullock⁵⁸ basiert auf dem Gedanken, daß durch eine aktive Partizipation an der Entscheidung über die bereitzustellende Menge eines öffentlichen Gutes das Trittbrettfahrerdilemma überwunden werden kann. In diesem partialanalytischen Modell werden die Wirtschaftssubjekte vor die Entscheidung gestellt, ein Allokationsergebnis schlicht zu akzeptieren oder alternierend an einem Wahlprozeß teilzunehmen. Im letzteren Fall werden die Wähler mit einer Clarke-Steuer belegt, weil die Wahlverweigerer nun ihr optimales Nutzenniveau nicht mehr erreichen können. Im Gegensatz zum Mehrheitswahlverfahren können die Wähler, da sie die aus der Steuer anfallenden Kosten zu tragen haben, beliebig viele Stimmen abgeben. Es setzt sich die Alternative mit den meisten Stimmen durch. Aus diesem Grunde macht es keinen Sinn, eine höhere Gütermenge als die selbst gewünschte Menge anzugeben, weil diese zu teuer würde. Es gäbe keinen Grund, seine Präferenzen nicht zu offenbaren. Im Anschluß an den Entscheidungsprozeß würde eine staatliche Instanz nach Maßgabe des Wahlprozesses die für alle verbindliche Gütermenge festlegen. Allerdings könnte es in diesem Modell zu einer Ausdehnung der Staatsausgaben kommen, weil Güter, die bisher auf privaten Märkten gehandelt wurden, gerade wegen des Präferenzoffenbarungsmechanismus über die Öffentlichkeit eine Bereitstellung finden könnten, und das,

⁵⁵ Vgl. Kim, Oliver / Walker, Mark, The Free-Rider Problem: Experimental Evidence, S. 21, in: Public Choice, 43, 1984, S. 3–24.

⁵⁶ Vgl. Isaac, Mark R / Walker, James M. / Thomas, Susan H., Divergent Evidence on Free Riding: An Experimental Examination of Possible Explanations, S. 113 ff., in: Public Choice, 43, 1984, S. 113–149 und Isaac, Mark R. / McCue, Kenneth F. / Plott, Charles R., Public Goods Provision in an Experimental Environment, S. 51 ff., in: Journal of Public Economics, 26, 1985, S. 51–74.

⁵⁷ Vgl. Clarke, Edward H., Multipart Pricing of Public Goods, S. 17 ff., in: Public Choice, 11, 1971, S. 17–33, vgl. Groves, Theodore, Incentives in Teams, S. 617 ff., in: Econometrica, 41, 1973, S. 617–631.

⁵⁸ Vgl. Tideman, T. Nicolaus / Tullock, Gordon, A New and Superior Process for Making Social Choices, S. 1145 ff., in: Journal of Political Economy, 84, 1976, S. 1145–1159.

obwohl nicht einmal ein Stimmentausch durchgeführt werden müßte. Um die Operationalität des Präferenzoffenbarungsmechanismus zu gewährleisten, käme es darauf an, Absprachen zwischen den einzelnen Wählern zu verhindern⁵⁹. Hier zeigt sich die Künstlichkeit des Vorgehens vor allem daran, daß ein faires Ergebnis nur bei Simulierung der Verhältnisse zustandekommt, wie sie bei privaten Gütern auftreten. Wenn die Wähler um die entsprechenden Interdependenzen wüßten, könnte das faire Ergebnis nicht eintreten. Die Präferenzen würden erneut verschleiert.

cc) Der Groves-Ledyard Steuermechanismus

Groves und Ledyard wollten den Nachweis führen, daß sich effiziente Ergebnisse auch ohne ein kooperatives Verhalten der Nachfrager einstellen können⁶⁰. Es wird insofern schon konstatiert, daß es zu keiner Kooperation kommt. Bei diesem totalanalytischen Iterationsmodell geht man davon aus, daß die einmal bereitgestellten Gütermengen durch Verhandlungen zwischen der zentralen Planungsinstantz und den privaten Interessenten verändert werden können. Es findet ein Auktionsverfahren statt, in welchem die Interessenten ihre Vorstellungen äußern. Sie werden allerdings dazu angehalten, bei erfolgreicher Veränderung des Status quo eine Kontribution zu entrichten, die um so höher ist, je deutlicher die Abweichung ausfällt. Bei diesem Steuermechanismus erweist sich als vorteilhaft, daß Einkommenseffekte anders als im Präferenzoffenbarungsmechanismus berücksichtigt werden können. Bei der Lösung von Groves und Ledyard ist eine Offenlegung der Präferenzen immer sichergestellt, wenn alle anderen das gleiche tun – insofern erfolgt sie ohne Gewähr⁶¹. Blümel u. a. vergleichen das hier vorkommende strategische Verhalten mit den Verhaltensweisen, wie sie im Stackelberg-Oligopol vorkommen. Dann ist allerdings zu befürchten, daß die Anreize zu effizientem Verhalten gering sein werden⁶².

Mit diesen drei Ansätzen hat man einen ersten Versuch unternommen, um einem strategischen Verhalten zu begegnen. Ihr praktischer Wert muß hingegen als äußerst gering bezeichnet werden. Anders als bei politisch handelnden Akteuren, die sich grundsätzlich strategisch verhalten, könnte es bei Privatleuten wenigstens denkbar sein, zu annähernd zufriedenstellenden Ergebnissen in Tests ohne Wiederholungen zu kommen. Jedoch steht zu erwarten, daß die Befragten politisch lernen. Wiederholungen sind zu unterlassen, weil sich die Befragten über ihren tatsächli-

⁵⁹ Vgl. Lohr, Wolfgang, Öffentliche Güter und externe Effekte. Eine wohlfahrtstheoretische Analyse, a. a. O., S. 134 ff. und S. 213 ff.

⁶⁰ Vgl. Groves, Theodore / Ledyard, John, Optimal Allocation of Public Goods: A Solution to the 'Free Rider' Problem, S. 783 ff., in: *Econometrica*, 45, 1977, S. 783 – 809.

⁶¹ Vgl. Lohr, Wolfgang, Öffentliche Güter und externe Effekte. Eine wohlfahrtstheoretische Analyse, a. a. O., S. 146 ff.

⁶² Vgl. Blümel, Wolfgang, u. a., The Theory of Public Goods: A Survey of Recent Issues, a. a. O., S. 288.

chen Einfluß bewußt werden. Diese Erfahrung konnten die involvierten Sozialwissenschaftler an der Universität Gießen in einem Projektversuch machen, bei dem es darum ging, durch entsprechende Befragungen die Zahlungsbereitschaft für das sogenannte Semesterticket herauszufinden.

4. Kompensationsstrategien: die politische Seite der Paretianik

Mit der Einführung von Kompensationsstrategien kommt es zu einer inhaltlichen Umwertung der Wohlfahrtsökonomik. In die eigentlich unpolitisch erscheinende Paretianik halten kratische Betrachtungen Einzug. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß durch das Pareto-Kriterium die Aussage impliziert wird, die bisherige Verteilungssituation sei besser als eine andere. Seine Anwendung führt zur Konservierung der bestehenden Besitzverhältnisse⁶³. Bekanntlich entspricht der Pareto-Optimalität ein Zustand, in dem keine Verbesserungsmaßnahmen mehr durchgeführt werden dürfen, wenn deswegen andere schlechter gestellt würden. In der Politik jedoch werden Maßnahmen getroffen, die einen Teil der Bevölkerung begünstigen und einen anderen Teil der Bevölkerung benachteiligen. Der Gedanke liegt insofern nahe, den tatsächlich Benachteiligten aus Gründen der Billigkeit einen Ausgleich zuzugestehen. *Aber das kann politisch nicht gewollt sein.* Und genau deshalb ist in der politischen Praxis *nicht* zu erwarten, daß sich die politisch Handelnden diese Auffassung zu eigen machen werden. Sie wäre nicht nur mit dem Zugeständnis verbunden, daß die getroffenen Maßnahmen ungerecht sind, sondern sie würde ferner dazu führen, daß ein Teil der Finanzmittel wieder zurückgegeben wird, den man für den Erfolg der eigenen Politik benötigt. Lediglich bei der Entschädigung von Kreisen, die von politischen Maßnahmen negativ betroffen sein sollen und die Macht haben, diese zu blockieren, handelt die Staatspolitik anders. Praktisch gesehen werfen Kompensationszahlungen ein Problem auf, weil sich die Wirtschaftssubjekte strategisch verhalten und bloß vorgeben könnten, daß sie geschädigt worden wären. Natürlich handelt es sich bei den individuellen Nutzen-niveaus um keine feststellbaren objektiven Größen. Es wäre daher von Bedeutung, auf die Minimierung von Mitnahmeeffekten zu achten.

a) Die paretianische Minderheitsentscheidungsregel

Nach Leibenstein kann das Pareto-Kriterium als *Minderheitsentscheidungsregel*⁶⁴ gelesen werden, deren programmatischer Inhalt sich als „Mehrheit *soll nicht* entscheiden!“ ausgeben läßt. Die Mehrheit entscheidet deshalb nicht, weil ein einziges Veto genügt, um eine kollektive Entscheidung zu verhindern. Unver-

⁶³ Vgl. *Sohmen*, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 307 f.

⁶⁴ Vgl. *Leibenstein*, Harvey, Notes on Welfare Economics and the Theory of Democracy, S. 310 f., in: *Economic Journal*, 72, 1962, S. 299 – 319.

einbar mit der demokratischen Mehrheitswahl folgt die Minderheitsregel aus dem individuellen Vetorecht jedes einzelnen Wirtschaftssubjektes. Und nun wird deutlich, daß ein Festhalten am Pareto-Kriterium die Gefahr der Gängelung einer großen Mehrheit durch eine kleine Minderheit heraufbeschwören kann. Das Pareto-Kriterium, mitnichten belanglos, darf als das typische Resultat eines erfolgreichen Emanzipationsprozesses bezeichnet werden, an dessen Ende die Privilegierung steht, die eine aktive Minderheit gegen eine schweigende Mehrheit durchgesetzt hat. So stellt sich die wenig beachtete *paretianische Ungleichheitsproblematik* dar. Die sogenannten bejahenden Aktionen (engl. „affirmative actions“) in der jüngsten Gesetzgebung, die mit Quotierungen und sonstigen Schutzrechten einhergehen, gehören in diesen Zusammenhang. Es ist gleichgültig, daß dem Pareto-Kriterium ursprünglich diese Auslegung nicht zudedacht war, galt es doch zusammen mit der Einstimmigkeitsregel als Garantie dafür, daß die demokratische Ausbeutungsproblematik vermieden wird. In der Absicht, Minderheiten gegen Mehrheiten zu schützen, schlägt das Pendel in die andere Richtung aus. Im Mehr-Personen-Fall wird durch das Pareto-Kriterium das Gleichheitsgebot verletzt. *Der Vorschlag Zintls, das Pareto-Kriterium im öffentlichen Bereich aufzugeben, hat demnach eine ernstzunehmende Grundlage*⁶⁵. Darum dürfte es sinnvoll sein, dessen Abarten zu erörtern, die innerhalb der Paretianik verbleiben.

b) Kompensation nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium

Bei Aufgabe des Pareto-Kriteriums eröffnet sich eine breite Palette von Kompensationskriterien. Gesucht sind solche Kriterien, bei denen wenigstens die Möglichkeit zu einer Kompensation aller Verlierer besteht. Das leistet das Kaldor-Hicks-Kriterium⁶⁶. Bei ihm wird die bei Pareto notwendige Bedingung für die Steigerung der Wohlfahrt durch eine hinreichende Bedingung ersetzt. Nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium soll eine Situation als Verbesserung bewertet werden, wenn die Bessergestellten die Schlechtergestellten vollständig kompensieren *könnten* und dennoch über mehr Mittel verfügten als in der Ausgangssituation. In der Literatur wurde das Kaldor-Hicks-Kriterium manchmal so verstanden, daß mit ihm die Verteilungsproblematik gelöst worden sei. Das ist mitnichten der Fall. Die Kompensation ist nur hypothetisch zu verstehen. Es muß keine echte Entschädigung erfolgen.

Das Kaldor-Hicks-Kriterium unterliegt einigen impliziten Werturteilen. So geht man davon aus, daß für den Wohlstand nur die Gesamtmenge der hergestellten Güter heranzuziehen ist. Weiterhin scheint das Kaldor-Hicks-Kriterium zu unter-

⁶⁵ Vgl. Zintl, Reinhard, Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft, a. a. O., S. 79.

⁶⁶ Vgl. Kaldor, Nicholas, Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility, S. 549 ff., in: Economic Journal, 49, 1939, S. 549–552 und Hicks, J. R., Foundations of Welfare Economics, S. 696 ff., in: Economic Journal, 49, 1939, S. 696–712.

stellen, daß eine Vermögensumverteilung in langer Frist einen deutlichen Produktivitätsfortschritt mit sich bringt. Dabei könnte ein Teil der Gesellschaft durch einen vom Kaldor-Hicks-Kriterium legitimierten Vermögensverlust so schwer getroffen werden, daß er sich davon nie wieder erholt⁶⁷. So wurde die Enteignung adliger und bürgerlicher Familien zwischen 1945 und 1949 in der Sowjetischen Besatzungszone zwar nicht in dessen Bewußtsein, doch durchaus in Übereinstimmung mit dem Kaldor-Hicks-Kriterium durchgeführt. Eine Entschädigung für den verlorenen Besitz, die hypothetisch hätte erfolgen können, blieb aus. Das Kaldor-Hicks-Kriterium bietet insofern keine Garantie gegen diverse Mißbrauchstatbestände.

c) Kompensation nach dem Scitovszky-Kriterium

Schon bald in Anschluß an die Veröffentlichungen von Kaldor und Hicks hat Scitovszky nachgewiesen, daß das Kaldor-Hicks-Kriterium keine eindeutigen Ergebnisse hervorbringt⁶⁸. Es kann bei dessen Anwendung ein logischer Widerspruch auftreten. Um diesen zu vermeiden, schlug er einen doppelten Kaldor-Hicks-Vergleich vor, bei dem nur eine Bewegung als Nutzenverbesserung gelten darf, die eindeutig verläuft. Demnach darf nicht sein, daß eine Bewegung von einem bestimmten Punkt zu einem anderen als eine Verbesserung nach Kaldor und Hicks gilt, wenn deren genaue Gegenbewegung nicht zu einer Verschlechterung führt. Das Scitovszky-Kriterium stellt nicht anderes dar als ein formal verbessertes Kaldor-Hicks-Kriterium⁶⁹, obwohl es als wirtschaftspolitisches Instrument gleichsam ungeeignet sein dürfte.

d) Kompensation nach dem Little-Kriterium

Little hat den Kriterien von Kaldor, Hicks und Scitovszky ein weiteres hinzugefügt⁷⁰. Nach Little sollen vor Ausführung konkreter wirtschaftspolitischer Maßnahmen folgende vier Fragen zunächst bejaht werden:

1. Wurde das Kaldor-Hicks-Kriterium erfüllt?
2. Wurde das Scitovszky-Kriterium erfüllt?
3. Darf die mit der wirtschaftspolitischen Maßnahme verursachte Umverteilung als erwünscht bezeichnet werden?
4. Ist eine Kompensation überhaupt möglich?⁷¹

⁶⁷ Vgl. *Sohmen*, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 308 ff.

⁶⁸ Vgl. *Scitovszky*, T. De, A Note on Welfare Propositions in Economics, S. 88, in: *Review of Economic Studies*, 9, 1941/42, S. 77 – 88.

⁶⁹ Vgl. *Sohmen*, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 310 ff.

⁷⁰ Vgl. *Little*, Jan Melcom David, *A Critique of Welfare Economics*, 2. Auflage, Oxford 1957, S. 105 ff. In der ursprünglichen Fassung war die vierte Frage noch nicht enthalten, die er, in Auseinandersetzung mit Arrow stehend, nachträglich einfügte.

Damit geht in das Little-Kriterium mit der dritten Frage ein *explizites* Werturteil ein, weswegen es in der Literatur einer deutlichen Kritik unterzogen wurde⁷². Eigentlich erscheint bereits der Hinweis darauf, wie die dritte Frage überhaupt entschieden werden soll, hinreichend genug, um die politische Instrumentalisierbarkeit des Little-Kriteriums zu erkennen.

e) Indexziffernvergleiche

Die dargelegten Kompensationskriterien sind nur unter der Bedingung verwertbar, wenn den Wirtschaftspolitikern die vorhandenen individuellen Nutzenfunktionen bekannt sind. Da dies praktisch unmöglich ist, kommt es darauf an, sich andere Zugänge zu erschließen. So liegen durch die volkswirtschaftlichen Statistiken Informationen über Mengen und Preise der einzelnen Güter vor und es könnte sinnvoll sein, die bestehenden Beziehungen zwischen den Kompensationskriterien und den entsprechenden Produktionsindizes auszuloten. Indexziffern sollen darstellen, wie sich das durchschnittliche Produktionsniveau im Zeitlauf ändert. Da es üblicherweise zu Schwankungen in Teilbereichen der Wirtschaft kommen wird, läßt sich bei den Meßziffern kein eindeutiges Ergebnis feststellen, obwohl immerhin durch die Korrelation zwischen den beiden Größen ein erster applizierbarer Ansatz gefunden wäre. Unstrittig sind jedenfalls die einzelnen Gewichtungen, mit denen die Änderungen gemessen werden. Hier ist zwischen dem Laspeyres- und dem Paasche-Quantitätsindex zu unterscheiden. Ersterer greift auf die Wertanteile in der Basisperiode, letzterer auf die Wertanteile der Vergleichsperiode zurück⁷³.

5. Die Finanzierung kollektiver Entscheidungen: die normativen Besteuerungsprinzipien

a) Das Leistungsfähigkeitsprinzip

Das auf John Stuart Mill zurückgehende Leistungsfähigkeitsprinzip ist mit den sogenannten Opfertheorien verbunden, in denen eine Thematisierung darüber erfolgt, welcher private Beitrag zur staatlichen Finanzierung von Ausgabenprogrammen angemessen anzusetzen ist. Ursprünglich fand die Diskussion des Leistungsfähigkeitsprinzips im Kontext eines Idealstaates statt. Es wurde angenommen, daß die Regierung wohlmeinend die Ausgaben allein nach sachlichen Kriterien festsetzt. Aus der modernen finanzwissenschaftlichen Sicht wird diese traditionelle

⁷¹ Vgl. *Külp*, Bernhard, Wohlfahrtsökonomik I, a. a. O., S. 113 ff.

⁷² Zu einer sehr ausführlichen theoretischen Kritik vgl. *Sohmen*, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 325 ff.

⁷³ Vgl. *Sohmen*, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 318 ff.

Lösung als irreal verworfen. Bestünde diese angenommene Eigeninteresselosigkeit nämlich nicht, dann würde die staatliche Modellierung der Einnahmenseite ausgabenseitig konterkariert. Und davon muß eigentlich ausgegangen werden.

Zum Leistungsfähigkeitsprinzip gehören die Kriterien der horizontalen und vertikalen Gerechtigkeit. Die horizontale Gerechtigkeit bezieht sich auf die Forderung nach Gleichbehandlung von Wirtschaftssubjekten mit gleicher Leistungsfähigkeit, während das Kriterium der vertikalen Gerechtigkeit – auf Wirtschaftssubjekte mit unterschiedlicher Leistungsfähigkeit bezogen – zunächst durch einen weiteren Maßstab, wie dem Einkommen, dem Vermögen oder dem Konsum, und die Form des Steuertarifs näher spezifiziert werden muß, um operationabel zu sein. In der normativen Steuerlehre sind eine Vielzahl von Opfertheorien bekannt: neben Mills gleichem Opfer, das sich auf die Gleichheit des Wohlfahrtsverlustes bezieht und eine kardinale Nutzenfunktion voraussetzt, existiert die Vorstellung eines gleichen absoluten, eines gleichen proportionalen und eines gleichen marginalen Opfers⁷⁴. Weil letztlich kein eindeutiger Aufschluß über den anzuwendenden Tariftyp gegeben werden kann, bleibt das Leistungsfähigkeitsprinzip vielseitig auslegbar. Damit ist es für die Politik geradezu prädestiniert⁷⁵.

b) Das Äquivalenzprinzip

Das Äquivalenzprinzip geht auf Wicksell zurück. Wicksell geht von einem Modell des unvollkommenen Staates aus, in dem Entscheidungen jenseits des Einstimmigkeitsprinzips und damit gegen den Willen eines mehr oder weniger großen Teils des Volkes fallen⁷⁶. Eine vollständige institutionelle Symmetrie, die sich in einer umfassenden Deckungsgleichheit zwischen den Nutzern, Wählern und Zahlern öffentlicher Güter ausdrückt, kann natürlich nur im Idealfall eintreten. Lediglich bei einem staatlichen Angebot privater Güter, die nutzenmaximierend zum Grenzkostenpreis abzugeben wären, läßt sich das Äquivalenzprinzip uneingeschränkt anwenden. Dann erweisen sich die Nutzer, Konsumenten und Zahler als ein und dieselben Personen. Bei den öffentlichen Gütern wirft hingegen eine Zurechnung der Kosten nach Maßgabe des Äquivalenzprinzips Probleme auf. Bei identischen und vollständig offen gelegten Präferenzen ergibt sich der pro Kopf zu zahlende Preis durch die Grenzkosten geteilt durch die Anzahl der Nutzer. Dieser Preis wäre kostendeckend. Wird zusätzlich angenommen, daß unterschiedliche Einkommen verdient werden, fallen die Preise, die individuell zu zahlen sind, je nach Maßgabe der Steuerpreiselastizität auseinander. Bei einer hohen Elastizität

⁷⁴ Zu den Opfertheorien, die allesamt unterschiedlichen normativen Gerechtigkeitsvorstellungen folgen, vgl. etwa *Petersen*, Hans-Georg, Finanzwissenschaft I, a. a. O., S. 237 ff.

⁷⁵ Vgl. *Blankart*, Charles B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, a. a. O., S. 174 ff.

⁷⁶ Vgl. *Wicksell*, Knut, Finanztheoretische Untersuchung nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, a. a. O., S. 109 f.

differieren die Preise nur gering voneinander, bei einer niedrigen Elastizität verhält es sich umgekehrt⁷⁷.

Das Äquivalenzprinzip bietet über das Assekuranzdenken ein wichtigen Ansatzpunkt zur Verteilung der anfallenden Kosten. Seine Praktikabilität hängt im entscheidenden Maße davon ab, ob es gelingt die staatlichen Leistungen auf die entsprechenden Nutzer zuzurechnen. Haller fordert die Heranziehung dieses Prinzips bis zu seinen Grenzen⁷⁸. Gemäß der heutigen Ausgangslage greift das Äquivalenzprinzip fast ausschließlich auf kommunaler Ebene über Gebühren und Beiträge⁷⁹. Und in der Tat läßt sich das Gebührenprinzip bei öffentlichen Gütern nur bei einer konkret möglichen Zurechnung von Kosten sinnvoll einsetzen. Erst beim Auftreten von Knappheitsbedingungen wird die Anwendung des Nonaffektationsprinzips fraglich. Da oftmals ein Ausschluß durch eine teilweise Begrenztheit öffentlicher Güter möglich ist, muß nicht allein auf das Leistungsfähigkeitsprinzip ausgewichen werden. Es kann zur entsprechenden Anwendung des Äquivalenzprinzips kommen⁸⁰. Auf dem Äquivalenzprinzip beruht übrigens das in den USA entwickelte Finanzierungssystem, welches eine Aufgabenfinanzierung durch Fonds (engl. „general fund financing“) vorsieht. Es hat den unbestreitbaren Vorteil, daß es keiner allgemeinen Steuerfinanzierung mehr bedarf, falls eine konkrete Kostenzurechnung möglich ist⁸¹. Aus dem gleichen Grund kommt es für nicht-exklusive öffentliche Güter kaum in Frage.

6. Ungleichgewichte in Angebot und Nachfrage öffentlicher Güter

Die Gründe für die deutlichen Disharmonien zwischen Angebot und Nachfrage bei öffentlichen Gütern sind vielfältig. Mackscheidt weist besonders auf vorhandene Informationsasymmetrien hin, welche die Bürger die staatlichen Leistungen systematisch in ihrem Umfang unterschätzen lassen. Es herrscht Unzufriedenheit über die Qualität staatlicher Leistungen⁸². Neben etwaigen politischen Effekten lassen sich diverse ökonomische Effekte auf der Angebots- und Nachfrageseite unterscheiden. So mag die *Nachfrageseite* durch technisch-ökonomische Rationalisierungen, wachsendes Volkseinkommen, demographische Effekte oder eine strukturelle Arbeitslosigkeit beeinflusst werden⁸³. Mit dem Einfluß technisch-ökonomi-

⁷⁷ Vgl. Blankart, Charles B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, a. a. O., S. 179 ff.

⁷⁸ Vgl. Petersen, Hans-Georg, Finanzwissenschaft I, a. a. O., S. 206.

⁷⁹ Vgl. ders., Ökonomik, Ethik und Demokratie, a. a. O., S. 229.

⁸⁰ Vgl. Münch, Klaus Norbert, Kollektive Güter und Gebühren-Elemente einer Gebühren-theorie für Kollektivgüter, a. a. O., S. 151.

⁸¹ Vgl. Mueller, Dennis C., Public Choice: A Survey, S. 407 f., in: Journal of Economic Literature, 14, 1976, S. 395 – 433.

⁸² Vgl. Mackscheidt, Klaus, Disharmonien zwischen Angebot und Nachfrage bei öffentlichen Gütern, S. 137 ff., in: Meissner, Hans Günther (Hrsg.): Leidenschaft der Wahrnehmung, München 1976, S. 137 – 151.

scher Rationalisierung ist der staatliche Einsatz gemeint, der im Bereich der Infrastruktur notwendig wird, wenn sich Produktionsbedingungen oder Konsumgewohnheiten verändern. Darüber hinaus ist festzustellen, daß ein steigendes Volkseinkommen zu einer Nachfragesteigerung an superioren Gütern führt, zu denen die soziale Sicherheit, die Volksgesundheit, die Erziehung, die Bildung und die soziale Wohlfahrt zählen. Schließlich können demographische Faktoren zu einer Steigerung der staatlichen Ausgaben beitragen. So werden durch eine veränderte Altersstruktur erhebliche Mehrausgaben verursacht. Möglicherweise kann nach dem Brechtschen Gesetz, in dem von einer bestehenden Relation zwischen den Faktoren Bevölkerungsdichte, Verstädterung und Industrialisierung ausgegangen wird, eine zunehmende Bevölkerungsagglomeration steigende Staatsausgaben bewirken. Eine strukturelle Arbeitslosigkeit führt ebenfalls zu erheblichen Mehrausgaben. Ähnliches gilt für eine unkontrollierte Zuwanderung. Auf der *Angebotsseite* wären schließlich ein mit der Baumolschen Kostenkrankheit verbundener Preisstruktureffekt⁸⁴, in dem sich die Kostensteigerung der bereitgestellten öffentlichen Güter bei angenommener Preisniveaustabilität der anderen Güter ausdrückt, und ein allgemeiner Inflationseffekt zu nennen.

Ein Ungleichgewicht in Angebot und Nachfrage öffentlicher Güter kann darüber hinaus politische Gründe haben und sich insofern über die Diskussion der Zweckbestimmung erschließen. Es wurde schon angedeutet, daß sich die neuere Finanzwissenschaft um die Rehabilitierung staatlicher Ziele bemühen muß, weil eine Zweckbestimmung für die entscheidungsorientierte Analyse unerlässlich ist. Nun kann es, wie bei der Diskussion anderer normativer Fragen, nicht verwundern, daß es zu einer Auseinandersetzung über die Bedeutung und die Geltung der höchsten Prinzipien kommt, weil keine der Positionen die Wahrheit für sich beanspruchen kann. Der Streit läuft, vereinfacht gesagt, auf die Feststellung hinaus, ob man die Effizienz oder die Verteilungsgerechtigkeit als Norm höher zu gewichten hat⁸⁵, wobei er mit dem speziellen Streit um die normativen Besteuerungsprinzipien korrespondiert, bei dem es lediglich um die Finanzierungsfrage geht. Es wurde vor dem deutlich gemacht: die Entscheidung zwischen beiden Leitprinzipien fällt weniger im Erkenntnis- als im Handlungssinne. Wenngleich es richtig ist, daß sich die Gerechtigkeit nicht nur auf den Bedarf beziehen muß und man eindeutig der Verteilungs- die Leistungsgerechtigkeit entgegensetzen hat, kann die politische Entscheidung zugunsten der einen oder der anderen Norm getroffen werden. Würde man den bisher gewählten Weg verlassen und die Verteilungsgerechtigkeit beto-

⁸³ Dieser Abschnitt ist angelehnt an *Leineweber*, Norbert, Das säkulare Wachstum der Staatsausgaben, Göttingen 1988, S. 29 ff. und S. 68 ff.

⁸⁴ Baumol war es, der darauf hinwies, daß eine Orientierung der Lohnkosten an einem unproduktiven Sektor zu einer massiven Kostenzunahme führt (vgl. *Baumol*, W. J. / *Blackman*, S. A. B. / *Wolff*, E. N., Unbalanced Growth Revisted: Asymtotic Stagnancy and New Evidence, S. 816, in: *The American Economic Review*, 75, 1985, S. 806–817).

⁸⁵ Vgl. *Richter*, Wolfram / *Wiegard*, Wolfgang, Zwanzig Jahre ‚Neue Finanzwissenschaft‘, Teil I: Überblick und Theorie des Marktversagens, a. a. O., S. 176 f.

nen, hätte das zur Konsequenz, daß es zu einer Substitution des paretianischen Werturteils durch ein distributives Werturteil kommen müßte. Ad hoc drängen sich hier als verteilungspolitische Wirkungsmaße das Samuelson-Kriterium und das Egalitätsprinzip auf. Da das Egalitätsprinzip Probleme bei der Realitätsanbindung des Konzeptes aufwirft, weil altruistische Ziele in den Vordergrund rücken müssen und die politische Umsetzung durch einen Wohlfahrtsausschuß zu erzwingen wäre, dürfte es richtig sein, sich gleich auf das Samuelson-Kriterium zu konzentrieren. Setzt man dieses als das maßgebliche distributive Wirkungsmaß fest, wird das Einkommen der Verbraucher als Referenzstandard herangezogen, wobei der Hinweis nicht fehlen darf, daß die allokativen Fragen, wenngleich abgewertet, noch gestellt werden. Kommt es insofern zu einer gleichzeitigen distributiven und allokativen Verwendung des Samuelson-Kriteriums, dann läßt sich „nur“ eine politische Lösung finden, um den Umfang und die Finanzierung öffentlicher Güter zu bestimmen⁸⁶. Nun kann die Frage gestellt werden, ob diese politische Lösung im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit überhaupt sinnvoll erscheint, weil es dabei um Anteile am Sozialprodukt gehen muß, die um so größer sind, je stärker und nicht je bedürftiger eine Gruppe wirkt und sich das Ergebnis somit nur bedingt an der normativen Berechtigung ausrichtet. Eine Orientierung an Verteilungszielen ist schließlich typisch für eine rentensuchende Gesellschaft, bei der eine Überversorgung an bestimmten öffentlichen Gütern ein Indiz für starke Interessengruppen sein dürfte, eine Unterversorgung hingegen in Bereichen eintritt, die sich mangelhaft organisieren lassen. Eine solche Über- bzw. Unterprovision wäre zwar suboptimal, doch nicht ernsthaft zu kritisieren. *Wird die Allokationszielsetzung nicht angestrebt, so kann sie auch nicht erreicht werden.* Darum ist die These abzulehnen, bestimmte Güter seien zum Nulltarif auszugeben, weil damit einkommenschwache Gruppen ausgleichend begünstigt würden. Die angeblich erwünschten Verteilungswirkungen werden sich kaum einstellen⁸⁷. Daß es in der Praxis zur Anwendung der teuersten Lösung kommt, nämlich einer Subventionierung über den Preismechanismus, ist eben nicht zufällig, sondern verweist auf die gesellschaftlichen Interessen, die, sofern sie betrieben würde, eine wohlmeinende Staatspolitik konterkarieren. Natürlich achtet jede Interessengruppe penibel genau darauf, daß die zu erreichenden Verteilungsziele, zu denen die schwächsten Mitglieder werbewirksam in den Vordergrund geschoben werden, durch den Einsatz allokativ ungeeigneter Instrumente anzustreben sind, *damit eben nicht nur die schwächsten Mitglieder bedient werden.*

⁸⁶ Vgl. Hanusch, Horst, Theorie des öffentlichen Gutes, a. a. O., S. 132 ff.

⁸⁷ Vgl. Petersen, Hans-Georg, Ökonomik, Ethik und Demokratie, a. a. O., S. 217 f.

III. Die Theorie der rentensuchenden Gesellschaft

1. Der Prozeß der Rentensuche

Im wohlfahrtstheoretischen Rahmen hat die auf Gordon Tullock zurückgehende Analyse der rentensuchenden Gesellschaft (engl. „rent-seeking society“) zu erfolgen⁸⁸. In einer polit-ökonomischen Sicht wäre es nicht möglich, diese Suche nach politischen Renten und ihre Auswirkungen auf die Institutionen und das Gemeinwesen zu beurteilen. Dort könnte nur die Feststellung getroffen werden, daß eine Rentensuche stattfindet. Weil durch die für einen positiven Ansatz typische Abstraktion von präskriptiven Urteilen nicht erahnt werden kann, ob sich die Ungleichgewichte in Angebot und Nachfrage bei öffentlichen Gütern auf eine gewählte Zweckbestimmung zurückführen lassen, ist es fraglich, ob die MPÖ ihr Erklärungsziel, die Aufdeckung von Anreizstrukturen, überhaupt zu erreichen vermag⁸⁹. *Wichtig dürfte sein, daß es bei der vorliegenden Thematik nicht primär um die Rentensuche an sich geht, sondern um die Suche nach politischen Renten, die das Ergebnis eines Wettbewerbs im politischen Prozeß sind.* Für den Vorgang selbst ist die Beobachtung von Bedeutung, daß die ausgehandelten Kompromisse aufgrund einer *relativen Schwäche* der Interessengruppen, die ihr Interesse nicht absolut setzen können, dilatorisch bleiben. Da es im pluralistischen System keine stabilen Gleichgewichtslösungen gibt, lohnt sich die Fortsetzung der Suche nach politischen Renten. Es sind die von den organisierten Interessen an den Staat herangetragenen distributiven Wünsche, die ihn veranlassen, weiter in den Privatsektor einzudringen und welche zu einer Konterkarierung des staatlichen Handelns im Bereich der Allokationseffizienz führen. Machtkonzentrationen, die ein geeignetes Mittel darstellen, um den Preisverfall durch eine Angebotsverknappung zu verhindern und damit zur Rentensicherung beitragen, verschärfen oft die Krise in den restlichen Teilen der Volkswirtschaft⁹⁰. In der Literatur wird in dem Zusammenhang eigentlich unzutreffend von einem Staatsversagen gesprochen. Die staatlichen Institutionen lassen sich nach Maßgabe von Ursache und Wirkung nicht für dieses Versagen verantwortlich machen. Die Schwäche des Staates, der über ein

⁸⁸ Vgl. Tullock, Gordon, The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, in: The Western Economic Journal, 5, 1967, S. 224–232. Der Begriff wurde hingegen von Krueger eingeführt (vgl. Krueger, Anne O., The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: American Economic Review, 64, 1974, S. 291–303).

⁸⁹ Vgl. Mackscheidt, Klaus, Disharmonien zwischen Angebot und Nachfrage bei öffentlichen Gütern, a. a. O., S. 137 ff.

⁹⁰ Vgl. Fricke, Werner, Kollektivmonopole. Die Rolle der Kartelle in der Volkswirtschaft, Heidelberg 1956, S. 124. Später hat Olson im Zusammenhang mit den Einflüssen neo-korporativer Gruppen auf den Effekt unfreiwilliger Arbeitslosigkeit hingewiesen. Es komme de facto zu einer Kartellierung (vgl. Olson, Mancur, Eine Theorie der Anreize für politische Organisationen, S. 40 f., in: Bentele, Karlheinz / Reissert, Bernd / Schettket, Ronald (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Frankfurt a. M.; New York 1995, S. 23–46).

rein formales Angebotsmonopol verfügt, ist intendiert. Insofern wird durch die Analyse der gesellschaftlichen Verhandlungssteuerung ein realistischer Blick auf die Nachfrage nach öffentlichen Gütern ermöglicht. Wenn private Institutionen davon ausgehen können, daß sie durch eine Suche nach politischen Renten (engl. „rent-seeking“) mehr erreichen als durch eine Suche nach natürlichen Renten via Marktaktivität (engl. „profit-seeking“), dann wird dieser Weg gewählt werden. Somit kommen die Kräfte, die den Markt zerstören, aus dem Markt selbst. Von diesem thematischen Extremfall ist bekanntlich Schumpeter ausgegangen. Dem Prozeß der schöpferischen Zerstörung, eigentlich der Rentenerosion durch marktlichen Wettbewerb innovativer Unternehmer, folgt der Prozeß der Monopolisierung, also der Rentensicherung und der Stagnation⁹¹.

Der Mechanismus der Rentensuche ist schnell charakterisiert. Als Rente wird jener Teil einer Zahlung bezeichnet, der einem Eigentümer zufließt und den Betrag übersteigt, der mindestens an den Eigentümer gezahlt werden muß, damit er bereit ist, die Ressource weiter anzubieten⁹². Die Suche und Verteidigung solcher Renten stellen ein *rationales* Gruppenverhalten dar. Jede gesellschaftliche Subeinheit sieht sich veranlaßt, seine eigenen Interessen zu vertreten. Tatsächlich verursachen die Interessengruppen durch den Versuch, die Gesetzgebung in ihrem Sinne zu beeinflussen, hohe Ausgaben, die sich nur mit den privaten Werbeausgaben auf den Produktmärkten vergleichen lassen. Um den Mechanismus in einem Gleichungssystem zu verdeutlichen, nehmen wir einen Fall an, in dem der Eintritt in die Rentensuche frei wäre und die Rentensucher risikoneutral seien. Gesetzt jede der involvierten Gruppen verfügte über dasselbe Initialeinkommen, würde dieselben Investitionen tätigen und käme mit derselben Wahrscheinlichkeit an die Rente. Es wird nun solange Lobbyismus betrieben, bis die erwarteten Einkommen von Rentensuchern und Nichtrentensuchern gleich sind⁹³.

$$(1) \quad Y = \frac{1}{n} (Y - I + R) + \frac{n-1}{n} (Y - I)$$

$$(2) \quad nY = Y - I + R + (n-1)(Y - I)$$

$$(3) \quad R = nI$$

Die Rente entspricht den unternommenen Investitionen multipliziert mit der Anzahl der in den Prozeß verwickelten Parteien und Gruppen⁹⁴. *Politische Institu-*

⁹¹ Vgl. Schumpeter, Joseph A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 5. Auflage, München 1980, S. 134 ff. und S. 143 ff.

⁹² Vgl. Buchanan, James M., Rent Seeking and Profit Seeking, S. 3, in: Buchanan, James M./Tollison, Robert D./Tullock, Gordon (Hrsg): Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, College Station 1980, S. 3–15.

⁹³ R: Rente, I: entsprechende Suchinvestitionen, Y: Einkommen, n: Anzahl der Rentensucher.

⁹⁴ Vgl. Mueller, Dennis C., Public Choice II, a. a. O., S. 231 f.

tionen sollten daher so konstruiert sein, daß sie die entsprechenden Kosten relativ verteuern. Nur durch die Reduktion der staatlichen Leistungen kann *ceteris paribus* die ineffiziente Suche nach politischen Renten vermindert werden. Natürlich ist mit diesem Hinweis noch nicht geklärt, wie die Veränderungen überhaupt durchgesetzt werden sollen. Somit ist es fraglich, ob es zum entschiedenen Handeln einer staatlichen Autorität kommt, die Wert darauf legen würde, die internen Effekte bei den öffentlich bereitgestellten Gütern bzw. Klubgütern zu minimieren. Dann würde die Bereitschaft einzelner Gruppen abnehmen, private Ressourcen aufzubringen, wenn sie nicht exklusiv von der Bereitstellung dieser Güter profitieren könnten.

2. Die Gruppengröße und -symmetrie

In den traditionellen soziologischen Gruppentheorien wurde von der Bedeutung der Gruppengröße abstrahiert. So nahm Homans an, daß die Resultate, die bei der Beobachtung kleiner Gruppen gewonnen werden, bei größeren Gruppen ebenfalls applikabel seien⁹⁵. Es war Olson, der nachwies, daß privilegierte Kleingruppen Klubgüter besser bereit stellen als Großgruppen, weil sie durch ihre „richtige“ Größe die geeigneten wirtschaftlichen und sozialen Anreize setzen können⁹⁶. Je größer nämlich die sozialen Gruppen sind, desto geringer wird die Gruppenkohärenz und die Bereitschaft zur Aktion. Und umgekehrt, je kleiner die Gruppe ist, desto wahrscheinlicher ist eine aktive Partizipation der Gruppenmitglieder hinsichtlich der Erreichung gemeinsamer Gruppenziele. Andererseits halten wir einen gegenlaufenden Sekundäreffekt für möglich, der sich gerade aus dem Massencharakter großer Gruppen ergibt⁹⁷. Wenn größere Gruppen einmal mobilisiert sind, mögen sie einen durchschlagenden, vielleicht sogar revolutionären Erfolg erreichen. Allerdings benötigt eine Gruppe um so mehr Koordination, je größer sie wird. Darum ist es sinnvoll, eine Führungsriege auszubilden, was nichts anderes darstellt, als die Implementierung einer kleinen privilegierten Untergruppe in einer Großgruppe zu betreiben. Bei großen Gruppen scheint eine Asymmetrie in der Gruppe zu ihrem Erfolg beizutragen. Und in der Tat läßt sich in jeder politischen oder gesellschaftlichen Gruppe die Etablierung einer Hierarchie beobachten. Neben das allgemeine Gruppeninteresse tritt ein spezielles Interesse. Die asymmetrische Struktur jeder größeren Interessengruppe wirft ein Prinzipal-Agenten-Problem auf, dessen Bewertung ambivalent ausfällt. Auf der einen Seite existieren unzweifelhaft Mißbrauchspotentiale, auf der anderen Seite ist die Asymmetrie notwendig, weil eine Organisation geführt werden muß. Nach März tritt der Gruppenfunktionär als institutioneller Unternehmer auf, dessen Engagement neben Gruppenvorteilen eine X-Ineffizienz hervorruft⁹⁸, die aus einer Beschränkung des Preiswettbewerbs resul-

⁹⁵ Vgl. Homans, G. C., *The Human Group*, New York 1950, S. 468.

⁹⁶ Vgl. Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, a. a. O., S. 63.

⁹⁷ Vgl. Le Bon, Gustave, *Psychologie der Massen*, a. a. O., S. 35 ff.

tiert⁹⁹. Olson hat diesen Sekundäreffekt, daß in asymmetrischen Gruppen durch die Initiative weniger, aber bedeutender Mitglieder das Trittbrettfahrerverhalten minimiert werden kann, zwar auch gesehen, ihn aber anders gedeutet. Er sprach von einer Ausbeutung der stärkeren (und aktiveren) durch die schwächeren Mitglieder¹⁰⁰. Allerdings müssen die Nutzen für diese Wenigen hoch genug sein, damit sie bereit sind, einen signifikanten Teil der Kosten zur Bereitstellung des kollektiven Gutes zu übernehmen. Damit zeigt sich, daß in großen Gruppen spezielle Interessen eine Rolle spielen müssen, die mit dem Führungsanspruch perpetuierend durchgesetzt werden können.

3. Allokative und distributive Effekte

Es kann sich bei den zu beschreibenden allokativen und distributiven Effekten nur um solche handeln, die bei der Suche nach politischen Renten entstehen. Es ist in der Literatur umstritten, ob neben den negativen allokativen Effekten, die ein Umverteilungsprozeß haben muß, bestimmte positive allokativen Effekte durch das Wirken von Verbänden und Parteien auftreten, die eine Kompensation oder gar Überkompensation der geschilderten Nachteile bewirken. In Anlehnung an die Chicago-Schule bestreiten einige Autoren den alleinigen Verteilungscharakter von Interessengruppenaktivitäten und postulieren im Gegensatz zur Neoklassik gewisse Effizienzgewinne¹⁰¹, die dann, wenn es sie gäbe, der Verkrustungsthese entgegenlaufen würden. Die Höhe der volkswirtschaftlichen Nutzen wären aus den Opportunitätskosten zu berechnen, die entstünden, wenn die staatlichen Leistungen ohne das Mitwirken der Verbände hätten zustande kommen müssen. Angeblich soll der volkswirtschaftliche Nutzen in den USA im Jahre 1975 etwa 25 % des Bruttosozialprodukts betragen haben¹⁰². Nach Becker sei die Wahrscheinlichkeit, daß politische Maßnahmen getroffen würden, welche die Effizienz erhöhen, größer als die Wahrscheinlichkeit, daß Maßnahmen getroffen würden, die eine Effizienzsensenkung zur Folge haben. Besonders der Wettbewerb zwischen vielen Interessengruppen fördere effiziente Formen der Besteuerung¹⁰³. Somit wird den schärfsten Kritikern,

⁹⁸ Vgl. Märtz, Thomas, Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie, Frankfurt a. M. usw. 1990, S. 85 ff.

⁹⁹ Vgl. Leibenstein, Harvey, X-Inefficiency Xists – Reply to an Xorcist, S. 205, in: The American Economic Review, 68, 1978, S. 203 – 211.

¹⁰⁰ Vgl. Olson, Mancur, The Logic of Collective Action, a. a. O., S. 29.

¹⁰¹ Vgl. Czada, Roland, Interessengruppen, Eigennutz und Institutionenbildung: Zur politischen Logik kollektiven Handelns, a. a. O., S. 67. Ähnlich dazu Keller, Berndt, Olsons 'Rise and Decline of Nations' oder: Die Grenzen eines neoklassischen Institutionalismus, S. 107, in: Schubert, Klaus (Hrsg.): Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie, Darmstadt 1992, S. 88 – 110.

¹⁰² Vgl. Vieler, Alexander, Interessen, Gruppen und Demokratie, Tübingen 1986, S. 155 ff.

¹⁰³ Vgl. Becker, Gary S., A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, S. 384 ff., in: The Quarterly Journal of Economics, 98, 1983, S. 371 – 400.

etwa Elkins¹⁰⁴, der Wind aus den Segeln genommen, weil eine Theorie der rentensuchenden Gesellschaft sich *nicht ausschließlich* mit Dysfunktionalitäten beschäftigt.

¹⁰⁴ Vgl. *Elkins*, Stephan, Rent-Seeking. Zur politischen Theorie des neoklassischen Fundamentalismus, S. 430 ff., in: *Prokla – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 24, 1996, S. 419–436.

E. Die Vertragstheorien

I. Zur Aussagefähigkeit individualistischer Vertragstheorien

Die sich mit den individualistischen Vertragstheorien befassende normative Verfassungsökonomik ist ein bedeutendes Forschungsprogramm. Sie ist von der Wohlfahrtsökonomik abzusetzen¹. Im entschiedenen Gegensatz zur Wohlfahrtsökonomik sind die vertragstheoretischen Ansätze einem subjektiven Perzeptionsansatz menschlicher Erkenntnis verpflichtet. In den individualistischen Vertragstheorien wird gezeigt, unter welchen Voraussetzungen sich die Gründung der ersten Stammesverbände und losen Staatsordnungen *hätte* abspielen können. Durch den freiwilligen Abschluß eines Verfassungsvertrages werde der ursprünglich anarchische Zustand überwunden. So wird fiktiv angenommen, daß durch den Willen Einzelner und Familien, die ihr Interesse an der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter explizierten, ein erster kollektiver Zusammenschluß ermöglicht worden sei. Danach wären weitere Bedürfnisse an regionalen und nationalen öffentlichen Gütern i. e. S. hinzugekommen. In andere Worte gefaßt: gäbe es die Idee der öffentlichen Güter nicht, könnte man zu keinem Vertragsschluß kommen. Schließlich liegt der Sinn des Vertragsschlusses gerade in deren Realisierung begründet. Die Schaffung einer entsprechenden öffentlichen Institution avanciert durch die fortschreitende Entwicklung öffentlicher Bedürfnisse zum politischen Imperativ. Insofern läßt sich aus der Theorie öffentlicher Güter eine Staatstheorie formulieren. Ist der Rechts(schutz)staat erst geschaffen, läßt sich der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock sukzessive vermehren, weil Mittel, die bisher für private Sicherheitsausgaben verwendet wurden, in produktive Bereiche umgelenkt werden. Darum könnte es später zur Gründung eines Leistungs- respektive Sozialstaates gekommen sein, in welchem neben dem Angebot der drei klassischen öffentlichen Rechtsgüter weitere, irgendwie gesellschaftlich erwünschte öffentliche Güter der Öffentlichkeit präsentiert wurden. Soweit mag der *deskriptive* Teil hinreichend skizziert sein. Darüber hinaus kann eine Vertragstheorie in ihren *präskriptiven* Sätzen legitimatorische Betrachtungen über das staatliche Sein ermöglichen. Nach Rogge reicht die *bloße Beschreibung* der Genese einer Ordnung – gleich bei welcher Staats- oder Regierungsform – nicht aus, um deren Legitimierung zu begründen². Schließlich können nur aus normativ-ethischen Sätzen die entsprechenden Schlußfolgerungen gezogen werden. Damit wird einsichtig, daß selbst ein vollkommener Konsens, der

¹ Vgl. *Feldmann*, Horst, Eine institutionalistische Revolution?, a. a. O., S. 53 ff.

² Vgl. *Rogge*, Jan-Gerd, Die neueren Vertragstheorien und ihre wirtschaftspolitische Relevanz, Göttingen 1987, S. 14 f.

auf einer lediglich *faktischen* Zustimmung beruht, für sich genommen nicht ausreichen kann, um ein Gemeinwesen für legitim zu erklären. *Selbst bei einer hundertprozentigen Zustimmung besteht keine hundertprozentige Legitimität, sondern nur ein hundertprozentiger Legitimitätsglaube.*

Seit der Aufklärung läßt sich ein „Aufschwung“ individualistisch orientierter Theorien beobachten. Daniel Defoes Robinson (1719) dient als literarisches Vorbild für das isolierte Individuum im Naturzustand³. Besonders bedeutend wurde die Theorie des Gesellschafts- und Herrschaftsvertrages für die Bildung der modernen westlichen Demokratievorstellungen. Ihr kommt eine dogmengeschichtliche Schlüsselbedeutung zu. Natürlich läßt sich die Demokratie nicht über diesen Entwurf als die beste aller Ordnungen beweisen. Wenn heute Vertragstheorie und Demokratiemodell eine Einheit zu bilden scheinen, liegt das lediglich daran, daß die Entstehung des Gesellschaftsvertrages in den modernen westlichen Staaten beschrieben werden soll⁴, *weil* diese bis dato demokratisch konstituiert sind. Richtig ist aber, daß es in den vertragstheoretischen Ansätzen um die Verfaßtheit eines Staates, um das Werden staatlicher Institutionen geht. Und darum kann der Staat, anders als in der traditionellen Wohlfahrtsökonomik, nicht als exogene Größe angenommen werden. Zunächst ist zu prüfen, welche anthropologische Grundprämisse den Vertragstheorien zugrundeliegt. Um altruistische Vertragspartner kann es sich nicht handeln, weil in dem Falle die Gerechtigkeitsvorstellungen ganz selbstverständlich anerkannt und vertragliche Regelungen unnötig wären. Nicht zu Unrecht galt in der politischen Theorie Bakunins die Anarchie als staatsfreier Idealzustand für Altruisten, in welchem die Menschen als soziale Individuen die Freiheit von staatlicher Autorität erfahren⁵. Manchmal findet sich in der Literatur die Behauptung, nur gemäßigte Egoisten wären bereit, die notwendigen Pflichten zu übernehmen und daher sei die Annahme eines radikal-egoistischen Menschentypus vertragstheoretisch unvereinbar⁶. Dazu ist zu sagen, daß zwar pflichtscheue Egoisten oft nicht bereit sein werden, einen freiwilligen Beitrag zu leisten, doch läßt sich durchaus annehmen, daß selbst diese von der Notwendigkeit zur Evozierung eines staatlichen Zwangssystems überzeugt werden können. Um eine entsprechende Selbstverpflichtungserklärung der Individuen anzunehmen, muß nicht einmal argumentativ auf das Naturrecht (engl. „state of nature“) zurückgegriffen werden, obwohl in einer solchen Argumentation die Darlegung nachzureichen bliebe, wie die sozialen Dilemmata praktisch zu umgehen sind, weil die Ausnutzungs- und Mißbrauchstrategien in dem Fall nicht als *widernatürlich* ausgegeben werden können. Vermutlich werden die *homines oeconomici* des „nicht-natürlichen Natur-

³ Vgl. Heller, Hermann, Die politischen Ideenkreise der Gegenwart, a. a. O., S. 17.

⁴ Vgl. Druwe, Ulrich, Vertragstheorie als Staatslegitimation, S. 398 f., in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 74, 1988, S. 394–399.

⁵ Vgl. Bakunin, Michail, Gott und der Staat, S. 251 ff., in: ders., Philosophie der Tat, hrsg. von Rainer Beer, Köln 1968.

⁶ Vgl. etwa Ballestrem, Karl Graf, Vertragstheoretische Ansätze in der politischen Philosophie, S. 2 ff., in: Zeitschrift für Politik, 30, 1983, S. 1–17.

zustandes“ als Kooperationsstrategie eine vorsichtige Zug-um-Zug-Strategie (engl. „tit-for-tat-strategy“) verfolgen⁷, bei der sie hoffen müssen, daß sie zur Ausführung eines zweiten und dritten Zuges kommen. Geschieht das, scheint sich im *do ut des* durch die Handlungssymmetrie ein soziales Geflecht auszubilden⁸.

Die individualistischen Vertragstheorien gehören zu den normativen Ansätzen, die inhaltlich interpretierbar bleiben, obwohl sie sich nicht als beliebig ausgeben lassen. Zwar sind ihre präskriptiven Aussagen nicht wahrheitsfähig, doch kommt es von einem praktischen Gesichtspunkt aus gesehen um so stärker auf die Plausibilität der Annahmen an. Je nach Geltungsanspruch können die Vertragstheorien mit Fiktionen im Sinne von Vernunftideen, Hypothesen oder Dogmen arbeiten. In der staatlichen Praxis ist die Fiktion eines Staatsvertrags durchaus relevant, weil sie u. a. eine Begründung des staatlichen Strafrechtes ermöglicht. Hier wird kontrafaktisch angenommen, jeder Staatsbürger wäre stillschweigend einen Vertrag eingegangen, in welchem er sich verpflichtet hätte, die Gesetze einzuhalten. Übertritt nun ein Bürger das Gesetz, so handelt es sich um einen Vertragsbruch, der eine Bestrafung rechtfertigt. Es versteht sich fast von selbst, daß eine rechtsstaatliche Bestrafung auf dem Grundsatz: „nulla poena sine lege!“ basieren muß. *Was sinnvoll erscheinen mag als Fiktion in einem realen Staat, wird problematisch als Fiktion in einem fiktiven globalen Gebilde, wie etwa wenn Tribunale zur Bestrafung von sogenannten Verbrechen gegen die Menschheit begründet werden sollen.* Der Sinn der strafrechtlichen Fiktion auf Staatsebene ist ja gerade der, daß eben nicht bloß der Mächtigere den Einzelnen willkürlich straft. Die Vertragskonstruktion dient als Mittelbegriff, wobei letzterer im Schlußsatz – etwa in einer Urteilsverkündung – des praktischen Syllogismus⁹ herausfällt. Denn zunächst existiert kein unmittelbares Recht des Staates, das eine Bestrafung begründen könnte⁹.

Die folgende Übersicht soll die möglichen Theorie-Einordnungen von organischer Staatstheorie und Paternalismus, von klassischem Liberalismus und Vertragstheorie darstellen¹⁰.

⁷ Vgl. *Petersen*, Hans-Georg, Ökonomik, Ethik und Demokratie, a. a. O., S. 26 f. und S. 136 f.

⁸ Vgl. *Hösle*, Vittorio, Moral und Politik, a. a. O., S. 348 und S. 560.

⁹ Vgl. *Vaihinger*, Hans, Die Philosophie des Als Ob, a. a. O., S. 198 f. Zur Vertragsfiktion vgl. ebda., S. 693 ff.

¹⁰ Die Übersicht ist leicht modifiziert aus *Zintl*, Reinhard, Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft, a. a. O., S. 26 entnommen.

*Übersicht 5***Der Schlüssel zu den individualistischen Ordnungstheorien**

1. Sind Bezugspunkte von Urteilen Individuen?
 - a) Falls nein: überindividualistische Normen.
 - b) Falls ja: Frage 2.
2. Wissen Individuen was „gut“ für Sie ist?
 - a) Falls nein: Paternalismus.
 - b) Falls ja: Frage 3.
3. Kann ihnen ein solches Wissen hinsichtlich der Regelauswahl unterstellt werden?
 - a) Falls nein: klassischer Liberalismus (18. Jahrhundert).
 - b) Falls ja: Frage 4.
4. Gilt das für jede konkrete Ausgangssituation?
 - a) Falls nein: unechte Vertragstheorien.
 - b) Falls ja: echte Vertragstheorien.

Bei den Antworten auf die vier Fragen handelt es sich um nicht überprüfbare Werturteile zur anthropologischen Verhaltensprämisse. Jedes *Ja* in diesem Schema repräsentiert ein steigendes Vertrauen in das Selbstorganisationstalent von Menschen und die Fähigkeit, Probleme nicht nur zu erkennen, sondern diese zudem selbständig lösen zu wollen. In dem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die ersten beiden Fragen in den vorhergehenden Kapiteln mit *Ja* beantwortet wurden. Demzufolge kann es keine gestörten Konsumenten- und Wählerpräferenzen geben. Hingegen wird nun anders als in der Paretianik die dritte Frage bejaht. Man nimmt nun an, daß Individuen in staatlichen und privaten Institutionen frei agieren und Verantwortung tragen könnten. Die Individuen besäßen ein hohes Maß an rationalem Verständnis, was ihnen erlaubte, die Zielauswirkungen ihrer Handlungen zutreffend einzuschätzen¹¹. Folglich gehen Vertragstheoretiker von der Möglichkeit zur privaten Überwindung der sozialen Dilemmata aus.

II. Die älteren Vertragstheorien: ein geschichtlicher Abriss

Im Verlaufe des absolutistischen 17. Jahrhunderts geriet die fürstliche Herrschaft durch die bürgerliche Emanzipationsbewegung zunehmend unter Legitimationsdruck. Es galt für die bestehenden herrschaftlichen Strukturen eine allgemein anerkannte Erklärung zu finden, die sich deshalb in der Vertragsform widerspiegeln

¹¹ Vgl. Zintl, Reinhard, Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft, a. a. O., S. 27 ff.

sollte, weil sie dem Bürgertum als dem Adressaten der Legitimationsbotschaft aus dem geschäftlichen Alltag vertraut war. Leider war mit der Wahl der Vertragsform eine undifferenzierte Vermischung privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Kategorien vorprogrammiert¹². Zudem mußten die neuzeitlichen Herrschaftsverträge im Gegensatz zu ihren antiken und mittelalterlichen Vorläufern, wie der Magna Charta Libertatum von 1213 oder der goldenen Bulle von 1356, bloße Fiktionen bleiben.

Der Vertrag der neuzeitlichen Vertragstheorien besteht aus zwei Teilen: einem Gesellschafts- (lat. „pactum unionis“) und einem Herrschaftsvertrag (lat. „pactum subiectionis“). Im Gegensatz zu den mittelalterlichen Konstruktionen, die eine bereits vorvertraglich bestehende soziale Ordnung voraussetzten, konstituiert der neuzeitliche Vertrag erst die Vergesellschaftung der Menschen. Die Sozialisation wird als Folge des Vertragsschlusses interpretiert. Der Vertragsschluß entsteht aus dem Nichts. Von größter Bedeutung für die neuzeitlichen Vertragstheorien muß das Motiv des *Naturzustandes* angesehen werden, erstmals in der spanischen Spätscholastik bei Suárez und Mariana erwähnt. Wenig später wird es von den Monarchomachen aufgegriffen¹³. Es wird behauptet, daß die Menschen von Anbeginn isoliert in Kleingruppen gelebt und einander bekriegt hätten. So stellt sich der Naturzustand bei Hobbes als gänzlich unparadiesisch dar: gerade weil dem Naturrecht des einen das natürliche Recht des anderen korrespondiert, kommt es zur Konkurrenz von Wolfsmenschen. Dadurch entsteht ein anarchischer Zustand, der zum Kriegszustand aller gegen alle führt: dem *bellum omnium contra omnes*¹⁴. Nur durch einen Vertragsschluß läßt sich der Dissens überwinden. *Mit Ohnmacht ist kein Staat zu machen*. Es liegt auf der Hand: nur eine starke staatliche Exekutive kann die Geltung der Gesetze garantieren und damit den Ungehorsam, der zum Bürgerkrieg führt, als dem schlimmstmöglichen Übel überwinden. Trotz Hobbes' eigentlich naturrechtlichem Selbstverständnis kommt es deshalb zu einer vorrechtspositivistischen Stellungnahme für das positive Recht, das sich in einem Programmsatz ausdrückt: „In civitate constituta, legum naturæ interpretatio non a doctoribus et scriptoribus moralis philosophiæ dependent, sed ab autoritate civitatis. Doctrinæ quidem veræ esse possunt; sed autoritas, non veritas, facit legem.“¹⁵

¹² Vgl. Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, Grundlinien der Philosophie des Rechts, § 75.

¹³ Vgl. Wolzendorff, Kurt, Staatsrecht und Naturrecht, Breslau 1916, S. 16 ff.

¹⁴ Im Original heißt es: „Manifestum igitur est, quamdiu nulla est potentia coerciva, tamdiu conditionem hominum eam esse quam dixi bellum esse uniuscujusque contra unumquemque.“ (Hobbes, Thomas, Leviathan, Pars I: De Homine, Cap. XIII, in: ders., Opera Philosophica quæ latine scripsit, 4 Bände, Vol. 3, a. a. O., S. 99). Die Kurzformel erscheint u. a. in Pars I: De Homine, Cap. XIII, S. 101 und in Pars II: De Civitate, Cap. XVII, S. 127.

¹⁵ Hobbes, Thomas, Leviathan, Pars II: De Civitate, Cap. XXVI, in: ders., Opera Philosophica quæ latine scripsit, 4 Bände, Vol. 3, a. a. O., S. 202. Die Umkehrung dieses Programmsatzes bei Habermas: „veritas non auctoritas facit legem.“ (Habermas, Jürgen, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 2. Auflage, Frankfurt a. M. 1991, S. 153 und S. 159) ist übrigens für einen Antidezisionismus typisch und zeigt, wie Entscheidungen in einer Welt der Interesselosigkeit fallen – also niemals und nirgends.

Andererseits kehrt Hobbes bei der Forderung nach unbedingter Vertragstreue wieder zu seinem naturrechtlichen Ansatz zurück. Es sei im höchsten Maße unvernünftig und widernatürlich, Verträge zu brechen, weil dieses Verhalten in letzter Konsequenz zur Selbstschädigung führen müsse¹⁶. Bestimmt hat Hobbes gewußt, daß sich seine Programmsätze an ein gebildetes bürgerliches Lesepublikum richten, dem die Vertragstreue aufgrund vorhandener staatlicher Sanktionsmechanismen als Imperativ erscheinen mußte. In dem Zusammenhang darf der Hinweis nicht fehlen, daß in seiner Vertragstheorie der Gesellschafts- und Herrschaftsvertrag in Form eines Unterwerfungsvertrags zusammenfallen. Es kommt zu einer endgültigen Übertragung der individuellen Rechte auf den Staat. Das Widerstandsrecht der Untertanen ist bei Hobbes dadurch ausgeschaltet, daß dem Monarchen die Herrschaft durch Schenkung zugesprochen wird. Eine Aufhebung des Herrschaftsvertrages würde zudem eine Auflösung der Gesellschaft und damit deren Untergang bewirken¹⁷. Der Herrschaftsvertrag muß darum unbedingt bestehen bleiben.

Ein anderer großer vertragstheoretischer Entwurf geht auf Locke zurück, der sich gleichsam auf die Begründung fürstlicher Herrschaft bezieht. Nach Locke steht es einem Bürger nach Erlangung der vollen Rechtsfähigkeit frei, ob er sich seinem Staate gegenüber loyal verhalten oder emigrieren wolle. Durch Lockes „theoretisches“ Zugeständnis eines Emigrationsrechtes, wohlgemerkt im Zeitalter der Leibeigenschaft, lastet der moralische Druck, Loyalität zu bekunden um so stärker auf den Nichtemigranten. In dieser Vertragstheorie¹⁸ kommt es zu einer permanenten, nicht stichtagsgebundenen Loyalitätsadresse an den Staat durch die erwachsenen Bürger. Locke vertritt eine eigenwillige Interpretation des Naturzustandes, den er zunächst als friedlich ausgibt, welcher jedoch im Zuge einer allgemeinen Verwilderung und auftretender Habgier entartet und insofern einen Vertragsabschluß unbedingt erforderlich macht¹⁹. Ganz anders stellt sich die Situation bei Rousseau dar, der den Naturzustand zum goldenen Zeitalter der Menschheit verklärt. Dem Hobbesschen Wolfsmenschen stellt er den edlen Wilden gegenüber. Rousseau begründet einen folgenschweren Mythos: die Wandlung des Menschen zum Schlechten sei erst durch die Schaffung privaten Eigentums und den Zivilisationsprozeß erfolgt. Seitdem bedürfe der Mensch einer staatlichen Ordnung. Interessanterweise gelingt Rousseau im Gesellschaftsvertrag (frz. „contrat social“) eine ähnlich historisch-fiktive Vertragskonstruktion wie Hobbes, indem er von einer einmaligen Übertragung der Herrschaftsrechte an den Staat ausgeht, die zur Ausschaltung des Widerstandsrechts führt²⁰.

¹⁶ Vgl. *Hobbes*, Thomas, *Leviathan*, Teil I, Kap. 15.

¹⁷ Vgl. *ebda.*, Teil II, Kap. 17.

¹⁸ Zu Locke vgl. *Euchner*, Walter, *Naturrecht und Politik bei John Locke*, Frankfurt a. M. 1969, S. 57 ff.

¹⁹ Vgl. *Locke*, John, *Über die Regierung*. *The Second Treatise of Government* (1690), Kap. II, §§ 4 ff. und Kap. III, §§ 16 ff.

²⁰ Vgl. *Mayer-Tasch*, Peter C., *Hobbes und Rousseau*, 3. Auflage, Aalen 1991, S. 11 ff.

Um ein wenig im Bereich der Hypothese zu verbleiben: sollte es darauf anlegt werden, *eine Vertragstheorie nach Maßgabe des staatlichen Gewaltmonopols* in Form eines historischen Urvertrags zu entwerfen, dann wäre diese zeitlich in die frühe Neuzeit zu legen. Sie könnte mit Maximilians Reichsreform in Zusammenhang gebracht werden, der das Reichskammergericht als innerstaatliche Konflikttaustragungsbehörde eingerichtet hatte. In der ewigen Landfriedensordnung aus dem Jahre 1495 ist festgehalten, daß eine fehdeführende Partei mit der Reichsacht belegt wird²¹. Es bedürfte einer geschichtswissenschaftlichen Überprüfung, ob die damit zu Ende gehende Praxis der privaten Selbstjustiz mit der „nomadisierenden“ staatlichen Lebensweise zu erklären ist, die ihren Ausdruck im kaiserlichen Pfalzwesen fand. Folgerichtig verbindet sich der Übergang zum modernen staatlichen Gewaltmonopol, wodurch der neuzeitliche Staat seine geschichtliche Einzigartigkeit gewinnt²², mit der Aufgabe des privaten Widerstandsrechts. Seitdem setzt sich jeder Widerstand leistende Privatmann, der wie Michael Kohlhaas²³ das Recht in die eigenen Hände nimmt, ins Unrecht.

Höhepunkt und Niedergang der neuzeitlichen Vertragstheorien fallen nicht zufällig zeitlich in das „anti-normative“ 18. Jahrhundert²⁴. Wurden schon vorher die Formen des impliziten und des hypothetischen Vertrages nur als mäßige Nebenlösungen angesehen, weil bei diesen die Willenserklärung des Vertragsunterworfenen nicht wirklich expliziert wird, erfaßte die Kritik nun zusätzlich den historischen Urvertrag, der als die eigentliche Hauptlösung galt²⁵. Als prominentester Kritiker dieser paradoxen *ahistorischen Entstehungsgeschichte* gilt Hume. Er hatte darauf hingewiesen, daß der ursprüngliche Vertrag spätestens nach einigen Generationen geschichtlich überholt wäre und keine rechtlichen Bindung mehr haben könne. Hume hatte sich besonders über die Parabel des Schlafenden belustigt, in der sich Lockes Wendung einer stillschweigenden Zustimmung zum Staat ausdrückt. In der Logik Lockes würde als stillschweigende Zustimmung zur Befehlsgewalt des Kapitäns gewertet werden, wenn ein Schlafender, der ohne eigene Willenserklärung auf ein Schiff gebracht wird, nicht nach dem Aufwachen unverzüglich über Bord springt²⁶. Aus einer vertragsmäßigen Selbstverpflichtung folge weder eine Verpflichtung zum Gehorsam noch lasse sich durch bloße Zustimmung eine legitime

²¹ Zur Reichsreform vgl. *Thienen-Adlerflycht*, Christoph von, Reich, S. 449, in: Schrenck-Notzing, Caspar von, *Lexikon des Konservatismus*, Graz 1996, S. 446–453.

²² Vgl. *Heller*, Hermann, *Staatslehre*, a. a. O., S. 125 ff.

²³ Vgl. *Kleist*, Heinrich von, Michael Kohlhaas, in: ders., *Erzählungen*, Erster Theil, Berlin 1810.

²⁴ Zu diesem Abschnitt vgl. die Darstellung bei *Ballestrem*, Karl Graf, *Vertragstheoretische Ansätze in der politischen Philosophie*, a. a. O., S. 6 ff.

²⁵ Vgl. *Gough*, J. W., *The Social Contract. A Critical Study of its Development*, 2. Auflage, Oxford 1967, S. 244 ff.

²⁶ Zur Parabel des Schlafenden vgl. *Hume*, David, *Of the Original Contract* (1740), S. 451, in: ders., *The Philosophical Works*, hrsg. von Green, Thomas Hill und Grose, Thomas Hodge, Band 3, Neudruck der Ausgabe London 1882, Aalen 1964, S. 443–460.

Herrschaftsausübung begründen²⁷. Gleichsam unterzog er die Annahme eines kriegerischen Naturzustandes der Kritik²⁸. Bei den schottischen Moralphilosophen wurden die neuzeitlichen Vertragstheorien schlußendlich, wenngleich mit einseitiger Begründung verworfen. Ein Vertragsabschluß könne deshalb nicht im Interesse der Gesellschaft liegen, weil die Schöpferkraft des privaten Interesses keiner starken staatlichen Reglementierung bedürfe. In Kants Gesellschaftstheorie, vermutlich in Aufnahme von Humes Kritik, wird der Vertrag auf eine „*bloße Idee* der Vernunft“²⁹ reduziert, die nur noch den Konjunktiv eines staatlichen Willens beinhaltet. Mit dem sukzessiven Übergang von der Transzendentalphilosophie zur positiven Wissenschaft erfährt dann schließlich das weltanschaulich geschlossene naturrechtliche System, und mit ihm die Vertragstheorien, eine weitestgehende Ablehnung.

III. Die neuen Vertragstheorien

Zu einer Neuauflage vertragstheoretischen Denkens konnte es erst durch die Sinnkrise positiver (Rechts)Wissenschaft kommen. Der desavouierte historische Urvertrag³⁰ blieb allerdings passé. Vielmehr haben die neuen Vertragstheoretiker (engl. „new contractarians“) den auf Kant zurückgehenden hypothetischen Vertrag zur Grundlage genommen³¹, weil nur dann einer berechtigten Kritik an der geringen Praktikabilität und der mangelnden historischen Dimension vertragstheoretischer Ansätze mit dem Hinweis begegnet werden kann, daß die Fiktivität bekannt sei und das Erkenntnisziel dieses Denkens nur in der Begründung sozialer Normen liegen könne. Unter dieser Einschränkung, die nebenbei deutlich macht, daß es keine vollständige Rehabilitierung der Vertragstheorie gegeben hat, müssen die Nachteile der eigentlichen Fiktion nicht greifen. Andererseits, darauf hat Druwe zurecht hingewiesen, kann im Gegensatz zum Urvertrag der Rekurs auf den hypothetischen Vertrag *nicht* zur Ableitung staatlicher Legitimation ausreichen³². *Da hypothetische Verträge eben nur hypothetisch binden, können die neuen Vertrags-*

²⁷ Vgl. Druwe, Ulrich, Vertragstheorie als Staatslegitimation, a. a. O., S. 394 f.

²⁸ „Whether such a condition of human nature could ever exist, or if it did, could continue so long as to merit the appellation of a *state*, may justly be doubted.“ (Hume, David, An Enquiry Concerning the Principles of Morals, S. 185, in: ders., The Philosophical Works, hrsg. von Green, Thomas Hill und Grose, Thomas Hodge, Band 4, Neudruck der Ausgabe London 1882, Aalen 1964, S. 169–287).

²⁹ Kant, Immanuel, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, A 249 f.

³⁰ Zum historischen Urvertrag vgl. Locke, John, Über die Regierung, The Second Treatise of Government (1690), Kap. VIII, §§ 95 ff.

³¹ Zum hypothetischen Vertrag vgl. Kant, Immanuel, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, A 232 ff.

³² Vgl. Druwe, Ulrich, Vertragstheorie als Staatslegitimation, a. a. O., S. 394 ff.

theoretiker (engl. „new contractarians“) *keinen Beitrag zur Legitimitätsdebatte leisten*. Diese neuen Entwürfe wollen wir in Abgrenzung zu den neuzeitlichen Vertragstheorien als neue Vertragstheorien bezeichnen.

In der Literatur wird zwischen *echten und unechten Vertragstheorien* unterschieden. Beide Vertragstypen sind auf die Logik der Vertragsform bezogene Fiktionen. Echte Vertragstheorien weisen ein hohes Maß an realistischen Prämissen auf. Ihr normativer Gehalt ist auf das absolute Minimum reduziert. Die im Kontext echter Vertragstheorien stehenden Individuen verfügen annahmegemäß über eine durchaus unterschiedliche Ausstattung mit Interessen, Ressourcen und Qualifikationen. Es besteht keine feste Neigung zum Vertragsschluß. Hingegen liegt eine unechte Vertragstheorie vor, wenn feste individuelle Präferenzen zum Vertragsschluß unterstellt werden³³. In den unechten Vertragstheorien werden in den sogenannten veredelten Präferenzen umfangreiche moralische oder methodologische Prämissen unterstellt, was eine deutliche Trennung zwischen den präskriptiven und analytischen Aspekten erschwert³⁴. Die Schlußfolgerungen drängen sich aus den eigenen Annahmen geradezu suggestiv auf. *Aus dem Grund lassen sich die unechten Vertragstheorien nicht zur Ableitung von Normen aus den im Objektbereich befindlichen Werturteilen heranziehen*. Hingegen kann mit ihnen ein Urteil über erwünschte Regeln gefällt werden. Ihr Vorteil liegt in einer möglichen Explikation der zugrundeliegenden Werturteile begründet. Beispielsweise könnte die Sollforderung nach einer universalen Akzeptanz unveräußerlicher Menschenrechte im Kontext einer unechten Vertragstheorie stehen. Wenn allerdings das Wissen darum verloren geht, daß die veredelten Präferenzen nur aus bestimmten Plausibilitäts- oder Gerechtigkeitsüberlegungen gesetzt werden, wird diese Konstruktion zum Dogma.

1. Die Vertragstheorie Buchanans

Buchanans Vertragstheorie genügt den Ansprüchen einer *echten* Vertragstheorie. Sie steht in einer Traditionslinie mit denjenigen neuzeitlichen Vertragstheorien, die ein Spannungsverhältnis zwischen Natur und Kultur thematisieren. Buchanan geht davon aus, daß sich der Mensch beim Übergang vom Natur- zum Kulturzustand ändert. Wie für einen Theoretiker einer echten Vertragstheorie üblich, ist Buchanan bemüht, das Ausmaß der vertragstheoretischen Normativität zu begrenzen. Er arbeitet gleichsam mit normativen und positiven Aussagen³⁵. Präskriptive Urteile

³³ Vgl. Zintl, Reinhard, Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft, a. a. O., S. 29 f., S. 47 f. und S. 59 f.

³⁴ Vgl. Leiphold, Helmut, Vertragstheorie und Gerechtigkeit, S. 361 ff., in: Gutmann, Gernot/Schüller, Alfred (Hrsg.): Ethik und Ordnungsfragen der Wirtschaft, Baden-Baden 1989, S. 357–385.

³⁵ Vgl. Leschke, Martin, Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, a. a. O., S. 66 ff.

fällt Buchanan dort, wo er nicht bloß das Sein-Sollen von Institutionen analysiert, sondern auf deren Effizienz hinsichtlich bestimmter Ziele abstellt. Deskriptiv urteilt er, wenn er die institutionellen Funktionsweisen betrachtet³⁶. Vom hobbesianischen Naturzustand ausgehend, in dem eine natürliche Ungleichverteilung an Ressourcen, Fähigkeiten und Vorstellungen angenommen ist³⁷, konstatiert Buchanan, daß die Individuen des Naturzustandes an keine Regeln gebunden und in der Lage seien, jedweden Vertragsabschluß herbeizuführen. Weil aber Buchanan im Gegensatz zu Hobbes auf den Naturrechtsbezug verzichtet, können die Individuen ganz unhobbesianisch den Vertragsabschluß verhindern. Beim Vorliegen entsprechender Präferenzen wäre es möglich, im Stadium der Anarchie zu verbleiben. Natürlich müsse ein abgeschlossener Verfassungsvertrag nicht für alle Zeiten gelten. Wegen der grundsätzlichen Auflösbarkeit von Verträgen spielen in Buchanans Vertragstheorie die sogenannten Neuverhandlungserwartungen (engl. „renegotiation expectations“) eine wichtige Rolle³⁸. Da die Regeln den individuellen Vereinbarungen unterworfen sind, bleiben die Prozeßergebnisse zunächst unbestimmt. Es ist bei Buchanan immer die konkrete gesellschaftliche Realität, die eine verfassungsmäßige Umsetzung erfährt. Im Gegensatz zu anderen vertragstheoretischen Entwürfen darf der Buchanansche Staat deshalb als Stabilisator des gesellschaftlichen Status quo gelten³⁹.

Im Naturzustand gibt es kein originäres Recht auf die Früchte der eigenen Arbeit. Erst durch die Gründung eines Rechtsschutzstaates (engl. „protective state“) läßt sich das Institut des Eigentums garantieren. Und ist der einmal begründet, hält es Buchanan für möglich, in der Verfassung eine Zwangsmitgliedschaft vorzusehen, damit zudem ein moderner Leistungsstaat entstehen kann⁴⁰. Der Leistungsstaat (engl. „productive state“) ist eine Option, die bereits im Naturzustand besteht. Ein Vertragsschluß kommt nach Buchanan in dem Moment zustande, wenn es die potentiell produktiven Menschen des anarchistischen Naturzustandes leid sind, einen Großteil der eigenen Mittel für unproduktive Sicherungsmaßnahmen zu verwenden respektive die Raubmaßnahmen für die Räuber nicht lohnend genug sind, weil im Naturzustand zu wenig geraubt werden kann. In dem Fall kann es gelingen, für das Institut des privaten Eigentums eine allseitige Akzeptanz zu finden. Dann können die Mittel sukzessive für produktive Zwecke eingesetzt und ein gesellschaftlicher Kapitalstock aufgebaut werden. Der neue Status quo wird bei den Verteidigern wie den Räubern, deren Verhalten im Naturzustand weder moralisch zu kritisieren noch zu sanktionieren war, nur Zustimmung finden, wenn alle zu-

³⁶ Vgl. Rogge, Jan-Gerd, Die neueren Vertragstheorien und ihre wirtschaftspolitische Relevanz, a. a. O., S. 49.

³⁷ Vgl. Buchanan, James M., Die Grenzen der Freiheit, Tübingen 1984, S. 23 ff. und S. 54 f.

³⁸ Vgl. ebd., S. 75.

³⁹ Vgl. Druwe, Ulrich, Vertragstheorie als Staatslegitimation, a. a. O., S. 397.

⁴⁰ Vgl. Petersen, Thomas, Prinzipien und Grenzen der ökonomischen Theorie der Verfassung, S. 418 ff., in: Der Staat, 35, 1996, S. 411 – 427.

künftigen Gesellschaftsmitglieder glauben, sich durch die Einführung eines Rechtsschutzstaates besser zu stellen⁴¹. In dem Zusammenhang führt Buchanan den Kompensationsgedanken ein. Schließlich wäre es denkbar, daß die Verteidiger zumindestens in der Transformationsphase die Räuber kompensieren müssen, falls sie deren Zustimmung benötigen sollten. Natürlich ist sich Buchanan darüber im Klaren, daß mit zunehmender Zahl an Gesellschaftsmitgliedern die Forderung nach einer Einstimmigkeitsentscheidung illusorisch wird. Er konstatiert daher, daß es besonders im modernen Staat angebracht sein könnte, auf eine vollständige Verfassungslegitimität, genauer gesagt, einen umfassenden Legitimitätsglauben, zu verzichten⁴². Damit entsteht das Problem des Minderheitenschutzes. Weil eine Ausbeutung von Minderheiten nach der Aufgabe des Vetorechts möglich wird, soll nach Maßgabe seiner verteilungspolitischen Gerechtigkeitsvorstellungen die Gültigkeit des Mehrheitsprinzips bei Verteilungsfragen ausgesetzt werden. Tatsächlich dürfte der praktische Wert dieser Forderung äußerst gering sein, weil in einem solchen Fall eher zu befürchten wäre, daß eine Unzahl an kostenintensiven öffentlichen Projekten auf den Weg gebracht würde, um die gewünschte Redistribution auf verdecktem Wege zu erreichen.

Seine Theorie wurde in der Literatur einer umfassenden Kritik unterzogen. Repräsentativ für andere wollen wir den Vorwurf Kollers aufgreifen, Buchanan verträte einen normativen Nihilismus⁴³, weil dieser den methodologischen Schwachpunkt seines Vertragsentwurfes genau trifft. Obwohl Buchanan den vertraglichen Urzustand empirisch deutet, nimmt er ihn zur Grundlage, um aus ihm moralische Prinzipien abzuleiten⁴⁴. Irrigerweise geht Buchanan dabei davon aus, daß die Individuen nicht nur der modelltheoretische Ausgangspunkt, sondern die einzige Wertquelle wären⁴⁵. Nur deshalb kann er annehmen, vom Ansatz des methodologischen Individualismus sei ein politischer Individualismus ableitbar⁴⁶, und glauben, daß Individuen nur individualistische Werturteile diskutieren könnten⁴⁷. Dabei lassen sich kollektive Normen als wertrationale Argumente in individualistischen Vertragstheorien nicht logisch ausschließen⁴⁸. Selbst ein Hisbollahkämpfer besitzt eine individuelle Präferenzordnung. Mit Fritsch konstatieren wir, Buchanans Leistung bestand darin, die einzelnen Aspekte der Verfahrensgerechtigkeit

⁴¹ Vgl. *Buchanan*, James M., *Die Grenzen der Freiheit*, a. a. O., S. 97 ff.

⁴² Vgl. *ebda.*, S. 83 f.

⁴³ Vgl. *Koller*, Peter, *Neue Theorien des Sozialkontrakts*, München 1987, S. 219 ff.

⁴⁴ Vgl. *Rogge*, Jan-Gerd, *Die neueren Vertragstheorien und ihre wirtschaftspolitische Relevanz*, a. a. O., S. 64 f.

⁴⁵ Vgl. *Leschke*, Martin, *Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie*, a. a. O., S. 66.

⁴⁶ Vgl. *Petersen*, Thomas, *Prinzipien und Grenzen der ökonomischen Theorie der Verfassung*, a. a. O., S. 425 f.

⁴⁷ Vgl. *Buchanan*, James M./ *Tullock*, Gordon, *The Calculus of Consent*, 4. Nachdruck, Ann Arbor 1971, Vorwort S. VII.

⁴⁸ Vgl. *Zintl*, Reinhard, *Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft*, a. a. O., S. 32 f.

keit entwickelt zu haben⁴⁹. Buchanans Naturzustand ist hart, aber gerecht. Ein Ausschuß einzelner Mitglieder aus der Gesellschaft wird ausdrücklich vorbehalten⁵⁰. Möglicherweise kann es so zur Staatsgründung kommen, weil die Befürchtung ausgeschlossen zu werden zu einem konformen Verhalten der potentiellen Trittbrettfahrerkandidaten führt⁵¹. Allerdings käme ein Ausschuß volkswirtschaftlich gesehen um so eher einer Ressourcenverschwendung gleich, je unteilbarer die Güter tatsächlich wären.

2. Die Vertragstheorie Nozicks

Nozick hat eine *unechte* Vertragstheorie entworfen. Er greift den historischen Entwurf Lockes wieder auf, der von einer naturrechtlichen Ausstattung der Menschen mit Grundrechten ausgeht. In Lockes Naturzustand wird eine bereits feststehende individuelle Präferenz zum Abschluß eines Staatsvertrages unterstellt. Damit konstruiert Nozick einen privilegierten und folglich unechten Naturzustand⁵². Im Gegensatz zu Locke glaubt allerdings Nozick nachweisen zu können, daß zur Begründung eines Verfassungsvertrages ein bewußter öffentlicher Akt unnötig sei. Der Vertragsschluß ergebe sich automatisch aus dem Gebrauch der natürlichen Freiheit⁵³. Durch einen Evolutionsprozeß, über eine unsichtbare Hand (engl. „invisible hand“) zustandegebracht, könne die Schaffung von „höheren“ privaten Integrationsformen erklärt werden. Es käme zur Gründung von privaten Gebietskörperschaften ohne Gewaltmonopol, die ausschließlich rechtliche Kompetenzen besäßen⁵⁴ und, da die Zusammenschlüsse *freiwillig* erfolgen sollen, nur ein Schutzgeld erheben könnten, das unter den Maßnahmen des Selbstschutzes liegt. Zwar träfe diese Aussage selbst für eine Mafiaorganisation zu, weil die Mafiosi schon dafür sorgen würden, daß die privaten Maßnahmen des Selbstschutzes das erhobene Schutzgeld übersteigen, doch im Gegensatz zu einer Mafiaorganisation unterscheiden sich Nozicks private Schutzvereinigungen vor allem dadurch, daß sie keinerlei Sanktionen verhängen können. Sie sind eindeutig weniger effektiv als die „Familie“. In Nozicks Vertragstheorie kommt es darauf an, den qualitativen Sprung vom Privatinstitut zum Staat plausibel zu erläutern. Die Souveränverwendung der privaten Schutzvereinigung, die ein Gewaltmonopol errichtet, hängt nach Nozick von weitergehenden Vereinbarungen ab, die mit Kompensationszahlungen an die vermeintlich oder tatsächlich Benachteiligten einhergehen. Die Staatsgrün-

⁴⁹ Vgl. *Fritsch*, Michael, Verteilungspolitische Implikationen der Vertragstheorie, S. 164 f., in: Boettcher, Erik, u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 4, Tübingen 1985, S. 160–177.

⁵⁰ Vgl. *Buchanan*, James M., Die Grenzen der Freiheit, a. a. O., S. 58.

⁵¹ Vgl. *ebda.*, S. 50 ff.

⁵² Vgl. *Druwe*, Ulrich, Vertragstheorie als Staatslegitimation, a. a. O., S. 396.

⁵³ Vgl. *Kliemt*, Hartmut, Zustimmungstheorien der Staatsrechtfertigung, München 1980, S. 39.

⁵⁴ Vgl. *Nozick*, Robert, Anarchie, Staat, Utopia, München 1976, S. 26 ff.

dung erfolgt unter der Maßgabe, daß die Freiheitsrechte der Menschen absolut zu schützen sind. Der Staat darf folglich keine verteilungspolitischen Eingriffe vornehmen⁵⁵. Selbst die Bereitstellung von anderen als den drei klassischen öffentlichen Gütern ist in Nozicks Minimalstaat nicht legitimiert⁵⁶. Da Legitimität, eigentlich: der Legitimitätsglaube, nach Nozick nur durch einstimmige Zustimmung aller entsteht, wird deutlich, warum ein in die individuellen Freiheiten eingreifender Leistungsstaat unstattdar ist. Die Zustimmung wird nämlich zumindestens von dem einen Benachteiligten, zu dessen Lasten die Umverteilungsmaßnahmen gehen, insofern er nicht altruistisch ist, kaum erteilt werden. Das führt in Konsequenz zu immensen praktischen Problemen, weil nun jede überminimale staatliche Aktivität verworfen werden muß, die Umverteilungswirkungen erzeugt. Nozick kann offensichtlich den modernen Leistungsstaat nicht begründen. Und da dieser tatsächlich existiert, muß ihm die Legitimation fehlen. Gerechtfertigt sei nur der *Ultramiminalstaat*⁵⁷, der für die Welt der privaten und der klassischen öffentlichen Güter geschaffen ist. Konsequenter führt er aus: „Der Minimalstaat ist der weitestgehende Staat, der sich rechtfertigen läßt“⁵⁸.

Eine Vermögens- oder Besitzverteilung sieht Nozick als verfassungsgemäß, legitimiert und damit als gerecht an, wenn sie sich aus einer anderen gerechten Situation derivieren läßt und folglich mit dem Prinzip der gerechten Aneignung respektive dem Grundsatz der gerechten Übertragung in Einklang steht⁵⁹. Er bezeichnet die durch das Privateigentum geschaffene Situation als optimal und fair, weil damit sichergestellt werde, daß es denjenigen zur Verfügung stünde, die es am besten verwerteten. Der verteilungspolitischen Bedarfsgerechtigkeit setzt er entschieden die verfahrensorientierte Leistungsgerechtigkeit entgegen⁶⁰. In Nozicks ahistorischer Vertragstheorie darf es als relevant gelten, wie eine bestimmte Verteilungssituation hypothetisch hätte zustande kommen können. Andererseits lehnt er den doppelten Ahistorismus der Gerechtigkeitsbeurteilung per Bedarf ab, wenngleich er dazu bereit ist, Staatsbürger zu tolerieren, die keinen äquivalenten Finanzierungsbeitrag zu leisten vermögen.

Nozicks Theorie gilt als genial, doch unsystematisch. Brillant hat Nozick die unterschiedlichen Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit analytisch durchdrungen. Er vertritt einen radikalen Individualismus, der sich daran zeigt, wie er die minimalstaatlichen Aktivitäten gegenüber den freiheitsmaximierenden Anarchisten sozusagen

⁵⁵ Zum Kollektivgutcharakter der Umverteilung vgl. Zintl, Reinhard, Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft, a. a. O., S. 109 f.

⁵⁶ Vgl. Rogge, Jan-Gerd, Die neueren Vertragstheorien und ihre wirtschaftspolitische Relevanz, a. a. O., S. 19.

⁵⁷ Vgl. Nozick, Robert, Anarchie, Staat, Utopia, a. a. O., S. 38.

⁵⁸ Ebda., S. 143.

⁵⁹ Vgl. Leiphold, Helmut, Vertragstheorie und Gerechtigkeit, a. a. O., S. 371.

⁶⁰ Vgl. Fritsch, Michael, Verteilungspolitische Implikationen der Vertragstheorie, a. a. O., S. 161 f.

gen als *Advocatus Diaboli* rechtfertigt⁶¹. Unbefriedigend scheinen hingegen die modellimmanenten politischen Implikationen gelöst zu sein. Es wird deutlich, daß Nozick nur deshalb beim Minimalstaat stehen bleiben kann, weil er die Einstimmigkeitsregel zur politisch-operativen Norm erhebt und sie nicht – wie etwa Buchanan – als bloßen theoretischen Referenzstandard begreift. Dann reicht ein einziges individuelles Veto aus, um die überminimalen staatlichen Maßnahmen zu verhindern. Er scheint fest davon auszugehen, daß die überminimalen staatlichen Aktivitäten tatsächlich von mindestens einem Gesellschaftsmitglied mißbilligt werden. Wird allerdings dieses einzige Veto gegeben, dann läßt sich nur der Minimalstaat ausführen, weil ein Ausschluß von Querulanten durch die Privilegierung des Naturzustandes undenkbar ist. An Nozicks Entwurf zeigt sich exemplarisch, daß die echten Zweifel an der Sinnhaftigkeit unechter Vertragstheorien nicht zu zerstreuen sind. Ein hohes Maß an Normativität in einer abstrakten Scheinwelt dürfte den Verlust des Wissens bewirken, daß Rechte erkämpft werden müssen und keine freien Güter sind. In der Annahme, daß es zunächst ein privat-koordiniertes Gewaltmonopol gegeben habe, drückt sich ein übertriebenes Vertrauen in die private Selbstorganisationsfähigkeit von Gesellschaften aus. Nach Rogge ist das Modell der privaten Schutzvereinigung ohne wirkliche Sanktionsfähigkeit besonders im Kontext größerer Gruppen unglaublich⁶².

3. Rawls' Vertragstheorie

Rawls vertritt eine *unechte* Vertragstheorie. Obwohl der gewählte Grad der Normativität schon sehr hoch ist, verengt er die Legitimationsfragen noch zusätzlich auf das normative Gerechtigkeitskriterium⁶³. Und da sich Rawls eindeutig für die Bedarfsgerechtigkeit ausspricht, ist sein Legitimitätsglaube bereits hinreichend umschrieben. Nur ein *supermaximaler Leistungsstaat* darf als gerechtfertigt angesehen werden. Rawls geht von einem privilegierten Naturzustand aus, in welchem die Menschen unabänderliche Präferenzen zugunsten eines supermaximalen Leistungsstaates besitzen. Quasi präjudiziell wird als Verfassungsnorm einer gerechten Gesellschaft der Grundsatz gleicher Rechte und Pflichten abgeleitet. Für die faktisch bestehenden Ungleichheiten fordert Rawls die Herbeiführung einer umfassenden Startchancengleichheit, die er damit begründet, daß die Ungleichheiten unverdient seien⁶⁴. Damit hat Rawls seine Gesinnung offenbart. Ein intellektuelles oder finanzielles Erbe wäre allein deshalb anstößig, weil es nicht selbst verdient sei. Dabei müßte Rawls zumindestens den Beitrag, der durch das intellektuelle und finanzielle Erbe wohlhabender Familien zur Entwicklung der Zivilisation

⁶¹ Vgl. *Druwe*, Ulrich, Vertragstheorie als Staatslegitimation, a. a. O., S. 397.

⁶² Vgl. *Rogge*, Jan-Gerd, Die neueren Vertragstheorien und ihre wirtschaftspolitische Relevanz, a. a. O., S. 21.

⁶³ Vgl. *ebda.*, S. 27 f.

⁶⁴ Vgl. *Rawls*, John, Eine Theorie der Gerechtigkeit, a. a. O., S. 121.

und Kultur geleistet wurde, gegen sich in die Waagschale werfen lassen. Zur Sicherung der institutionellen Rahmenbedingungen schlägt Rawls die Gründung staatlicher Institutionen vor. Das *wie* bleibt ungeklärt. Einzelheiten zur Transferpolitik, der Vermögens- und Einkommensbesteuerung werden nicht ausgeführt⁶⁵. Lediglich bei der Definition öffentlicher Güter legt er sich auf die Aussage fest, daß die Anzahl der definierten öffentlichen Gütern gesellschaftsabhängig sei⁶⁶.

Rawls unterstellt Informationsdefizite im Naturzustand. Dieses Gewißheitsproblem erweist sich als Glücksfall, der zur Überwindung des Naturzustandes und der Schaffung kollektiver Verfassungsinstitutionen führt. Der einstimmige Vertragsschluß kommt bei Rawls nur deshalb zustande, weil die Individuen durch den „Schleier des Nichtwissens“ (engl. „veil of ignorance“) *interesselos* handeln. Sie sind sich über den zukünftigen Status der Welt und das, was er für ihre konkreten Gewinnchancen bedeuten könnte, im Unklaren. Nur wegen dieser hinreichenden Unsicherheit über den zukünftigen Zustand der Welt kommt es zu einem Verfassungsvertrag, der die Staatsgründung bewirkt und eine Kooperation zur Realisierung gemeinsamer Ziele ermöglicht⁶⁷. Allerdings läßt sich diesen äußerst defensiven Annahmen *kontrafaktiv* entgegenen, warum gerade unter Unsicherheit ein sich anderen überlegen fühlendes Individuum das Maximum an persönlicher Freiheit aufgeben soll, das es im Naturzustand hat. *Rational läßt sich ein solcher Schritt jedenfalls nicht begründen*. Die oft als Stärke gefeierte Darstellung des Vertragsschlusses ist in Wirklichkeit die größte Schwäche seiner Theorie. Ohnehin besteht die Frage, ob nicht das Szenario völliger Unsicherheit zu optimistisch ist. Denn umgekehrt gilt bestimmt: je größer die Sicherheit über den zukünftigen Status der Welt und die eigenen Entfaltungsmöglichkeiten, desto eher werden diejenigen, die sich als Zukunftsverlierer betrachten können, auf einer Kompensation bestehen.

Rawls entwickelt ein Vier-Stufen-Modell, das sich vom Gesellschaftsvertrag über die Verfassung, die Gesetzgebung und die juristischen und administrativen Regeln bewegt und sich durch eine stufenweise Zunahme an Gewißheit über die eigene Situation auszeichnet⁶⁸. Die Annahme über die anfängliche Ungewißheit über den zukünftigen Status der Welt wird bei Rawls im Vier-Stufen-Modell nach und nach zurückgenommen. Entscheidend ist für ihn der verfassungsmäßig gesetzte Vorrang der sozialen Gerechtigkeit vor den Effizienzzielen⁶⁹. Seine Vertragstheorie läßt sich daher gut mit dem Sozialstaatsmodell vereinbaren. Fast diametral entgegengesetzt zu Nozick „rechtfertigt“ er die Leistungsgesellschaft, deren systemimmanente Prinzipien er in Wirklichkeit ablehnt. Das von ihm modellierte Maximin-Prinzip vereinfacht die sozialen Konflikte auf das Verteilungsproblem,

⁶⁵ Vgl. *Leiphold*, Helmut, Vertragstheorie und Gerechtigkeit, a. a. O., S. 375 ff.

⁶⁶ Vgl. *Rawls*, John, Eine Theorie der Gerechtigkeit, a. a. O., S. 302 ff.

⁶⁷ Vgl. *ebda.*, S. 159 ff.

⁶⁸ Vgl. *Rogge*, Jan-Gerd, Die neueren Vertragstheorien und ihre wirtschaftspolitische Relevanz, a. a. O., S. 35 f.

⁶⁹ Vgl. *Rawls*, John, Eine Theorie der Gerechtigkeit, a. a. O., S. 307 ff.

was zudem nach dessen Erhebung zur Verfassungsnorm zu bedenklichen Vorgaben führt⁷⁰. Bei Ausblendung der negativen allokativen Wirkungen verkürzt das Maximin-Prinzip die staatlichen Handlungen darauf, daß die Wohlfahrt der jeweils am schlechtesten gestellten Mitglieder einer Gesellschaft erhöht werden soll. Es scheint Rawls gleichgültig zu sein, daß die Anreize gering sein werden, um aus dieser nun *privilegierten sozialen Paria-Situation* herauszukommen, weil er schlicht davon ausgeht, daß die westlichen Staaten immer reich genug sein werden, um die Sozialkosten tragen zu können. Eine Ursachenbekämpfung der Armut ist mit dieser Haltung nicht möglich. Dabei drängt sich das Maximin-Prinzip nur vermeintlich auf. Rawls: „Der Mensch, der sich entscheiden soll, hat eine Vorstellung von seinem Wohl, nach der es ihm so gut wie gleichgültig ist, ob er über das nach der Maximin-Regel sicher erreichbare Minimum hinaus überhaupt noch etwas gewinnt. Es ist ihm nicht der Mühe wert, einen darüber hinausgehenden Vorteil zu suchen, vor allem, wenn die Gefahr besteht, daß er vieles ihm Wichtige verliert.“⁷¹ Es wurde in einer Vertragstheorie selten ein so unambitioniertes Menschenbild entworfen.

4. Von Hayeks Gegenentwurf

Es besteht keine methodische Notwendigkeit, mit individualistischen Entwürfen automatisch zu ökonomischen Vertragstheorien zu gelangen. Andere Lösungen sind denkbar. So hat von Hayek den methodologischen Individualismus in eine *vertragsfreie* Theorie der sozialökonomischen Evolution einfließen lassen. Nach von Hayek entsteht eine soziale Ordnung als Konsequenz einer individuellen Interaktion, die aus gegenseitigen Anpassungsprozessen hervorgeht. Der Mensch sei nicht fähig gewesen, alle Institutionen zu erfinden⁷². Er ist davon überzeugt, daß sich die gesellschaftliche Moral nicht als Resultat bewußten menschlichen Handelns postulieren lassen würde. Sie könne nur als Ergebnis eines evolutionären Anpassungsprozesses entstehen. Die Bedeutung der Rationalität werde überschätzt⁷³. Als Beleg führt von Hayek die Entwicklung der Religionen an, die, obwohl sie nicht den wissenschaftlichen Maßstäben rationalistischer Theorien entsprechen, bis heute die zivilisatorische Entwicklung befördert haben⁷⁴. Und genauso sei es zur Herausbildung des modernen Staates gekommen, als sich dessen Organisation als effizient erwiesen habe. Allgemein gelte, daß Organisationsformen erfolgreich wären, die „am besten“ zur kulturellen und technischen Entwicklung paßten. In dieser Formulierung drückt sich die im evolutorischen Modell postulierte normative Kraft des Faktischen aus, die den Erfolgreichen legitimiert. Von Hayek vertritt

⁷⁰ Vgl. *ebda.*, S. 174 ff.

⁷¹ *Ebda.*, S. 179.

⁷² Vgl. *Leschke*, Martin, Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, a. a. O., S. 31.

⁷³ Vgl. *Hayek*, Friedrich von, Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971, S. 30 ff.

⁷⁴ Vgl. *ders.*, Evolution und spontane Ordnung, Zürich 1983, S. 21 ff.

ein darwinistisches Selektionsmodell. Diejenigen Gruppen, die zufällig die richtigen Handlungsgewohnheiten angenommen hätten, würden sich, von Nischen-existenzen einmal abgesehen, im Selektionsprozeß durchsetzen. Das Institut des Privateigentums und der Marktprozeß legten dafür Zeugnis ab.

Von Hayeks Entwurf gilt als spekulativ, weil sich seine Theorie – besonders in der Vorzeit – nur auf wenige historische Fakten stützen kann. Bedenklich erscheint vor allem die Vermischung von verschiedenen methodologischen Positionen, worauf Vanberg hingewiesen hat⁷⁵. Wenn Leschke von Hayek gegen diesen Vorwurf mit der Begründung in Schutz nehmen will, daß in der Urzeit nun einmal in den frühen gesellschaftlichen Kleinstgruppen (engl. „face-to-face groups“) kollektive Strukturen geherrscht hätten⁷⁶, greift er daneben, weil Leschke kollektivistisches mit holistischem Denken gleichsetzt. Wollte von Hayek im Kontext des methodologischen Individualismus bleiben, hätte er die Gruppenzusammenhänge nicht mit holistischen Regelmechanismen erklären dürfen. Aber selbst dann kann nicht behauptet werden, daß sich immer die überlegenen Systeme durchsetzen. Schließlich mag es selbst im angeblich evolutorisch überlegenen Marktprozeß aufgrund von Informationsasymmetrien zum Ausscheiden der besseren Güter kommen. Man spricht in dem Fall von adverser Selektion⁷⁷. Zudem scheint von Hayek alternative Ausgänge auszublenden, die zu anderen weltlichen Lebensformen geführt hätten. Auf die jüngste Euro-Entscheidung bezogen, müßte sich von Hayek mit der Aussage zitieren lassen: der Euro war einzuführen, weil er der D-Mark überlegen gewesen sei, was bestimmt das Opportunitätskostenkalkül außer Acht läßt. Es wird somit eine Kausalität in Entwicklungszusammenhänge eingelesen, die zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung in der Form nicht bestanden hat und ihren Ursprung in der heutigen Gegenwart nimmt. Von Hayeks final orientiertes Evolutionsmodell, das in den Kontext einer liberal-ökonomischen Geschichtsphilosophie gehört, reduziert die Geschichte auf die Tautologie: „Erfolg hat auf Dauer nur der Erfolgreiche.“

IV. Eine grundsätzliche Kritik an den Vertragstheorien

Konstitutiv für alle neuen individualistischen Vertragstheorien ist der Rekurs auf eine bestimmte gesellschaftliche Konsenssituation, unabhängig davon, ob diese sich evolutorisch (Nozick), real (Buchanan) oder ideal (Rawls) darstellt⁷⁸. Der

⁷⁵ Vgl. Vanberg, Viktor, *Spontaneous Market Order and Social Rules. A Critical Examination of F. A. v. Hayek's Theory of Cultural Evolution*, S. 81 ff., in: *Economics and Philosophy*, 2, 1986, S. 75 – 100.

⁷⁶ Vgl. Leschke, Martin, *Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie*, a. a. O., S. 44 f.

⁷⁷ Erstmals wurde die adverse Selektion von Akerlof für den Automobilmarkt nachgewiesen (vgl. Akerlof, George A., *The Market for 'Lemons'. Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, S. 489 f., in: *Quarterly Journal of Economics*, 84, 1970, S. 488 – 500).

Konsens wird zum Maß aller staatlichen Dinge erklärt. In allen drei Fällen erfährt der Staat eine Verklärung, weil er per se kein ausbeutender Räuberstaat sein kann⁷⁹. Ob die neuen Vertragstheorien, deren Spannweite von der liberal-anarchistischen (engl. „libertarian“) über die liberal-konservative bis zur sozial-liberalen (engl. „liberal“) Gedankenwelt reicht, ihr Erkenntnisziel erreichen können, bliebe zu klären und wird heute von den Kommunitaristen vehement bestritten. In der Kritik stehen besonders die Prämissen des Urzustandes. So hält Sandel die Konstruktion der Vertragsschließung für unsinnig, da sie einen Menschentyp voraussetze, der erst nach Sozialisierung denkbar wäre. In einem vorstaatlichen Zustand seien die Menschen noch nicht in der Lage gewesen, selbständige Handlungen vorzunehmen. Ein Menschentyp, der in der Lage wäre, einen Verfassungsvertrag abzuschließen, müsse erst durch die Gesellschaft dazu reifen. Taylor kritisiert an den Vertragstheoretikern, daß sie eine Sichtweise des Rechtsstaates propagierten, in welchem das Trennende zwischen den Menschen überbetont und das Verbindende vernachlässigt werde⁸⁰.

Manchmal wird kritisiert, daß die Vertragstheorien nicht nur historisch diskreditiert, sondern eigentlich redundant wären, weil die Theorie der Externalität ohnehin allumfassend sei⁸¹. Dem ist entgegenzuhalten, daß gerade über die neuzeitlichen Ansätze ein erster Zugang zur Dimension des Politischen gelingen mag. Ihre praktische Schwäche liegt darin, daß sie in Anlehnung an das Naturrecht willkürliche Vertragsbrüche nicht zu würdigen wissen. *Kein Vertragstheoretiker ging bisher davon aus, daß Verträge gebrochen werden können.* Dabei stellt die einseitige oder gegenseitige Aufkündigung von inner- und außerstaatlichen Verträgen eine wichtige Ausnahme dar. Ein Vertragsbruch erscheint immer dann lohnenswert, wenn ein Versagen der Sanktionsmechanismen zu erwarten ist. Wird vom neuesten Ansatz zur Etablierung einer internationalen Gerichtsbarkeit einmal abstrahiert, dessen Bewertung bis heute aussteht und der den Vorwurf noch abzuwehren hätte, daß mit ihm bloß die Kriminalisierung der nicht erfolgreich kriegführenden Mächte einhergeht, dann darf die Außenpolitik im Gegensatz zur Innenpolitik als eine weitestgehend rechtsfreie Sphäre angesehen werden. Rationalerweise wird ein Vertragsbruch nur gewagt werden, wenn der „Regelbrecher“ davon ausgehen kann, die Retorsionsmaßnahmen zu überstehen. Im Testament Friedrich des Großen findet sich die folgende Belehrung an seinen Nachfolger: „Verträge

⁷⁸ Vgl. *Fritsch*, Michael, Die Legitimation kollektiven Handelns in der neueren Vertragstheorie – Nozick, Buchanan und Rawls im Vergleich, S. 54, in: Boettcher, Erik, u. a. (Hrsg.): *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Band 3, Tübingen 1984, S. 31 – 59.

⁷⁹ Vgl. *North*, Douglass C., *Theorie des institutionellen Wandels*, Tübingen 1988, S. 21 und S. 66.

⁸⁰ Vgl. *Tönnis*, Sibylle, *Kommunitarismus – diesseits und jenseits des Ozeans*, S. 14 ff., in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 46, 1996, B 36/96, S. 13 – 19. s. auch *Sandel*, Michael, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge/Mass. 1982 und *Taylor*, Charles, *Negative Freiheit? Zur Kritik des neuzeitlichen Individualismus*, Frankfurt a. M. 1988.

⁸¹ So *Mueller*, Dennis C., *Public Choice II*, a. a. O., S. 414 ff.

darf man nur aus triftigen Gründen brechen. Ihr könnt dazu gezwungen werden. . . . Solche verzweifelten Entschlüsse kann man einmal, höchstens jedoch zweimal im Leben wagen, aber man darf nicht täglich zu solchen Mitteln greifen.“⁸²

V. Vertragstheoretische Überlegungen für die staatliche Praxis

1. Staatsfunktionen

a) *Der Rechtsschutzstaat*

Der Rechts(schutz)staat kommt durch Vereinbarung zustande. Er garantiert das Institut des Privateigentums. Durch ihn werden die miteinander korrespondierenden klassischen öffentlichen Güter der Inneren Sicherheit, der Rechtspflege und der Äußerer Sicherheit bereitgestellt. Er gilt als Staat, der vom Recht bestimmt wird. Der Rechtsschutzstaat des 19. Jahrhunderts ist das Resultat eines typisch liberalen Entwurfs, bei dem es zu einer Betonung des Vorrangs individueller Abwehrrechte *gegenüber* dem Staat kommt. Es entbehrt nicht der Ironie, daß mit schwindendem Staatseinfluß diese Rechte heutzutage ausgehöhlt werden, weil sie sich nicht einfach auf die Ebene der gesellschaftlichen Selbstorganisation übertragen lassen. Vertragsökonomisch scheint für den Zusammenschluß zu einem Rechtsschutzstaat zunächst die Frage der Inneren Sicherheit einschließlich der Rechtspflege relevant zu sein. Durch das menschliche Zusammenleben entsteht ein Regelungsbedarf, der sich mit zunehmender Gruppengröße verstärkt. Doch, um zu einer bleibenden Innenpolitik zu gelangen, muß der Zusammenschluß nach außen bewahrt werden. In der griechischen Antike garantierten starke Stadtmauern und eine sichere Staatsgrenze die Autarkie der Polis⁸³. Im Begriff der Autarkie drückt sich das Prinzip der Selbstbestimmung aus. Dabei verhält sich die Autarkie

⁸² *Friedrich der Große*, Das politische Testament von 1752, aus dem Französischen übertragen von Friedrich von Oppeln-Bronikowski, Stuttgart 1987, S. 102. Zum Sinn fürstlicher Vertragstreue vgl. außerdem *Machiavelli*, Nicolo, *Il Principe*, Kap. 18.

⁸³ Die Korrelation zwischen dem zivilisatorischen Stand eines Staatswesens und seinem militärischen Potential ist seit langem bekannt: „In einem modernen Krieg bedeuten die hohen Kosten der Feuerwaffen unbestreitbar einen Vorteil für jene Nation, die diese Ausgaben am ehesten aufbringen kann. Deshalb ist eine reiche und zivilisierte Nation einem armen und wenig entwickelten Lande stets überlegen. Im Altertum konnten sich die reichen Länder kaum gegen die armen Barbarenstämme verteidigen. Heute hingegen ist es für ein unterentwickeltes Volk schwerer, sich gegen ein zivilisiertes Land zur Wehr zu setzen. Die Erfindung der Feuerwaffen erscheint damit auf den ersten Blick verderblich. Sie begünstigt jedoch mit Sicherheit den Fortbestand und die weitere Ausbreitung der Zivilisation.“ (*Smith*, Adam, *Der Wohlstand der Nationen*, übersetzt von H. C. Recktenwald, München 1974, S. 600). Die *Ausgaben für Landesverteidigung geben einen Indikator für den zivilisatorischen Stand eines Staates ab*. Je größer der eigene Wohlstand ist, desto wichtiger wird neben der Rechtssicherheit im Inneren die Sicherung nach Außen. Rechtstitel wie Lizenzen und Patente sollen vor unbefugtem Zugriff geschützt werden.

zur Polis wie die Souveränität zum modernen Staat. Um nun eine wirkungsvolle Außenpolitik gestalten zu können, müssen die inneren parteiischen Gegensätze wenigstens temporär, vielleicht durch Kompromisse, überwunden werden. Nur wenn sich in wichtigen Fragen die innenpolitischen Gegensätze zurückstellen lassen, ist eine *Staatspolitik* überhaupt möglich. Ist hingegen der Dissens nicht zu überwinden, verlagert sich der Freund-Feind-Gegensatz⁸⁴, präziser gesagt, der Verbündeten-Gegner-Gegensatz, da es in der Politik keine Freundschaft gibt, und die damit zusammenhängende Allianzenbildung hemmend ins innenpolitische Feld. *Es kommt für eine erfolgreiche Politik darauf an, die Wahl der Ziele so zu treffen, daß die entsprechenden Gemeinsamkeiten betont werden können.* Es gelten beide Ökonomieprinzipien: ein gesetztes Ziel soll mit dem geringstmöglichen Aufwand erreicht bzw. mit gegebenen Mitteln sollen möglichst viele Ziele realisiert werden. Je nach faktischer Mächtigkeit kann ein Staat zur Umsetzung seiner eigenen Staatsziele die Mittel wählen, bis hin zum Krieg, der „*nichts ist als die fortgesetzte Staatspolitik mit anderen Mitteln*“⁸⁵. Lehnt die Politik es ab, die Anwendung von staatlicher Gewalt zu erwägen, obwohl sie ansonsten dazu bereit ist, alle möglichen Mittel einzusetzen, zeigt das eigentlich nur, daß ihr dieses Mittel aus irgendwelchen Gründen verwehrt ist. So dürfen nach der *herrschenden Moral* in einer hegemonialen Ordnung stärkste Mittel nur nach dem *Gutdünken* des Hegemons eingesetzt werden. Das heißt aber nicht, daß der Krieg kein Mittel der Politik wäre. Wie der empirische Befund eindeutig ausweist, ist das Gegenteil der Fall. Der Krieg stellt *das letzte Mittel* der Politik dar. Auf einem anderen Blatt steht, ob das letzte Mittel, das vorhanden *ist* auch eingesetzt werden *soll*. Grundsätzlich gilt: da Mittel zur Zielerreichung notwendig sind, ist es ein Fehlschluß, bereits vor einer situationsbezogenen Prüfung die Zweckmäßigkeit von Gewalt in Zweifel zu ziehen.

b) Der Leistungs- und Sozialstaat

Nach Maßgabe der relevanten sozialen Entscheidungsregel wird bestimmt, welche öffentlichen Güter zu den Gütern des Rechtsschutzstaates ergänzend bereitgestellt werden sollen. Wie weit das geht, hängt von der Wirkmächtigkeit der entsprechenden sozialpolitischen Leitbilder ab. Nach sozialistischer Vorstellung soll ein Sozialstaat vielfältig regelnd in die Gesellschaft eingreifen, wobei die Prinzipien von sozialer Sicherheit, sozialer Gerechtigkeit und des sozialen Friedens zur Geltung gebracht werden sollen. Von einem möglichen Konflikt zwischen den Prinzipien von sozialer Gerechtigkeit und Freiheit wird in diesem Denkmodell abstrahiert, indem sie als einander entsprechend ausgegeben werden. Ein solcher Staat verwendet einen Großteil seines Budgets für soziale Belange. Nach liberaler Vorstellung soll sich hingegen die Sozialpolitik einem marktwirtschaftlichen

⁸⁴ Vgl. Schmitt, Carl, Der Begriff des Politischen, a. a. O., S. 28 ff.

⁸⁵ Clausewitz, Carl von, Vom Kriege, a. a. O., (Nachricht) S. 8.

Ordnungsrahmen unterordnen⁸⁶. Man spricht in semantischer Nuance von einem Leistungsstaat, der den liberalen Rechtsschutzstaat ergänzt. In der konservativen Vorstellungswelt Müllers tritt neben den mit Aufgaben überbordeten Staat subsidiär die christlich-solidarische Gesellschaft⁸⁷, womit gleichfalls einem sozialistischen Wohlfahrtsstaat eine Absage erteilt wird. Und in der Tat haben die beiden letztgenannten Leitbilder die Kritik vorweggenommen, die der umfassende Ausbau des staatlichen Sozialsystems im 20. Jahrhundert provozieren mußte. Erst im Zeitlauf hat sich herausgestellt, daß die soziale Sicherheit ihren Preis hat, der in Ineffizienzen und dem Verlust von privaten Freiheitsrechten liegen kann, besonders wenn das Ausmaß der Sicherheit hoch angesetzt und durch planwirtschaftliche Instrumente verwirklicht wird⁸⁸. Aus diesen Gründen hat sich der Sozialismus nach erfolgtem Überdenken der eigenen Normen nach Maßgabe des praktischen Syllogismus' zum Sozialreformismus gewandelt und subsumiert sich gemeinsam mit dem liberalen Konservatismus unter der liberalen Ordnungsidee. Wenn Yergin von einem *Ende der Ideologien*⁸⁹ spricht, heißt das nicht, daß *keine* übriggeblieben wäre. Doch im Gegensatz zu anderen „-ismen“ ist das Werte- und Ordnungssystem des Liberalismus eher zweck- als wertrational ausgerichtet.

Erscheint die Konstituierung eines Rechtsschutzstaates noch als zentraler Punkt in den neuen Vertragstheorien, gehört die Verteilungspolitik auf die Ebene politischer Operationalität. Sinnvollerweise sollten Umverteilungsnormen, die auf konkrete Interessenlagen verweisen, keinen Eingang in die Verfassung finden, sondern auf der Ebene gewöhnlicher Gesetze verbleiben, was verhindert, daß sich ihr parteipolitischer Hintergrund verfassungsmäßig verklärt. Im Gegensatz zu Fritsch⁹⁰ behaupten wir, daß eine Überbordung der Verfassung mit nicht konsensfähigen Werten die verfassungsmäßige Legitimität beeinträchtigt. Unserer Auffassung nach wäre es für die Grundlage einer jeden Ordnung gefährlich, eine opportunistische Regierungspolitik zu betreiben, die ein parteipolitisches Umverteilungsziel in den Verfassungsrang zu erheben sucht, damit dem politischen Gegner nach Maßgabe parteiischer Normen Verfassungsfeindlichkeit vorgeworfen werden kann. Es versteht sich von alleine, daß die Gegnerschaft gegen eine Verfassungsbestimmung schwerer wiegt als die Gegnerschaft gegen ein gewöhnliches Gesetz. So weist Schmitt darauf hin, daß eine im legalen Besitz der Macht befindliche Partei den

⁸⁶ Vgl. Kath, Dietmar, Sozialpolitik, S. 406 ff., in: Bender, Dieter, u. a. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 4. Auflage, München 1990, S. 403 – 454.

⁸⁷ Vgl. Müller-Schmid, Peter Paul, Adam Müller (1779 – 1828), S. 128 ff., in: Heidenreich, Bernd (Hrsg.): Politische Theorien des 19. Jahrhunderts, I. Konservatismus, Wiesbaden 1999, S. 111 – 142.

⁸⁸ Vgl. Hayek, Friedrich von, Der Weg zur Knechtschaft, Neuausgabe, Landsberg am Lech 1991, S. 156 ff.

⁸⁹ Vgl. Yergin, Daniel / Stanislaw, Joseph, Staat oder Markt, a. a. O., S. 15.

⁹⁰ Vgl. Fritsch, Michael, Verteilungspolitische Implikationen der Vertragstheorie, a. a. O., S. 174 f.

politischen Gegner kriminalisieren kann⁹¹. So wichtig der Leistungs- oder Sozialstaat in praktischer Hinsicht erscheint, entstehungsgeschichtlich und hierarchisch gesehen bleibt er dem Rechtsstaat nachgeordnet. Es sollte hierbei nicht irritieren, daß dem von *interessierter* Seite widersprochen wird.

2. Das Konzept der Nation

a) Deskription: Staatsbürgervolk und Staatsvolk

Nach Jellinek ist der Staat durch sein Staatsgebiet, seine Staatsgewalt und sein Staatsvolk konstituiert⁹². Wie es für einen rechtspositivistischen Denker nicht anders sein kann, gewinnt Jellinek diese drei Größen durch empirische Beobachtung. Das birgt einen Unsicherheitsfaktor, denn langfristig gesehen müssen empirische Zustände nicht stabil sein, vielmehr kann es in gewandelten Umweltsituationen zu einer Umwertung der einmal definierten Begriffe kommen. Dann wäre in einer positivistischen Arbeit das, was *war* durch das zu ersetzen, was *ist*. So mögen durch die neuen Technologien Bereiche entstehen, die sich keinem Staatsgebiet zuordnen lassen oder dem Zugriff durch die Staatsgewalt entzogen sind. In einer deskriptiven Analyse stellt es eine Notwendigkeit dar, die gewandelten Bedingungen zu beschreiben, denen sich der nationale Souverän ausgesetzt sieht. Grundsätzlich hat man in einem deskriptiven Konzept der Nation zwischen dem Staatsvolk als Objekt und dem Staatsbürgervolk als Subjekt staatlicher Gewalt zu unterscheiden. Das Staatsbürgervolk umfaßt den Teil des Staatsvolkes, der politische Mitwirkungsrechte besitzt⁹³. Die eigentliche Vertragsgemeinschaft besteht aus Staatsbürgern. Damit sind diejenigen benannt, die einen Staat durch Vertrag begründen können. Sie müssen Staatsangehörige sein. Die Staatsangehörigen sind aber nicht allein das Objekt moderner staatlicher Politik. Spätestens seit Einführung der Freizügigkeit treten neben die Staatsbürger die auf dem staatlichen Territorium lebenden Angehörigen fremder Staaten. Es ist nicht unerheblich, daß die eigentlichen Bürgerrechte an Pflichten gebunden sind, die in toto nur von den Staatsbürgern und nicht von allen Inländern eingefordert werden können. Und umgekehrt formuliert können der Bevölkerung nicht die gleichen Rechte zustehen wie dem Volk, wobei es offensichtlich eine ganz andere Frage ist, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Erwerb der Staatsangehörigkeit stattfinden kann. Auf den privaten Erwerb von Gütern und Dienstleistungen bezogen, läßt sich konstatieren, daß in zahlreichen Staatsgemeinschaften aus politischen Gründen der ausländische Erwerb von Grund und Boden bzw. von Firmenbeteiligungen nicht erwünscht ist. Viele Staaten verbieten Ausländern den Ankauf von bestimmten Besitztiteln. Hingegen kann aufgrund der weitgehenden Unteilbarkeit bei öffentlichen Gütern ein

⁹¹ Vgl. *Schmitt*, Carl, Der Hüter der Verfassung, a. a. O., S. 90.

⁹² Vgl. *Jellinek*, Georg, Allgemeine Staatslehre, a. a. O., S. 394 ff.

⁹³ Vgl. *Hösle*, Vittorio, Moral und Politik, a. a. O., S. 593 ff.

genereller Ausschluß nicht durchgesetzt werden. Aus diesem Grund sollte ein gewollter personeller Ausschluß vom Konsum öffentlicher Güter vernünftigerweise bereits territorial erfolgen. Und umgekehrt wenn ein solcher territorialer Ausschluß nicht mehr möglich ist, sollte die Politik die Finanzierung der unteilbaren Güter auf alle Inländer ausweiten, die natürlich jene regional differenzierten öffentlichen Güter entsprechend nutzen können. Da nach dem Äquivalenzprinzip diejenigen Mitglieder zur Finanzierung herangezogen werden, die den tatsächlichen Nutzen davon haben, würde eine Finanzierung folgerichtig durch alle Inländer zu erfolgen haben, worunter die jeweiligen Staatsbürger und die im Inland lebenden ausländischen Staatsbürger zu verstehen sind. Nun könnte angeführt werden, daß dann alle Inländer das Anrecht besitzen sollten, die politische Entscheidung über die bereitzustellenden öffentlichen Güter treffen zu dürfen. Damit ließe sich die Forderung nach einem sogenannten Ausländerwahlrecht verbinden⁹⁴. Da allerdings den Nichtstaatsbürgern nur Rechte übertragen werden können, wenn sie die entsprechenden Verpflichtungen übernehmen, kann dieses Mitbestimmungsrecht nur dann zugestanden werden, wenn die entsprechende Staatsbürgerschaft erworben und auf die alte verzichtet wird. Die Integrationswilligkeit ist eine notwendige Bedingung, um über die Demokratiesteuerung an der politischen Willensbildung mitwirken zu dürfen. Und doch darf sie nicht als hinreichend ausgegeben werden. Weil nun durch die Einbürgerung Individuen mit völlig anderen Vorstellungen über gesellschaftliche, politische und religiöse Zusammenhänge in die Vertragsgemeinschaft eintreten und sich von den alteingesessenen Staatsbürgern heterogen absetzen, muß es deren vertragliches Recht bleiben, an den Erwerb der Staatsbürgerschaft gewisse Bedingungen zu knüpfen oder ihn ganz auszusetzen, wenn zu erwarten ist, daß die eigenen Präferenzen negativ tangiert werden. Dieses Sicherungsrecht soll verhindern, daß sich Fremde unkontrolliert einen Zugriff auf das Bruttosozialprodukt verschaffen können. Manche Staaten scheinen durch ein Einwanderungsgesetz eine derartige Kontrolle anzustreben, wobei zu erklären bliebe, wie damit das Hauptproblem – der illegale Zustrom – eigentlich abgestellt werden soll.

Die beiden miteinander im Widerstreit stehenden Rechtsprinzipien, die nach okzidentalem Rechtsverständnis zur Bestimmung der Staatsbürgerschaft herangezogen werden können, sind das *jus sanguinis* und das *jus soli*. Es gelten nicht beide Prinzipien gleichzeitig, sondern nur eines auf Kosten des anderen. So muß es heißen: *Blut oder Boden* statt *Blut und Boden*. Das ältere der beiden Prinzipien ist das *jus soli*. Es hat vordemokratische Wurzeln. Nach der feudalistischen Rechtsauffassung besaß der Grundherr zunächst den Boden, zu welchem unmittelbar die leibeigene Bevölkerung zählte. Der Besitz des Bodens garantierte das Eigentum an

⁹⁴ Weil die Staatsgewalt nach GG Art. 20 Abs. 2 vom Volke ausgehen soll, ist ein Ausländerwahlrecht auf Bundesebene grundsätzlich unmöglich. Auf Landesebene ist es noch strittig, ob es einen Spielraum zur Einführung eines Ausländerwahlrechtes gibt. Das Wahlrecht zu den Landtagen liegt in der Kompetenz der Länder (vgl. *Uerpmann*, Robert, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht im demokratischen Staat, S. 13 ff., in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 6, 1995, S. 3–20).

den auf ihm lebenden Menschen. Aus diesem Grunde konnte eine Freizügigkeit nicht gewährt werden. Mit der französischen Revolution kam es zu einer Ablösung des *jus soli*. Das Blutrecht wurde auf dem europäischen Kontinent rechtspolitische Realität. Lediglich Napoleon Bonaparte versuchte nochmals im Kontext einer Re-aristokratisierung das Territorialprinzip zu rehabilitieren. Es blieb eine Episode⁹⁵. Noch vor kurzem schien das *jus sanguinis* gesamteuropäisch durchgesetzt zu sein. Selbst Großbritannien gab im Zuge seines Abschieds vom Kolonialismus im Jahre 1983 das *jus soli* auf. Um so erstaunlicher müssen deshalb für einen aufmerksamen Beobachter die deutschen Vorstöße zur Einführung einer doppelten Staatsbürgerschaft gewesen sein, die zu einem Mischmasch zwischen beiden Rechtsprinzipien geführt haben, weil für die Neubürger das Abstammungsrecht gerade wegen der doppelten Staatsbürgerschaft weiterbesteht⁹⁶. Eine Staatspolitik sollte anders aussehen: weil eine mehrfache Staatsangehörigkeit zu Kollisionen führt, im Zweifelsfall Illoyalität verursacht, sollte versucht werden, sie zu beschränken⁹⁷.

b) Präskription: Souveränität und Loyalität

Der moderne Souveränitätsbegriff geht auf Bodin zurück⁹⁸ und ist mit der staatlichen Generalkompetenz gleichzusetzen. Es handelt sich um einen juristischen Begriff, der mit einem Innen- und einem Außenwert zwei Komponenten umfaßt. In der inneren Souveränität verbindet sich die höchste Entscheidungsgewalt mit einem hohen Maß an rechtlicher Macht. Darunter fällt sowohl die sogenannte Kompetenz-Kompetenz als auch die Entscheidung über den Ausnahmezustand. In dem Zusammenhang steht Schmitts bekanntes Wort: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.“⁹⁹ Die äußere Souveränität besagt hingegen, daß ein Staat zu rechtlicher Selbstbestimmung befähigt ist. Ursprünglich war die Aufnahme des Souveränitätsbegriffs außerhalb Frankreichs, vor allem in den Niederlanden, getragen von der Auseinandersetzung um die nationale Eigenständigkeit¹⁰⁰. Allerdings darf die Souveränität nicht als soziologisch-empirischer Begriff verstanden werden, in deren Diktion ein Staat nur dann souverän wäre, wenn er seine Innenpolitik völlig unabhängig von äußeren Einflüssen gestalten könnte und keine fremden Einwirkungen auf seinem eigenen Territorium dulden müßte. Die Faktizität ist für die Begriffsbildung im Normalfall nicht von Belang. Jedoch kann eine bestimmte Souveränität durch eine *endgültige Niederlage* erlöschen, welche die einst Vertragsunterworfenen frei werden läßt¹⁰¹. In diesem Sonderfall wird der

⁹⁵ Ein Kunstwerk, das „Der Bevölkerung“ gewidmet ist und Boden aus heimischen Landen enthält, hätte auch Napoleon gefallen können.

⁹⁶ Vgl. *Lübbe*, Hermann, Abschied vom Superstaat, Berlin 1994, S. 45 ff.

⁹⁷ Vgl. *Hösle*, Vittorio, Moral und Politik, a. a. O., S. 593.

⁹⁸ Vgl. *Bodin*, Jean, Les six livres de la République, Paris 1576.

⁹⁹ *Schmitt*, Carl, Politische Theologie, a. a. O., S. 11.

¹⁰⁰ Vgl. *Quaritsch*, Helmut, Souveränität, Berlin 1986, S. 90.

Vertrag gegenstandslos, weil der eine Vertragspartner wegfällt. Durch die Niederlage der preußischen Truppen bei Jena und Auerstedt und dem darauffolgenden Friedensschluß von Tilsit wurden die dem preußischen König gehorsamen Untertanen frei, um sich sogleich einem neuen Souverän unterworfen zu sehen. Somit kann die eine Souveränität durchaus in eine andere Souveränität übergehen. Aber nicht nur die Qualität, sondern auch die Quantität von Souveränitäten kann sich verändern. „Im 18. Jahrhundert zählte man in Deutschland an 1800 fast selbstständige politische Herrschaften, 1815 waren es nur noch 33. 1803 verschwanden auf einmal 112 ‚souveräne‘ Staaten und Städte. Viele Untertanen wechselten damals ihre angestammten dynastischen Gefühle rascher als ihre Kleider.“¹⁰² Durch die fortgesetzte Zusammenfassung von Souveränitäten blieb schließlich die eine, deutsche Souveränität übrig. *Wie deutlich wird, ist die Souveränitätsfrage aus der deutschen Geschichte nicht wegzudenken, die aber häufig genug durch faktische Ereignisse und Brüche bestimmt nicht gerade begriffstypisch sein dürfte.* Es war nicht zuletzt die Folge einer militärischen Niederlage, welche zur Aufhebung der Souveränität Deutschlands in der Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 führte. Zwar wurde die völlige Ausschaltung des politischen Willens wieder rückgängig gemacht, weil dem westlichen Deutschland in den Jahren 1949 und 1955 eine eingeschränkte Souveränität zugestanden wurde, damit ein einbindungsfähiger Rechtsnachfolger evoziert werden konnte, doch muß man sich vergegenwärtigen, daß eine bloß gewährte Souveränität nicht wirklich besteht. Nur ein Souverän ist eben souverän. Erst mit der Niederlegung der alliierten Verantwortung für Gesamtdeutschland im Moskauer Vertrag vom 12. September 1990 konnte Deutschland, mittlerweile unter den Bedingungen der europäischen Integration, die „vollständige“ staatliche Souveränität wiedererlangen.

In der Geschichte läßt sich eine Entwicklung vom Treue- über das Gehorsams- zum Loyalitätsverhältnis feststellen, die durch eine zunehmende Formalisierung und Entpersonalisierung gekennzeichnet ist¹⁰³. *So wie der Gehorsam zum Obrigkeitsstaat gehört, entspricht die Loyalität ideengeschichtlich dem Nationalstaat*¹⁰⁴. Neuere Forschungen haben jenen Sachverhalt eindrucksvoll untermauert. Es läßt sich zeigen, daß zwischen den Wanderungskosten und der Loyalität ein Zusammenhang besteht. Wanderungskosten erzeugen Loyalität¹⁰⁵. Sind die Kosten der Migration niedrig, erweisen sich die Loyalitätsbeziehungen als nicht sehr ausgeprägt. Weil große Migrationsbewegungen zur staatlichen Desintegration führen, können Zugangsbeschränkungen ein Mittel der staatlichen Selbstbehauptungspolitik sein. Eine Völkerwanderung, die jeden Limes zerstört, bewirkt schließlich die

¹⁰¹ Vgl. *Hobbes*, Thomas, *Leviathan*, Teil II, Kap. 29.

¹⁰² *Heller*, Hermann, Die politischen Ideenkreise der Gegenwart, a. a. O., S. 25 f.

¹⁰³ Vgl. *Wobbe*, Theresa, Soziologie der Staatsbürgerschaft. Vom Gehorsam zur Loyalität, S. 211, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 8, 1997, S. 205–225.

¹⁰⁴ Vgl. *ebda.*, S. 206.

¹⁰⁵ Vgl. *Zintl*, Reinhard, Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft, a. a. O., S. 121, Fußnote 62.

weitestgehende Auflösung der Loyalitätsbeziehungen. Doch selbst bloß gelockerte Loyalitätsbindungen schwächen die Grundlage staatlicher Legitimität und drängen den Nationalstaat in die Defensive. Diese global zu beobachtenden Verwerfungen scheinen die zukünftigen Rahmenbedingungen vorzugeben, unter denen die Staatspolitik gestaltet werden muß. Anders als in anderen Großräumen der Welt besteht aber innerhalb der Europäischen Union wenigstens die Hoffnung, daß ein Teil der verlorenen Loyalität auf die supranationale Ebene transferiert und damit erhalten wird. Der Gedanke von Schwarze, daß dem eigentlichen Verlust an Nationalstaatlichkeit eine Möglichkeit zu wechselseitiger Einwirkung innerhalb der Europäischen Union entgegensteht¹⁰⁶, läßt sich nicht ganz von der Hand weisen. Schwarze unterstellt damit implizit, daß die EU ihre Erfolgsgeschichte fortsetzen kann und die Großraumgestaltung keine Retorsionsmaßnahmen provoziert, sondern zur Garantierung der notwendigen Normen beiträgt. Gesetzt den Fall das würde sich einmal ändern, ließe es unter den gegebenen Umständen auf eine Machtfrage hinaus, ob sich die europäische Integration umkehren ließe, da gemäß der Regelung des Art. 240 EG-Vertrags kein Austrittsrecht aus der Europäischen Union besteht. Schüßlburners Vorschlag, eine entsprechende juristische Hintertür offenzulassen, hängt eben mit den Gefahren eines außerinstitutionellen Austritts bei Zwangsmitgliedschaften zusammen¹⁰⁷. Weil Entwicklungen nie irreversibel sind, erscheint die Überlegung durchaus rational, sich gegen das Scheitern von Vorhaben zu rüsten. Irrational ist vielmehr der Verzicht auf einen „Plan B“.

c) Der Generationenvertrag

Der Generationenvertrag zählt zu den praktischen Anwendungsfeldern vertrags-theoretischen Denkens im modernen Staatswesen. Er fordert eine nationale Solidarität ein. Die vertragliche Konstruktion ist einfach. Es wird davon ausgegangen, daß ein stillschweigender Vertrag zwischen den Generationen innerhalb einer Gesellschaft geschlossen wurde. In der gesetzlichen Rentenversicherung trägt der jeweils erwerbstätige Bevölkerungsteil die Renten der älteren Generation und zählt darauf, daß die nachkommende Generation diese Verpflichtung ebenfalls zu übernehmen bereit ist. Dieses Umlageverfahren kann solange finanziert werden, wie genug Nachkommen vorhanden sind. In Deutschland ist das nicht mehr der Fall. Wie Löscher in einer Studie nachgewiesen hat, steht daher die deutsche Politik bei einer langfristigen Festschreibung der Nettoerproduktionsrate auf den Wert von 0,65 vor dem Dilemma, entweder eine Politik des konstanten Rentenniveaus bei steigenden Beitragssätzen oder eine Politik des konstanten Beitragssatzes bei fallendem Rentenniveau zu betreiben¹⁰⁸. In einer aktuellen Generationenbetrachtung

¹⁰⁶ Vgl. Schwarze, Jürgen, Das Staatsrecht in Europa, S. 594, in: Juristenzeitung, 48, 1993, S. 585 – 594.

¹⁰⁷ Vgl. Schüßlburner, Josef, Plädoyer für ein Austrittsrecht aus Europa, S. 151 ff., in: Criticón, 151, 1996, S. 151 – 156.

wird deutlich, daß es die im Erwerbsleben befindliche Generation selbst ist, die durch die Vernachlässigung der eigenen Familienplanung die zukünftigen Probleme mitverursacht. Zudem erweist sich als krisenverstärkend und kontraproduktiv, daß das Äquivalenzprinzip in der Sozialversicherung durch versicherungsfremde Leistungen und den Rentenbezug von Zuwanderern, die beide durch allgemeine Steuern finanziert werden sollten, beeinträchtigt wird.

d) *Verfassungspatriotismus*

Eine bundesdeutsche Variante vertragstheoretischen Denkens ist der von Jaspers, Sternberger und Habermas vertretene sogenannte Verfassungspatriotismus¹⁰⁹, bei welchem der Patriotismus von den eigentlichen Primärfaktoren wie dem Nationalstaat, dem Volk oder der nationalen Kultur abgekoppelt und in die Verfassung projiziert wird. Konnte anfänglich der *Verfassungspatriotismus* als überzeugend vorgetragener Paradigmenwechsel nach der Stunde Null gelten, mit dem eine Minimalposition gehalten werden konnte, womit das Eigeninteresse eine Zeitlang die offensichtlichen Schwächen dieses Konzeptes verdecken konnte, zeigte sich mit zunehmenden Maß an staatspolitischer Etablierung, daß der Verfassungspatriotismus zur politischen Instrumentalisierung des Status quo degenerierte und sich nur scheinbar auf einen legitimierten Status quo ante berufen konnte. Scheinbar deshalb, weil das deutsche Volk sich nachweislich niemals explizit zur Verfassung hat äußern dürfen, das Grundgesetz *vordemokratisch*¹¹⁰ entstanden ist und die vertragliche Konstruktion nicht von ihrem fiktiven Charakter fortkommt. Eine weitere Schwäche des Ansatzes liegt darin, daß der Verfassungspatriotismus die eigentliche Vertragskonstruktion auf den Kopf dreht. Die nicht existente Willensäußerung des deutschen Volkes wird als wirklich gegeben angenommen und selbst gegenüber dem vermeintlichen Souverän für irreversibel erklärt. Darin sehen wir eine fehlerhafte Interpretation der hypothetischen Vertragskonstruktion, die als dogmatisch ausgegeben wird. Logisch unentscheidbar ist die Frage, ob bereits die Willensverselbständigung des Volkes (= Verfassungsvertrag) über das Volk selbst (= Souverän) als bedenklich gewertet werden muß. Eine Willensverselbständigung wäre etwa privatrechtlich undenkbar. Natürlich bleibt die Anmerkung zu machen, daß es sich beim Volk möglicherweise gar nicht um den wahren Souverän handelt, doch dann kann a fortiori die Willensverselbständigung nicht mehr als Argument

¹⁰⁸ Vgl. Löschel, Andreas, Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der Gesetzlichen Rentenversicherung, hrsg. von Dieter Gröske, Forum Finanzwissenschaft, Band 15, Nürnberg 1998, S. 21 ff.

¹⁰⁹ Zum Verfassungspatriotismus vgl. etwa Gebhardt, Jürgen, Verfassungspatriotismus als Identitätskonzept der Nation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/93, S. 29–37. Siehe auch Sternberger, Dolf, Verfassungspatriotismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. Mai 1979, S. 1.

¹¹⁰ Vgl. Maschke, Günter, Die Verschwörung der Flakhelfer (1985), S. 88, Fußnote 30, in: ders., Das bewaffnete Wort, Wien; Leipzig 1997, S. 72–90.

aufrechterhalten werden. Nicht zuletzt war das deutsche Volk bis 1990 allein schon deshalb nicht souverän, weil Deutschland nicht souverän war. Es gibt somit viele Gründe, warum der Verfassungspatriotismus in einem beschreibenden Zusammenhang kein Normalfall von Patriotismus sein kann¹¹¹. Er kann nicht einmal die richtige Auslegung der Verfassungsordnung für sich beanspruchen, ist aber als Begriff positiv besetzt und daher umkämpft. So verwundert es nicht, daß Habermas den Begriff des Verfassungspatriotismus bewußt unklar hält¹¹². Habermas argumentiert als vermeintlicher Verfassungspatriot, dessen private Vorstellung vom Verfassungspatriotismus sich darin ausdrückt, gegen die indirekte Demokratie in ihrer konkreten bundesrepublikanischen Ausprägung Stellung zu beziehen. Seine Tendenzkritik am Rechtsstaat und dessen Gewaltmonopol weist ihn als Gegner des Etatismus aus¹¹³. Zwar trifft Habermas' Aussage zu, daß im Grundgesetz dem Demokratieprinzip kein Vorrang vor dem Rechtsstaatsprinzip eingeräumt wird, doch dann müßte er eigentlich von alleine einsehen, daß seine Kritik an der Verfassungskonstruktion vorbei geht. Das von ihm beschworene Spannungsverhältnis zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Verfassung besteht deshalb nicht, weil der Verfassungsanspruch ein anderer ist. Im Gegensatz zu Habermas haben die Verfassungsväter das Demokratieprinzip mit gutem Grund im Grundgesetz *nicht verabsolutiert* und es mit dem Sozialstaats-, dem Bundesstaats- und dem Rechtsstaatsprinzip ausartiert¹¹⁴. Die Bundesrepublik ist ein demokratischer Verfassungsstaat und keine direkte Demokratie: das Volk herrscht nicht.

e) Normative Prinzipien der bundesdeutschen Verfassung

Es erscheint uns angesichts der vielfältigen Mißdeutungen angezeigt, auf die normativen Grundsätze der bundesdeutschen Verfassung einzugehen. Die im Grundgesetz niedergelegten normativen Prinzipien sind die säkularen Glaubenssätze der deutschen Demokratie. Da sie als präskriptive Urteile keine Wahrheitsfähigkeit beanspruchen können, müssen sie als gegeben hingenommen werden. Vom Staat geltend gemacht, finden sie eine Stütze in seiner faktischen Macht. Zwar können sie einer privaten und öffentlichen Kritik unterzogen werden, die nach Maßgabe des praktischen Syllogismus' zu erfolgen hat, doch im Handlungssinne sind sie sakrosant. Und doch könnte es durchaus sein, daß bestimmte normative Prinzipien je nach dem vorliegenden Umweltzustand hypothetische Imperative generieren, die sich wirkungsvoller als andere erweisen. Im einzelnen sind vier Verfassungsprinzipien zu benennen¹¹⁵.

¹¹¹ Vgl. Hölsle, Vittorio, Moral und Politik, a. a. O., S. 597 f.

¹¹² Vgl. Greiffenhagen, Martin, Politische Legitimität in Deutschland, Bonn 1998, S. 74 f.

¹¹³ Vgl. etwa Habermas, Jürgen, Recht und Gewalt – ein deutsches Trauma, S. 107 ff., in: ders., Die Neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt a. M. 1985, S. 100 – 117.

¹¹⁴ Vgl. GG Art. 20 Abs. 1 und GG Art. 20 Abs. 3.

Das Bundesstaatsprinzip: Im finanzwissenschaftlichen Sinne gibt das Bundesstaatsprinzip eine Antwort auf die Frage, nach welchen Kompetenzen und Aufgaben die öffentlichen Ausgaben getätigt werden sollen. Die öffentlichen Güter erfahren eine Bereitstellung durch die unterschiedlichen Gebietskörperschaften. In der Praxis kommt es zu einer horizontalen Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Ländern. Zu unterscheiden ist zwischen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, der konkurrierenden Gesetzgebung, der Rahmengesetzgebung des Bundes und der ausschließlichen Landesgesetzgebung¹¹⁶ im Bereich der Gesetzgebungs- und der Verwaltungskompetenzen¹¹⁷. Neben der Aufgaben- und Ausgabenseite wird die Einnahmenseite in der Verfassung geregelt¹¹⁸.

Das Demokratieprinzip: Mit dem Demokratieprinzip¹¹⁹ wird die Souveränitätsfrage aufgeworfen. Nach dem Willen des Verfassungsgebers soll alle Gewalt vom Volke ausgehen. In dem Zusammenhang steht die Aussage, daß die Interessen und Meinungen der Bürger zu einem einheitlichen Volkswillen zusammengefaßt werden sollen. Im Grundgesetz ist eine Entscheidung zugunsten ausschließlich repräsentativer Elemente¹²⁰ gefallen. Als Mittler der politischen Meinungsbildung treten die politischen Parteien auf¹²¹, nicht aber die Interessengruppen, deren Stellung zur Verfassung noch einer Klärung bedarf. Typisch für die repräsentative Demokratie ist das Mehrheitsprinzip, das im einfachen Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommt¹²². Es sollte hervorgehoben werden, daß dem Demokratieprinzip in der Verfassung gewisse Grenzen gezogen sind. Für unsere Argumentation darf als relevant gelten, daß neben dem Meinungs-, Versammlungs-, Petitions-, Vereinigungs- und Koalitionsrecht jenes Grundrecht auf wissenschaftliche Entfaltung nicht dem demokratischen Mehrheitsprinzip bzw. dem Mehrheitsgeschmack unterworfen ist¹²³. Eine Berufung auf das Demokratieprinzip kann daher nicht immer die erfolgreiche Durchsetzung der eigenen *Interessen* garantieren.

Das Rechtsstaatsprinzip: Die Gewaltenteilung und die Rechtssicherheit nach innen und außen sind als die grundlegenden Elemente des heutigen Rechtsstaatsprinzips anzusehen¹²⁴. Damit gehört der Parlamentarismus und eine unabhängige Justiz zu den Stützen des Rechts(schutz)staates. Natürlich erweist sich die Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland gleich jedem anderen parlamentari-

¹¹⁵ Zu den folgenden vier Prinzipien und ihrer gesetzlichen Verankerung vgl. *Leschke, Martin*, Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, a. a. O., S. 158 ff.

¹¹⁶ Vgl. GG Art. 70 ff.

¹¹⁷ Vgl. GG Art. 83 ff.

¹¹⁸ Vgl. GG Art. 106 f.

¹¹⁹ Vgl. GG Art. 20 Abs. 1.

¹²⁰ Vgl. GG Art. 38 ff.

¹²¹ Vgl. GG Art. 20 Abs. 1.

¹²² Vgl. GG Art. 42 Abs. 2.

¹²³ Vgl. GG Art. 5 Abs. 3.

¹²⁴ Vgl. GG Art. 20 Abs. 3.

schen Regierungssystem als Fiktion, weil die politischen Parteien den maßgeblichen Einfluß in allen drei Gewalten ausüben.

Das Sozialstaatsprinzip: Der Verfassungsgesetzgeber hat das Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz nicht weiter spezifiziert¹²⁵ und die Regelung dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Er ließ sich dabei von der Überlegung leiten, daß politisch-operative Fragen nicht in die Verfassung gehören. *Weil die Bestimmung des Punktes, was soziale Gerechtigkeit bedeutet, vom Verfassungsgesetzgeber bewußt offengelassen wurde, bleibt der Begriff interpretierfähig.* Entscheidend ist die Forderung nach einem Ausgleich der sozialen Lebensbedingungen¹²⁶. Aus dieser Forderung folgt die konkrete staatliche Pflicht zur Fürsorge und das Recht des Bedürftigen auf Sozialhilfe¹²⁷. Obwohl das Sozialstaatsprinzip die individuellen Grundrechte teilweise zu binden vermag, ist eine ausschließlich sozialstaatliche Interpretation der Grundrechte, eine Umdeutung der Grundrechte zu Partizipationsrechten, wie sie sich bei Habermas findet¹²⁸, mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

3. Legalität und Legitimität

Der Legitimitätsgedanke ist ein zentraler Punkt der *neuzeitlichen, nicht aber der neuen* Vertragstheorien. Und wie die Beiträge von Hobbes u. a. gezeigt haben, läßt sich der Gedanke legitimer Herrschaft nicht einmal per se auf demokratische Ordnungen beziehen. Noch im 19. Jahrhundert wurde das Prinzip der Legitimität von bürgerlicher Seite aus bekämpft und ihm bewußt das Prinzip der Legalität entgegengesetzt. Erst bei Weber subsumiert sich die Legalität unter die Legitimitätsbegriffe. Ursprünglich diente das Prinzip der Legitimität dazu, den Erhalt der monarchischen Ordnung zu rechtfertigen. Dieser dynastischen Legitimität, nochmals im Wiener Kongreß von Talleyrand rehabilitiert, liegt eine *Genealogie der Moral*¹²⁹ zugrunde. Sie ist niemals untergegangen. Im Mutterland des Parlamentarismus besteht bis heute ein Neben- und Miteinander von demokratischem und dynastischem Legitimitätsprinzip. Im Oberhaus (engl. „house of Lords“) sitzen Nobilitäten, die ihre Vorzüglichkeit auf Geburt oder besondere Leistungen zurückführen¹³⁰. Es wäre im höchsten Maße ignorant, wenn man versuchte, den Legitimitätsglauben im modernen Staat ausschließlich durch demokratische Struktur-

¹²⁵ Vgl. GG Art. 20 Abs. 1.

¹²⁶ Vgl. BVerfGE 22, 180, 204.

¹²⁷ Vgl. BVerwGE 1, 159, 161 f.

¹²⁸ Vgl. Habermas, Jürgen, Strukturwandel der Öffentlichkeit, a. a. O., S. 326 ff.

¹²⁹ Vgl. Angenendt, Arnold, Der eine Adam und die vielen Stammväter. Idee und Wirklichkeit der *Origo gentis* im Mittelalter, S. 42 ff., in: Wunderli, Peter (Hrsg.): Herkunft und Ursprung, Sigmaringen 1994, S. 27–52.

¹³⁰ Im heutigen Großbritannien können seit dem Life Peerages Act von 1958 lediglich Life Peers kreiert werden (vgl. Stacey, Frank, The Government of Modern Britain, Oxford 1969, S. 218). Im Jahre 1999 wurde die Zahl der erblichen Parlamentssitze weiter verringert.

prinzipien ableiten zu wollen. Das läge nicht einmal im *Interesse* demokratischer Vertreter, weil ihr Legitimitätsprinzip damit unter unbewältigbaren Erfolgsdruck gesetzt würde. Nun ist es kein Geheimnis, daß demokratische Verfahren nicht immer die effizientesten Lösungen hervorbringen. Besonders dann, wenn private Güter per konsensualer Entscheidung zu öffentlichen Gütern avancieren, wird das demokratische Verfahren der Marktsteuerung kaum überlegen sein. Wenn Schieren der Hinweis darauf wichtig erscheint, daß demokratische Verfahren in erster Linie Legitimation schaffen und eben nicht Effizienz, weiß er um diesen Zusammenhang¹³¹. Dann muß allerdings der Rückgang der Wahlbeteiligung in einer repräsentativen Demokratie als ein Verlust an Legitimitätsglauben gedeutet werden, obwohl eine niedrige Wahlbeteiligung keine formalen Konsequenzen, wie etwa die Herabsetzung der Zahl der Parlamentssitze bewirkt. Der Protest der Nichtwähler speist sich aus dem Wissen ihrer eigenen Ohnmacht. In dieser Ablehnung drückt sich der Glaube aus, daß es eine erhebliche Differenz zwischen den berechtigten und den am besten zu organisierenden Interessen gibt.

Wie schon anfänglich erwähnt, gewinnt ein Staatswesen seine Legitimität nicht dadurch, daß ihm die (zukünftigen) Staatsbürger „in einem Vertrag *zugestimmt haben* oder *immer wieder zustimmen* oder im Prinzip *zustimmen könnten*“¹³² oder, in ökonomischer Diktion, den bereitgestellten öffentlichen Gütern zugestimmt haben oder immer wieder zustimmen oder im Prinzip zustimmen könnten. Dieses subjektiv vermittelte Wertempfinden kann nur einen *Legitimitätsglauben* hervorbringen. Eine bloß faktische Zustimmung erzeugt keine normative Legitimität¹³³. Natürlich wurde das bereits von Weber gesehen. Er hat den wiederholt erwähnten Legitimitätsglauben überhaupt erst eingeführt¹³⁴. Und doch bezieht Weber merkwürdigerweise bei der Erklärung der Legitimität des modernen parlamentarischen Staates dessen Methode, jene parlamentarische Legalität, in den normativen Legitimitätsbegriff ein¹³⁵. Daher hat Schmitt mit seiner methodischen Kritik an Weber recht. Webers herrschaftskategorialer Staatsbegriff ist selbstlegitimatorisch¹³⁶. Weber scheint an dieser Stelle ein Opfer der Ambivalenz seiner eigenen wert- und zweckrationalen Prinzipien geworden zu sein. Denn ansonsten zeigt er eine hinreichende Sensibilität für „das Mittel der legitimen (das heißt: als legitim angesehenen)

¹³¹ Vgl. Schieren, Stefan, Plebiszitäre Elemente in der parlamentarischen Demokratie. Einige theoretische Überlegungen zu den Verfahrensproblemen, S. 69, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 7, 1996, S. 63–86.

¹³² Ballestrem, Karl Graf, Vertragstheoretische Ansätze in der politischen Philosophie, a. a. O., S. 4.

¹³³ Vgl. Fritsch, Michael, Die Legitimation kollektiven Handelns in der neueren Vertragstheorie – Nozick, Buchanan und Rawls im Vergleich, a. a. O., S. 32 f.

¹³⁴ Vgl. Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 122.

¹³⁵ Vgl. Schmitt, Carl, Verfassungslehre, a. a. O., S. 90 f.

¹³⁶ Vgl. Vollrath, Ernst, ‚Legitimität‘ und ‚Legalität‘ als Kategorien der staatlichen Existenz, S. 419, in: Held, Klaus/Hennigfeld, Jochen (Hrsg.): Kategorien der Existenz, Festschrift für Wolfgang Janke, Würzburg 1993, S. 415–440.

Gewaltsamkeit ...¹³⁷. Darum kann Winckelmanns Einwand gegen Schmitt, Weber habe immer eine Legitimation durch wertrationale Prinzipien im Auge gehabt, nicht greifen¹³⁸. Auch Willke räumt ein, daß Legitimität nicht durch das Verfahren erzeugt werden kann, sondern bloß durch den Abschluß entsteht, den ein Verfahren bewirkt¹³⁹. Und damit ist endlich die methodisch schwierige Beurteilung der *politischen Entscheidung* gefallen, die irgendwann einmal aus einem normativen Kontext heraus fallen muß, aber nur sinnvoll fallen kann, wenn eine hinreichende Kompetenz zur Geltendmachung von Normen besteht. Durch eine politische Entscheidung werden normative Vorstellungen zu staatlichen Gesetzen und damit die Bedürfnisse nach öffentlichen Gütern durch deren Bereitstellung befriedigt. Die Gesetze als geltendgemachte Normen gehören zu den Ist-Größen.

Übersicht 6

Legalität und Legitimität

<i>Legitimität</i> \equiv <i>Soll-Größe</i> .	<i>Legalität</i> \equiv <i>Ist-Größe</i> .
Wenn die Normvorstellungen mit den <i>geltenden</i> gesetzlichen Normen übereinstimmen, dann besteht ein Legitimitätsglaube.	

4. Die Sloterdijk-Debatte

Die Debatte, die auf Sloterdijs Rede auf Schloß Elmenau folgte, ist von äußerster Heftigkeit gewesen, weil sie in einen Bereich hineingetragen wurde, der durch die herrschende Moral tabuisiert war. Sloterdijk hatte es gewagt, den gesellschaftlichen Moralkonsens aufzukündigen. Weil nun gesetzte Tabus auf mächtige Zeitströmungen verweisen, ließen die entsprechenden und bezeichnenden Reaktionen der „guten“ Seite¹⁴⁰, von Habermas u. a. in der Tat nicht lange auf sich warten¹⁴¹. Es darf aber zur Kenntnis genommen werden, daß im Falle Sloterdijs, anders als im Historikerstreit (1986), die Sanktionsmechanismen versagt zu haben scheinen, wenngleich es verfrüht sein dürfte, von einer erodierenden „moralischen Machtposition“ zu sprechen. So gibt Nolte zu bedenken, daß dieser Streit lediglich innerhalb der kulturpolitischen Hauptströmung (engl. „mainstream“) geführt wird und daher nicht zu einer grundsätzlichen Revision beitragen kann, sondern als Versuch

¹³⁷ Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Auflage, Tübingen 1980, S. 822.

¹³⁸ Vgl. Winckelmann, Johannes, *Legitimität und Legalität* in Max Webers Herrschaftssoziologie, a. a. O., S. 60 f.

¹³⁹ Vgl. Willke, Helmut, *Ironie des Staates*, Frankfurt a. M. 1992, S. 50.

¹⁴⁰ Man vergleiche den Wahlspruch zu Beginn dieser Arbeit.

¹⁴¹ Vgl. etwa N. N., *Die Sloterdijk-Debatte in den deutschen Medien*, S. 80 ff., in: *Information Philosophie*, Heft 5 (Dezember 1999).

zu werten ist, in demselben die geringsten Abweichungen totalitär abzustrafen¹⁴². Es sind jene Immunisierungstendenzen, die wir bereits erkannt haben und mit der Etablierung von Positionen einhergehen. Anders aber als die ganzheitlichen Ansätze, die sich auf Dogmen stützen, sollte ein erkenntnismäßiger Individualismus gänzlich unglaublich werden, wenn er dogmatisch auftritt, weil sein Selbstverständnis unbedingt (dogmen)kritisch sein muß.

Die Sloterdijk-Debatte ist für unsere herkömmliche Fragestellung von Bedeutung. Bisher waren wir immer von einer plausibel erscheinenden feststehenden anthropologischen Verhaltensprämisse ausgegangen. Damit bricht nun Sloterdijk, weil diese Grundlagen durch das Fortschreiten der Gentechnik ins Wanken geraten sind. Nun galt bereits für die erfundene Atomwaffe, daß das Wissen um ihre Herstellung praktisch nicht zurückgenommen werden kann. Es dürfte daher vorteilhafter sein, die unabwiesbare technische Entwicklung ethisch zu begleiten als eine Blockadehaltung einzunehmen, die ins Abseits führt. Schließlich wird man mit dem Verzicht auf eine eigene leistungs- und zukunftsfähige Genindustrie nicht von der entsprechenden politischen Auseinandersetzung suspendiert. Eine Genpolitik fände dann lediglich ohne die Verweigerer statt. In dem Sinne wollte Sloterdijk gewisse Standards vertraglich festlegen und damit die Grundlagen einer *post-modernen Vertragstheorie* begründen. Zur Avantgarde zählend fordert er eine Vertragstheorie ein, die den neuen Bedingungen angepaßt ist. Habermas hingegen wollte sich nicht als moralische Institution bei der Erörterung von Zukunftsprogrammen ablösen lassen. Es bedarf also es nicht nur der Kompetenz, um Gesetze geltend zu machen, sondern es bedarf auch der Kompetenz, um sittliche Vorstellungen durchzusetzen.

¹⁴² Vgl. Nolt, Ernst, Nietzsche und der Nietzscheanismus, München 2000, S. 319 ff.

F. Die Moderne Politische Ökonomie

Die Moderne Politische Ökonomie ist frei nach Habermas wegen ihres positivistischen Hintergrundes von Legitimitätsfragen entlastet¹. Denn wenn keine normative Kraft des Faktischen bemüht werden soll, darf die Moderne Politische Ökonomie nicht mit diesen Fragen beschwert werden. Gleichsam muß auf die implizit vorhandene psychologische Gefahr hingewiesen werden, die aus einer positivistischen Präferenz für den Status quo folgen könnte. Wenngleich nicht zu bestreiten ist, daß die entsprechenden Neuansätze demokratieanalytisch bedeutsam sind, lassen sich aus einer empirischen Ist-Analyse nur Denkanstöße, aber keine Normen gewinnen². Als *Staatstheorie* ist sie ungeeignet. Aus dem gleichen Grund kann eine Theorie öffentlicher Güter in der MPÖ nicht gelten. Dann bleibt nur eine Empirie öffentlicher Güter übrig, die bestenfalls den Aufbau einer empirischen *Staatswissenschaft* ermöglicht, in dessen Rahmen es gelingen kann, verschiedene morphologische staatliche Gestalten nachzuweisen: ein Staat mag zentralistisch oder föderalistisch auftreten, transnationale oder nationale Gestalt annehmen und in verschiedenen Staats- und Regierungsformen existieren. Einer empirischen Politikwissenschaft stellt sich die Aufgabe, die tatsächliche Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen zu untersuchen. Mit einer handlungsorientierten *Staatspraxis* hat diese Bestandsanalyse nichts zu tun.

I. Die Anfänge

1. Max Webers Staatsentwurf: der Staat als Anstaltsbetrieb

Nach Weber ist die Entstehung des rationalen Staates, der gleichsam Betrieb und Fabrik³ sein soll, eine Erscheinung des Okzidents, die mit einer Rationalisierung des Wirtschaftsprozesses einherging und durch die Schaffung des modernen, kalkulierbaren Rechts und des Fachbeamtentums gefördert wurde. Durch den Niedergang vorstaatlicher Rechte konnte es zur Ausbildung eines modernen Staatsverbandes mit einem Gewaltmonopol kommen⁴.

¹ Wobei sich Habermas genaugenommen auf die Politische Ökonomie bezieht (vgl. *Habermas, Jürgen, Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 1, a. a. O., S. 19).

² Vgl. *Homann, Karl, Rationalität und Demokratie*, a. a. O., S. 21 und S. 73.

³ Vgl. *Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft*, a. a. O., S. 825.

⁴ Vgl. *ebda.*, S. 815 ff.

„Staat soll ein politischer *Anstaltsbetrieb* heißen, wenn und insoweit sein Verwaltungsstab erfolgreich das *Monopol legitimen* physischen Zwanges für die Durchführung der Ordnungen in Anspruch nimmt.“⁵

Aus dem Blickwinkel technischer Rationalität gesehen, läßt sich ein politischer Verband nur durch seine Mittel definieren. Und das spezifische Mittel eines staatlichen Verbandes ist jenes der physischen Gewaltsamkeit. Davon ausgehend können die Verbände und Einzelpersonen ihre private Gewalt nur von der staatlichen Gewalt ableiten⁶. Obzwar Webers positivistische Deutung der staatlichen Wirklichkeit in der Literatur nicht unwidersprochen blieb, läßt sich gegen ihn kaum deutlich machen, warum sein Ansatz eigentlich zur Beschreibung empirischer Zusammenhänge wissenschaftlich unzutreffend sein soll. Greifen wir stellvertretend für andere einen Widerlegungsversuch heraus: laut Herzog ließe sich ein Staat nicht ausschließlich durch den physischen Zwang definieren, weil er bei keiner seiner Anordnungen davon ausgehen könne, daß diese tatsächlich befolgt würden. Anders als bei einer Vollstreckungsandrohung reiche bei einem rechtswidrigen Verhalten eine Strafandrohung nicht aus, um einen Bürger zu Wohlverhalten zu bewegen. Die Betrachtung der Staatsgewalt als einer Zwangs- und Befehlsgewalt zeige sich nur in einem Sonderfall und sei eben nicht prinzipieller Natur⁷. Allerdings erscheint dieser Einwand, der die Geltendmachung eines jeden positiven Rechts betrifft, ein wenig spitzfindig. Denn umgekehrt könnte wohl kaum die Behauptung aufgestellt werden, daß die Beschädigung des Gewaltmonopols durch Regelbrecher ein staatliches Ideal kennzeichnen soll. Es darf ernsthaft darauf verwiesen werden, daß die staatliche Autorität in Auflösung befindlich ist, wenn dieser sogenannte Sonderfall nicht eintritt. Aber selbst dann würde diese Tatsachenbeschreibung kein deskriptives Problem aufwerfen. Vielmehr wäre ein Bürgerkriegsszenario zutreffend erkannt. *Keine Autorität* leitet sich u. a. aus der *Nichtexistenz von Machtmitteln* ab. An Webers Definition läßt sich festhalten. In dem Zusammenhang ist Hellers Satz zu sehen, daß die oft beschworene Krise des Parlamentarismus in Wirklichkeit eine Krise ihres eigenen rationalistischen Mitteleinsatzes sei⁸.

2. Schumpeters Entwurf: ein anderes Demokratiemodell

Die klassisch-normative Demokratietheorie verkläre, so Schumpeter, die „sovereänen“ Stellung des Wahlbürgers und gehe von falschen Primaten aus. Volksherrschaft und Führerlosigkeit gebe es nicht⁹. Schumpeter fordert ein empirisches De-

⁵ *Ebda.*, S. 29.

⁶ Vgl. *ebda.*, S. 822.

⁷ Vgl. Herzog, Roman, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a. M. 1971, S. 155 ff.

⁸ Vgl. Heller, Hermann, Die politischen Ideenkreise der Gegenwart, a. a. O., S. 71.

⁹ Vgl. Schumpeter, Joseph A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, a. a. O., S. 397 ff.

mokratieverständnis, das auf die Methode abstellt: „die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben.“¹⁰ Mit der Integration des Führungsprinzips schlägt Schumpeter eine Brücke zwischen dem Demokratiemodell und der Elitentheorie¹¹. Der Grundgedanke ist richtig: nur wenn die Eliten in der Demokratie ihre Interessen adäquat verfolgen können, werden sie sich als „Hüter der Verfassung“ erweisen. Es ist kein Zufall, daß sich die empirische Elitenforschung – siehe etwa die Potsdamer Elitenstudie von Bürklin¹² – bis heute an dieser Verbindung orientiert. Nach Schumpeter bewirkt die Demokratie einen freien Konkurrenzkampf um die politische Macht und somit erst die individuelle Freiheit. Er scheint implizit Michels Gedanken vom *ehernen Gesetz der Oligarchie*¹³ aufzugreifen, in welchem konstatiert wird, daß eine Oligarchisierung dieses Konkurrenzkampfes die Freiheitsrechte negativ beeinträchtigt. In Schumpeters Diktion lassen sich die politischen Parteien als Gruppierungen definieren, die sich im Konkurrenzkampf um die politische Macht verständigt haben¹⁴. Neu und wirkungsgeschichtlich bedeutsam wird die Übertragung des ökonomischen Konkurrenzmodells in die Sphäre der Politik.

3. Antony Downs' Demokratiemodell

Anthony Downs' Demokratiemodell gilt als erster umfassender Entwurf der Modernen Politischen Ökonomie, obwohl er eigentlich nur die Gedanken von Schumpeter und Bowen¹⁵ weiter ausgeführt hat. Folgenreich wird die Übernahme von Bowens Überlegungen zum Medianwähler. Downs nimmt an, daß die Parteienkonkurrenz bei Wahlen durch das Zusammenspiel von politischen Konsumenten und Produzenten entschieden werde. Es käme zum Angebot von Wahlpaketen, die von den Wählern nur insgesamt angenommen oder abgelehnt werden können. Unter der Annahme äußerst restriktiver Bedingungen konvergiert sein Modell zur politischen Mitte. Die Wahl wird nach Downs von der Partei gewonnen, die den Medianwähler für sich einnehmen kann, denn annahmegemäß gewinnt die Linkspartei alle linken und die Rechtspartei alle rechten Wähler. Es gilt dann, die politi-

¹⁰ *Ebda.*, S. 428.

¹¹ Vgl. *ebda.*, S. 427 ff. s. auch Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, a. a. O., S. 118 ff.

¹² Vgl. Bürklin, Wilhelm, *Elitenforschung in der Bundesrepublik: historische Bedingungen und aktuelle Herausforderungen*, S. 14 f., in: Bürklin, Wilhelm/Rebenstorf, Hilke, u. a. (Hrsg.): *Eliten in Deutschland*, Opladen 1997, S. 14–34.

¹³ Vgl. Michels, Robert, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Stuttgart 1957, S. 342 ff.

¹⁴ Vgl. Schumpeter, Joseph A., *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, a. a. O., S. 427 ff.

¹⁵ Vgl. Bowen, Howard R., *The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources*, S. 40 ff., in: *Quarterly Journal of Economics*, 58, 1944, S. 27–48.

sche Mitte zu besetzen. Allerdings erweist sich dieses Zwei-Parteiensystem unter der Annahme permanenter Wahlen als instabil¹⁶. Weil sich jede Regierung in ihrer Regierungserklärung festlegen muß, kann die Opposition durch konkrete Versprechungen den Medianwähler gewinnen. Es kommt zu einem permanenten Regierungswechsel¹⁷.

In der Literatur blieb Downs' Modell, das ja nach seinem Selbstverständnis den *empirischen* Gegebenheiten entsprechen soll, aufgrund eben jener restriktiven Annahmen umstritten. Besonders unrealistisch erscheint es, durch die Festlegung auf ein Zwei-Parteiensystem von der Existenz politischer Markteintrittsbarrieren auszugehen. Denn schließlich könnte die Konvergenz zweier Parteien zum Median den Markteintritt von Parteien an den Rändern führen und so das Werben um den Medianwähler konterkarieren. Weil sich das Modell bei mehr als zwei politischen Parteien, genau wie diverse Oligopolmodelle als indeterminiert erweist, sind daher manche Schlußfolgerungen fragwürdig¹⁸. Zudem ermöglicht die tatsächliche Nichtpermanenz von Wahlen, besonders bei längeren Wahlzyklen, den gewählten Repräsentanten eine gewisse Unabhängigkeit von den Wählerinteressen¹⁹.

4. Herder-Dorneichs Politökonomie

Herder-Dorneichs polit-ökonomisches Modell, das als methodologisch-individualistischer Entwurf ausgewiesen ist, gehört zu den wenigen interdisziplinären Entwürfen in der neueren Finanzwissenschaft. In Rekurs auf Cassel betont Herder-Dorneich, daß bestimmte Produktions- und Verteilungsprobleme nur kollektiv gelöst werden könnten. Für solche Kollektivgüter müssen staatliche Mittel verausgabt werden²⁰. In Anlehnung an Schumpeter schließt Herder-Dorneich die Annahme eines objektiven Gemeinwohls aus²¹. Seine dezidierte Kritik gilt den Vertretungstheorien, die von altruistischen Vorstellungen der Repräsentation ausgehen. Eine Theorie habe eine realistische Beurteilung der politischen Akteure und ihrer Verhaltensweisen zu liefern²². Nicht die Hervorbringung von Gesetzen als sozialer Funktion staatlichen Handelns stehe im Zentrum des politischen Geschehens, sondern der Konkurrenzkampf um Wahlstimmen und damit um die Macht. Herder-

¹⁶ Vgl. *Downs*, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957, S. 114 ff.

¹⁷ Vgl. *Kramer*, G. H., *On a Class of Equilibrium Conditions for Majority Rule*, *Econometrica*, 41, 1973, S. 285 – 297.

¹⁸ Vgl. *Blankart*, Charles B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, a. a. O., S. 114 ff.

¹⁹ Vgl. *Downs*, Anthony, *Why the Government Budget is too small in a Democracy*, S. 544 f., in: *World Politics*, 12, 1960, S. 541 – 563.

²⁰ Vgl. *Herder-Dorneich*, Philipp, *Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie*, a. a. O., S. 13 ff.

²¹ Vgl. *Schumpeter*, Joseph A., *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, a. a. O., S. 448.

²² Vgl. *Herder-Dorneich*, Philipp, *Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie*, a. a. O., S. 26 ff. und S. 41 ff.

Dorneich insistiert darauf, daß die öffentlichen Güter und das Sozialprodukt sowohl politische Mittel zur Erreichung politischer Zwecke als auch politische Zwecke selbst sein könnten. Jede Regierung strebe zur Maximierung der Wahlstimmen eine Optimierung des Kollektivbedarfs an, den sie durch die Festsetzung von Staatsausgaben und Steuern bestimmt habe. Herder-Dorneich hat das Problem deutlich gesehen: Staatsausgaben können *nicht* nur für Kollektivgüter verausgabt werden. Und in dem Fall ließe sich kaum von echten Staatsausgaben sprechen²³. *Allerdings muß er deshalb in seiner Analyse erneut wertende Maßstäbe anlegen – und die können bekanntlich in einem empirischen Ansatz keinen Platz haben.*

5. Nordhaus' Konzept des politischen Konjunkturzyklus

Das Konzept des politischen Konjunkturzyklus kann aus dem Downschen Demokratiemodell entstehen, wenn die Annahmen vollständiger Wählerinformation und permanenter Wahlen fortgelassen werden. In Nordhaus' Konzept fällt die Wahlentscheidung nach wenigen Indikatoren, u. a. nach der Entwicklung der Arbeitslosen- und der Inflationsrate. Hierzu sind die Regierungsleistungen der Vergangenheit abzudiskontieren, wobei ein hoher Diskontierungsfaktor für ein kurzes Wählergedächtnis steht. Nach Nordhaus strebt die Regierung als zeitweiliger Machtmonopolist an, die Indikatoren in der Art zu steuern, daß sie zum Wahltermin günstige Werte aufweisen. Das gelte insbesondere für die Entwicklung der Beschäftigungsgröße²⁴. Damit unterstellt Nordhaus eine negative Korrelation zwischen den Indikatoren Inflation und Arbeitslosigkeit, wie sie aus der kurzfristigen Phillips-Kurve bekannt ist. Das würde bedeuten: entscheidet sich das Politikmanagement vor dem Wahltermin für eine Inflationspolitik, um durch ein Fallen der Reallöhne kurzfristig eine geringere Arbeitslosigkeit zu erzeugen, dann wird das wahlwirksam. Nach dem Wahltermin hat man diesen relativ teuren Instrumenteneinsatz schnell einzustellen. Wenn einmal davon abgesehen wird, daß die Möglichkeiten einer Regierung, die Konjunktur erfolgreich zu steuern, äußerst begrenzt sind und sich zudem zeitliche Verzögerungen beim Wirksamwerden von Maßnahmen einstellen²⁵, kann gegen diese Realitätsbeschreibung angeführt werden, daß bei einer rationalen Erwartungsbildung die Arbeitnehmerorganisationen wenigstens langfristig den durch die Inflationspolitik verursachten Lohnverfall antizipieren, so daß die Regierungsmaßnahmen aufgrund von weiteren Lohnforderungen konterkariert werden²⁶. Als Folge stellt sich neben dem bisherigen Niveau der Ar-

²³ Vgl. *ebda.*, S. 78 ff.

²⁴ Vgl. Nordhaus, William D., The Political Business Cycle, S. 185, in: Review of Economic Studies, 42, 1975, S. 169 – 190.

²⁵ Vgl. zu diesem Abschnitt Blankart, Charles B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, a. a. O., S. 117 f.

²⁶ Zur Phillips-Kurve im Modell rationaler Erwartungen vgl. etwa Ribhegge, Hermann, Grenzen der Theorie rationaler Erwartungen, Tübingen 1987, S. 7 ff. und S. 76 ff.

beitslosigkeit zusätzlich eine höhere Inflation ein. Eine keynesianische Politik führt bei rationaler Erwartungsbildung zur Stagflation, wenn es nicht *ceteris paribus* zur Einschränkung der Gewerkschaftsaktivitäten kommt.

II. Eine empirische Analyse der Demokratie

Die Demokratie wird in der Modernen Politischen Ökonomie in Anlehnung an das Marktmodell zu erklären versucht. Der im vorliegenden Kapitel *positiv* verstandene Begriff der Demokratie ist auf das Funktionale reduziert. Damit wird deutlich, daß eine empirische Demokratieauffassung aller normativen Konnotationen entbehrt. Strenggenommen liegt eine Analyse moderner demokratischer Verfassungsstaaten vor, in der neben der Demokratiesteuerung eine (nicht-demokratische) Bürokratiesteuerung, eine (nicht-demokratische) Marktsteuerung und eine (nicht-demokratische) Steuerung durch Verhandlungen bekannt ist²⁷, ohne daß deshalb anzustreben wäre, die nicht-demokratischen Elemente in der „Demokratie“ zu verwerfen. Die manchmal gehörte programmatische Forderung nach mehr Demokratie erweist sich vielmehr als Versuch, die Zahl der faktisch vorhandenen öffentlichen Güter zu vermehren, die der Demokratiesteuerung unterliegen. Eine Bemerkung zur Wissenschaftstheorie sei noch nachgeschoben. Demokratischen Vorstellungen liegt die Überlegung zugrunde, daß politische Fragen nicht wahrheitsfähig sind. Wären nämlich Personen im Besitz der politischen Wahrheit, in der Lage und Willens dieses theoretische Wissen praktisch umzusetzen, dürfte es geradezu als dumm oder bosartig angesehen werden, ihnen die Führung des Staates nicht anzuvertrauen. Darum wirkt es wissenschaftlich unredlich, wenn bereits vor Beginn der Analyse feststeht, daß die Demokratie die richtige Regierungsform ist. Die Politikwissenschaft wird dann zur politischen Pädagogik²⁸, deren Wissenschaftsstatus als *Demokratiewissenschaft*²⁹ äußerst fragwürdig erscheint.

1. Öffentliche Entscheidungen in einer direkten Demokratie

Dem Modell öffentlicher Entscheidungen (engl. „public choice“) liegen als Annahmen für das Verhalten der politischen Akteure das Ökonomieprinzip, das

²⁷ Vgl. Berg, Hartmut / Cassel, Dieter, Theorie der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 159 ff.

²⁸ Zur Situation der Politologie in Deutschland vgl. Arndt, Hans-Joachim, Die Besiegten von 1945. Versuch einer Politologie für Deutsche samt Würdigung der Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1978, S. 111 ff. Zur Stunde Null der bundesrepublikanischen Politikwissenschaft vgl. Schrenck-Notzing, Caspar von, Charakterwäsche. Die Politik der amerikanischen Umerziehung in Deutschland, Neuauflage, Frankfurt a. M.; Berlin 1996, S. 147 ff.

²⁹ So gesehen bei Fraenkel: „Die Wissenschaft von der Politik ist die demokratische Wissenschaft *par excellence*.“ (Fraenkel, Ernst, Akademische Erziehung und politische Berufe (1955), S. 322, in: ders., Reformismus und Pluralismus, Hamburg 1973, S. 315–336).

Nutzenmaximierungsaxiom und die Konzeption des methodologischen Individualismus' zugrunde. Das Wiederwahlverhalten der Politiker hat man als entscheidendes Movens des politischen Handelns zu verstehen. Die öffentlichen Güter werden in der direkten Demokratie durch eine Volksabstimmung auf den jeweiligen Gebietskörperschaften generiert.

a) Die Einstimmigkeitsregel

Wenn sicher wäre, daß alle Gesellschaftsmitglieder gleichermaßen von einem bestimmten öffentlichen Gut profitieren würden, könnte ein einstimmiger Beschluß zu dessen Bereitstellung herbeigeführt werden. Das hätte den unbestreitbaren Vorteil, daß nur dann ein staatliches Angebot zustande käme, wenn alle Gesellschaftsmitglieder gemäß ihrer subjektiven Präferenzen das eine Gut als „gut“ identifizierten und einen echten Vorteil von der öffentlichen Investition erwarten würden. Aber selbst dann könnten Einzelne ihr Desinteresse vortäuschen, um von der Finanzierung freizukommen. So zeigt sich, daß die Einstimmigkeitsregel (engl. „unanimity rule“) in Demokratien nicht praktikabel ist, wenn nicht auf künstliche Konstruktionen à la Rousseaus *volonté générale* zurückgegriffen werden soll, in welcher davon ausgegangen wird, daß sich die abstimmungsunterlegene Minderheit über den wahren Willen getäuscht habe, daher aus der Gesamtrechnung herausfallen könne und – jakobinisch gedeutet – zu guillotiniert wäre.

b) Die optimale Mehrheit

Die Aufgabe der Einstimmigkeitsregel scheint sich beim Übergang zur höheren Zivilisationsformen nicht vermeiden zu lassen. Im *Sacrum Imperium* wurde das Mehrheitsprinzip Anfang des 16. Jahrhunderts eingeführt. Vordem galt die Regel, daß nur diejenigen Fürsten oder Städte, die für ein bestimmtes Gesetz stimmten, dieses umzusetzen hatten³⁰. Somit wurde vor dieser Änderung ein Gesetz nur dann vollständig im ganzen Reich umgesetzt, wenn sein Beschluß einstimmig erfolgt war. Lediglich bei der Königswahl durch das überschaubare Gremium der sieben Kurfürsten hat die Einstimmigkeitsregel bis zum Ende des Reiches Bestand gehabt. Mit dem Übergang zu anderen, auf Mehrheitsentscheidungen basierenden sozialen Entscheidungsregeln im modernen Staat begründet sich nun die *demokratieimmanente* Gefahr, daß einzelne oder wenige schlechter gestellt werden können. Die demokratische Mehrheitsentscheidung ist eben keine „Königslösung“. Wie unmittelbar einsichtig wird, bietet selbst das Mittel höherer Quoren für die einmal durchgefallenen politischen Minderheiten keine wirkliche Abhilfe. Somit scheint es zur Aufgabe einer empirischen Demokratiewissenschaft zu avancieren, die unterschiedlichen Quoren, d. h. Einstimmigkeit, qualifizierte, absolute oder einfache

³⁰ Vgl. *Fürnrohr*, Walter, *Der immerwährende Reichstag zu Regensburg*, 2. Auflage, Regensburg 1987, S. 18 f.

(relative) Mehrheit, nach ihrem Nutzen-Kosten-Verhältnis zu untersuchen. Dabei gilt der grundsätzliche Zusammenhang: je qualifizierter ein Wahlrecht ist, desto geringer werden die möglichen Ausbeutungstatbestände ausfallen, doch um so schwerfälliger wird seine Handhabung und desto größer wird die Chance, daß es zu einer Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes kommt. Die Anwendung eines höheren Quorums sollte daher nur bei grundsätzlichen Entscheidungen in Erwägung gezogen werden. So werden qualifizierte Quoren, z. B. die 2/3-Mehrheit, eingefordert, um die Kontinuität vereinbarter Gesetze im Verfassungsrang zu unterstreichen. Zu konstatieren ist, daß hohe Quoren eine Prämie auf einstigen Machtbesitz sichern, weil nach einmaliger Etablierung des Verfassungsgesetzes die absolute Mehrheit nicht mehr ausreicht, um es abzuändern³¹. Ein qualitatives Quorum verletzt den Gleichheitsgrundsatz, weil dann die Status quo erhaltenden Stimmen mehr gelten als die den Status quo ändernden Stimmen³². Bei der 2/3-Mehrheit zählen die den Status quo erhaltenden Stimmen beinahe doppelt so viel wie die anderen Stimmen. In besonderen Fällen kann eine Interessenabwägung zwischen den Interessen einer überwältigenden Mehrheit und denen einer deutlich überstimmten Minderheit die Einrichtung von Hilfskonstruktionen wie Autonomierechten – bei ethnischen Minderheiten wie den Sorben in Sachsen – oder sonstigen Privilegien – wie der Befreiung der Partei der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein von der 5 v. H.-Sperrklausel – wünschenswert machen³³. *Solche Privilegien, die eine Ungleichheit (verfassungs)gesetzlich festschreiben, sind allerdings das Undemokratische an der Demokratie.* Gelingt es nicht, die grundsätzlichen Unterschiede langfristig aufzulösen und damit das Prinzip der *geborenen Minderheit* aufzuheben, können die permanenten Ausnahmen das demokratische Mehrheitsprinzip ad absurdum führen.

c) Die Mehrheitsregel

Es lassen sich im einzelnen die Begriffe der einfachen (relativen), der absoluten und der qualifizierten Mehrheit unterscheiden. Häufig wird bei Abstimmungen die absolute Mehrheit verlangt, die – eine gerade Zahl von Abstimmungsbeteiligten vorausgesetzt – bei 50% der abgegebenen Stimmen plus einer Stimme liegt. Das Mehrheitsprinzip ist das konstitutive Wahlentscheidungsprinzip demokratischer Ordnungen. Bei Rae wird die Frage, wie eine Entscheidungsregel aufgegriffen werden soll, von den entsprechenden Prämissen abhängig gemacht. Bei Annahme rationalen und egoistischen Verhaltens und einer hinreichenden Unsicherheit über den zukünftigen Status der Welt bietet es sich an, eine Regel zu implementieren, mit der die Wahrscheinlichkeit minimiert wird, daß die Individuen mit dem von ihnen unterstützten Gesetzesvorschlag scheitern. Das leistet nach dem Rae-Taylor-

³¹ Vgl. Schmitt, Carl, Legalität und Legitimität, 4. Auflage, Berlin 1988, S. 35 und S. 54 f.

³² Vgl. Homann, Karl, Rationalität und Demokratie, a. a. O., S. 229.

³³ Vgl. BundeswahlG § 6 Abs. 6 Satz 2.

Theorem die Mehrheitsregel³⁴. Wie Buchanan und Tullock nachgewiesen haben, kann allerdings das Mehrheitsprinzip die Interdependenzkosten zwischen den Akteuren nicht minimieren. Bei hohen externen Kosten, die bei Fragen der Umverteilung aufzutreten pflegen, wird das Mehrheitsprinzip kaum Akzeptanz finden. Es ist kein Gerechtigkeitsprinzip, das zur Herstellung stabiler Verteilungsentscheidungen beiträgt. Eine Mehrheitskoalition kann der ihr korrespondierenden Minderheit die Umverteilungskosten aufbürden, und da die Koalitionen wechseln können, läßt sich die Situation nicht einmal als stabil bezeichnen.

Für das Funktionieren des Mehrheitsprinzip ist von entscheidender Bedeutung, ob eine Minderheit die Möglichkeit hat, selbst zur Mehrheit zu werden. Nur wenn sie sich als potentielle Mehrheit begreifen kann, wird sie auf den Einsatz anderer und möglicherweise gewaltsamer Mittel verzichten. Man macht sich die Zumutung oft nicht deutlich, die damit verbunden ist, daß die Minderheit die Entscheidung der Mehrheit akzeptieren muß³⁵. *Beim Mehrheitsprinzip übt die Minderheit Toleranz*. Wobei allerdings die Leistung, die in der Toleranzausübung liegt, aus angeführten Gründen zu relativieren ist. Gelingt die Überbrückung der religiös-konfessionellen, ethnischen, kulturellen oder sonstigen Gegensätze nicht, ist die Funktionsweise des Mehrheitsprinzips gefährdet. Dann steht der Staat am Vorabend eines Bürgerkriegs. Hösle verallgemeinert die empirischen Befunde aus Österreich-Ungarn, dem Osmanischen Reich und der Sowjetunion zu der Aussage, daß eine Demokratisierung in einem Vielvölkerstaat zu Auflösungserscheinungen führen kann. Jedenfalls läßt sich ein Staat mit geborenen Minderheiten schwerer führen als ein Staat mit homogener Bevölkerung³⁶. Bei Vorkommen geborener Minderheiten ist es eine typische Strategie, die gesellschaftliche Heterogenität dadurch aufzulösen, daß bestimmte religiöse, kulturelle, ethnische u. a. Unterschiede in die Privatheit verbannt werden. Was aber sollte bei zunehmender Migration den Nationalstaat ersetzen, an dem so vieles hängt? Soll die Demokratie mit ihren Institutionen erhalten werden, muß die Entstehung einer Situation verhindert werden, die eine Politik der harten Hand einfordert. Die etablierte Politik hat hingegen ein vitales Interesse an einer Ausweitung ihrer Kompetenzen. Sie findet an supranationalen Staatsformen und der ihr entsprechenden Kultur Gefallen.

d) Zyklische Mehrheiten

Das sogenannte Arrow-Paradox³⁷ gilt als eines der überzeugendsten Argumente gegen die direkte Demokratie, wobei es ganz allgemein bei *jeder* demokratischen

³⁴ Vgl. *Mueller*, Dennis C., *Public Choice: A Survey*, a. a. O., S. 402 f.

³⁵ Vgl. *Becker*, Werner, *Die Freiheit, die wir meinen*, 2. Auflage, München 1984, S. 67 ff.

³⁶ Vgl. *Hösle*, Vittorio, *Moral und Politik*, a. a. O., S. 598.

³⁷ Vgl. *Arrow*, Kenneth J., *Social Choice and Individual Values*, New York 1951 und *Black*, Duncan, *The Decisions of a Committee Using a Special Majority*, in: *Econometrica*, 16, 1948, S. 245 – 261.

Abstimmung auftreten kann, etwa bei einer parlamentarischen Entscheidungsfindung. Wenn die Mehrheitsregel auf die Anwendung zwischen Punkten beschränkt wird, die auf derselben Pareto-Grenze liegen, tritt das Problem zyklischer Mehrheiten (engl. „cycling“) auf³⁸. In einer solchen Situation kommt es bei Anwendung des Mehrheitsprinzips zu keinem stabilen Gleichgewicht. Eigentlich handelt es sich bei dem Arrow-Paradox bloß um eine Verallgemeinerung von Condorcets Wahlparadox, das sich auf einen Drei-Personen-Fall bezog³⁹. Condorcet hatte gezeigt, daß im Falle gesellschaftlich intransitiver Präferenzen das demokratische Mehrheitsprinzip keine befriedigende Entscheidung hervorbringt⁴⁰. Beim Vorkommen zwei- oder mehrgipfliger Präferenzordnungen ist ein unbedingtes *Demokratieversagen* zu konstatieren, welches auf eine tiefere Unfähigkeit zum Kompromiß verweist. Nur bei eingipfligen Präferenzordnungen tritt nach Black das angesprochene Demokratieversagen nicht auf⁴¹. Damit wird deutlich, daß es sich nicht bloß um ein akademisches Problem handelt, da die mehrgipfligen Präferenzen die Regel und nicht die Ausnahme darstellen. Oft wird das Problem in der politischen Praxis dadurch verdeckt, weil die entsprechenden Kontrollabstimmungen fehlen, welche die Intransitivität aufdecken würden. *D. h. bei mehrgipfligen Präferenzordnungen wird das Ergebnis maßgeblich dadurch beeinflusst, welche Rangfolge bei den Abstimmungen festgesetzt wird*⁴². Natürlich läßt sich die Demokratie aufgrund dieser Versagenstatbestände nicht einfach verabschieden. Schließlich tritt die Ausbeutungsproblematik auch bei anderen sozialen Entscheidungsregeln auf⁴³. Und es wird weiterhin deutlich, daß direkt-demokratische Entscheidungen gerade bei po-

³⁸ Zum Arrow-Paradox vgl. etwa *Sohmen*, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 343 ff.

³⁹ Vgl. *Condorcet*, Marquis de, *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Paris 1785.

⁴⁰ Es sei die folgende Situation angenommen: eine Gruppe von drei Wählern habe eine kollektive Entscheidung über die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes zu treffen. Das Angebot könnte in drei unterschiedlichen Quantitäten erfolgen, in 10, 5 oder 1 Einheit(en). Die nachfrageseitigen Präferenzordnungen seien wie folgt:

Wähler A: $10 > 5 > 1 < 10$, Wähler B: $10 > 5 < 1 > 10$ und Wähler C: $10 < 5 > 1 > 10$.

Obwohl Wähler A und C eingipflige Präferenzordnungen und Wähler B eine zweigipflige Präferenzordnung besitzen, ist die Präferenzordnung der Gemeinschaft konsistent und eingipflig. Durch absoluten Mehrheitsentscheid, jeweils mit zwei zu einer Stimme, entsteht folgende Reihung:

Gesamtheit aller Wähler: $10 > 5 > 1 > 10$.

Je nach der Reihenfolge der Wahlakte kommt es zu unterschiedlichen Ergebnissen (vgl. *Mueller*, Dennis C., *Public Choice II*, a. a. O., S. 63 ff.).

⁴¹ Vgl. *Black*, Duncan, On the Rationale of Group Decision Making, S. 23 ff., in: *Journal of Political Economy*, 56, 1948, S. 23–34.

⁴² Vgl. *Blankart*, Charles B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, a. a. O., S. 112 f.

⁴³ Vgl. *Zintl*, Reinhard, Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft, a. a. O., S. 77 ff.

larisierten Interessenlagen, die 1:0 Entscheidungen ermöglichen, angemessen sein können.

e) Der Stimmentausch in politischen Entscheidungsprozessen

Der Stimmentausch, alternierend Kuhhandel (engl. „logrolling“) genannt, ist ein Ereignis in *jeder* demokratischen Ordnung – *also auch in repräsentativen Demokratien* – und koinzidiert mit den sogenannten zyklischen Mehrheiten⁴⁴. Zum Kuhhandel kann es kommen, wenn unterschiedliche Präferenzintensitäten existieren. Die Interessen erweisen sich in dem Fall als nicht homogen. Dann, so Tullock, bringt das Mehrheitsprinzip ungenügende Ergebnisse hervor⁴⁵. Ausschließen läßt sich der Kuhhandel nur, wenn nach der Einstimmigkeitsregel entschieden wird. Ganz allgemein ausgeführt stellt sich der Kuhhandel wie folgt dar: Partei A unterstützt das Gesetzesvorhaben abc, das ihr selbst weitgehend gleichgültig ist, an dem aber Partei B Interesse zeigt, und erhält im Gegenzug die Unterstützung von Partei B für das Gesetzesvorhaben xyz, an dem sie wiederum interessiert ist. Dieser Vorteil durch gegenseitigen Handel existiert nur deshalb, weil die einzelnen Wähler verschieden verteilte Intensitäten besitzen. Nur bei homogenen Interessen ergäbe das Mehrheitswahlprinzip ein faires Ergebnis. Daraus könnte sich eine Situation ergeben, in der die gesamten Gewinne der Mehrheit geringer sind als die gesamten Verluste der Minderheit⁴⁶. Der Kuhhandel ist zwar rational, doch nicht effizient: im Sinne einer Maximierung der Gesamtwohlfahrt wäre es besser, die Abstimmung erfolgte gemäß der tatsächlichen Interessen. In der Finanzwissenschaft wurde das Ereignis des Stimmentausches durch Tullock zum ersten Male untersucht⁴⁷, im Staatsrecht ist es schon seit längerem bekannt⁴⁸.

⁴⁴ Zum Stimmentausch vgl. etwa *Sohmen*, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 360 ff. Eine empirische Studie zum Stimmentausch im US-Kongreß findet sich bei *Stratmann*, Thomas, The Effects of Logrolling on Congressional Voting, in: *American Economic Review*, 82, 1992, S. 1162 – 1176.

⁴⁵ Vgl. *Tullock*, Gordon, Problems of Majority Voting, S. 571, in: *Journal of Political Economy*, 67, 1959, S. 571 – 579. Downs konnte dem lediglich entgegenhalten, daß der Kuhhandel nicht auf das Mehrheitsprinzip beschränkt sei (vgl. *Downs*, Anthony, In Defense of Majority Voting, S. 192 und S. 197 ff., in: *Journal of Political Economy*, 69, 1961, S. 192 – 199).

⁴⁶ Vgl. *Mueller*, Dennis C., Public Choice: A Survey, a. a. O., S. 406 f.

⁴⁷ Vgl. *Tullock*, Gordon, Problems of Majority Voting, a. a. O., S. 571 ff.

⁴⁸ Es war ein Staatsrechtler, der als erster auf das Aggregationsproblem bei heterogenen Interessen hingewiesen hat: „Wenn bei einer Abstimmung von insgesamt 100 ein Teil von 48 mit Ja, ein anderer Teil von 48 mit Nein stimmt, so heben sich arithmetisch diese beiden Teile auf und es entscheidet der hinzukommende Teil von nur 4 vom Hundert. Das ist bei einer in viele Parteien zersplitterten Bevölkerung von großer sachlicher Bedeutung, weil nicht alle Parteien das gleiche Interesse an der zur Entscheidung gestellten Frage haben. Die Frage der Bekenntnisschule z. B. kann von einer kleinen Mieterschutzpartei entschieden werden, deren Angehörige aus taktischen Gründen für die eine oder andere der an der Bekenntnisschule interessierten Parteien stimmen, eine Frage der Außen- oder Wirtschaftspolitik von einer

Das systemimmanente Problem wird daran deutlich, daß es nicht einmal möglich wäre, sich bei Interessellosigkeit, in der sich eine Inhomogenität ausdrückt, in einer Abstimmung neutral zu verhalten, weil eine Enthaltung bei der absoluten Mehrheitsregel eben nicht neutral wirkt. Jede Enthaltung zählt für den Status quo. Bei einer Abstimmung über die Frage, ob ein neues Rathaus gebaut werden soll, wirkt jede Enthaltung wie eine Nein-Stimme. Bei einem destruktiven Mißtrauensvotum zählt die Enthaltung für den Status quo und damit für den Regierungschef. Wollen sich in diesem konstruierten Beispiel zehn Abgeordnete so verhalten, daß sie wirkliche Neutralität bewahren, müßten sie sich vorher abstimmen und ihre Stimmen in fünf Ja- und fünf Nein-Stimmen splitten. Es reicht nicht aus, zur Abstimmung den Saal zu verlassen. Eine Neubehandlung der Enthaltungen könnte eine erste Änderung sein, die einzuführen wäre, um den Kuhhandel wenigstens theoretisch zu unterbinden. *Praktisch gesehen wäre es vermutlich einfacher, das relative Mehrheitsprinzip einzuführen, um zum gleichen Ergebnis zu kommen.* Es dürfte kein Zufall sein, daß in Großbritannien, dem Mutterland des Parlamentarismus, eben dieser Weg von Anbeginn beschritten wurde.

Der Stimmentausch ist ein Instrument kleiner Parteien. Aus diesem Grund wird er in einem Proporzsystem häufig auftreten. Daß die Anreize gering sind, den Stimmentausch in einem durch den Proporz konstituierten Parlament zu unterbinden, kann insofern nicht verwundern. Nur der Majorz dürfte einen Ansatzpunkt bieten, um den Stimmentausch einzuschränken. Es bleibt festzuhalten, daß es einen Zielkonflikt zwischen der Vermeidung von strategischem Verhalten und der Vermeidung von Kuhhandel zu geben scheint. Verhältniswahlssysteme, vor allem diejenigen ohne Sperrklausel, minimieren zwar das strategische Verhalten, ermöglichen aber in hohem Maße den Kuhhandel. Mehrheitswahlssysteme führen hingegen zur Minimierung des Kuhhandels, doch ermöglichen sie in verstärktem Maße ein strategisches Verhalten. Es gilt im demokratischen Mehrheitswahlrecht wie bei Mehrheitsabstimmungen im Parlament: bei Existenz mehrerer Wahlgänge kann es im ersten Wahlgang zu einer Zurückstellung der wirklichen Präferenzen kommen, um eine günstige Kombination für den entscheidenden zweiten Wahlgang herbeizuführen⁴⁹. Das oft geschmähte britische relative Mehrheitswahlrecht trägt diesem Wissen Rechnung. Im Gegensatz zum absoluten Mehrheitswahlrecht verringert es die Möglichkeit zu strategischem Verhalten durch die Reduktion auf einen Wahlgang, bei dem die einfache Mehrheit ausreicht. Dann lassen sich unliebsame Kandidaten nicht einfach in einem zweiten Wahlgang ausschalten.

Partei, die vor allem an der Bekenntnisschule interessiert ist usw. „Mehrheit entscheidet“ also in Wahrheit nur bei voller Gleichartigkeit aller Abstimmenden.“ (*Schmitt*, Carl, Verfassungslehre, a. a. O., S. 281).

⁴⁹ Vgl. *Petersen*, Hans-Georg, Finanzwissenschaft I, a. a. O., S. 93.

f) Alternativen zur Mehrheitsregel

In der Literatur sind folgende demokratische Entscheidungsregeln genannt:

1. Absoluter Majorz (engl. „majority rule, run-off election“): Gewählt ist der Kandidat, der eine Mehrheit von 50% plus einer Stimme auf sich vereinigen kann. Es ist ggf. ein zweiter Wahlgang zwischen den zwei verbliebenen Kandidaten nötig.
2. Relativer Majorz (engl. „plurality rule“): Der Kandidat ist gewählt, der die relativ meisten Stimmen aller Kandidaten auf sich vereinigt. Es wird nur ein Wahlgang ausgetragen.
3. Das Condorcet-Wahlsystem: Der Kandidat, der alle anderen Kandidaten in paarweiser Abstimmung besiegt, ist gewählt.
4. Das Hare-System: Jeder Wähler soll den Kandidaten bestimmen, den er für den geeignetsten hält. Der Kandidat mit den geringsten Nennungen scheidet aus. Die Wahlprozedur wird solange wiederholt bis ein Kandidat übrig bleibt.
5. Das Comb-System: Das Comb-System ist ein diametrales Hare-System. Jeder Wähler soll den Kandidaten bestimmen, den er für den ungeeignetsten hält. Der Kandidat mit den meisten Nennungen scheidet aus. Die Wahlprozedur wird solange wiederholt bis ein Kandidat übrig bleibt.
6. Ein modifizierter relativer Majorz (engl. „approval voting“): Hier handelt es sich um eine Variante des relativen Majorz. Aus einer Gesamtheit von m -Kandidaten werden k -Kandidaten nach Maßgabe der einzelnen Wählers ausgewählt. Der Kandidat gilt als gewählt, der die relativ meisten Stimmen auf sich vereinigt. Es wird nur ein Wahlgang ausgetragen.
7. Das Borda-Wahlsystem (engl. „Borda count“): Es handelt sich bei dieser Alternative um ein Präferenzrangfolgesystem. Es findet nur ein Wahlgang statt. Jeder Wähler ordnet die Kandidaten auf einer Skala ein und vergibt an den von ihm subjektiv höchstgeschätzten Kandidaten „ f “ Punkte, für den zweitbesten „ $f - 1$ “ Punkte usw. Der Kandidat gewinnt, der die meisten Punkte auf sich vereinigt⁵⁰.

Wie sind diese Alternativen zu beurteilen? Nach dem Kriterium der Entscheidung sind nur der relative Majorz und das Condorcet-Wahlsystem nicht geeignet, um bei mehr als zwei Kandidaten ein eindeutiges Ergebnis hervorzubringen. Hingegen erwies sich bei Existenz mehrgipfliger Präferenzen das Condorcet-Wahlsystem als überlegen. Bei Berücksichtigung von unterschiedlichen Präferenzintensitäten schneiden die drei letztgenannten Systeme am günstigsten ab. Das Borda-Wahlsystem erscheint am besten geeignet, um dem Problem des Stimmentausches zu begegnen. Zu den obengenannten Wahlsystemen nennt Mueller ergänzend das Punktwahlsystem von Hylland-Zeckhauser, die Vetowahl und das Wahlsystem der

⁵⁰ Zu den Wahlsystemen vgl. *Mueller, Dennis C., Public Choice II, a. a. O., S. 112 f.*

Nachfrageoffenlegung⁵¹. Diese Systeme sind allerdings in ihrer Struktur so kompliziert, daß man fast wieder zur Einstimmigkeitsregel zurückkehren könnte. Als Alternative zur Wahl wäre noch das aus der (demokratischen) griechischen Antike bekannte Losverfahren zu nennen. Es ist zumindestens verfahrensgerecht (engl. „fair“).

Weil die verschiedenen institutionellen Regelungen sehr unterschiedliche Resultate hervorbringen, muß zunächst eine normative Entscheidung (!) über die anzustrebenden staatlichen und gesellschaftlichen Ziele fallen, bevor eine bestimmte Entscheidungsregel zur Geltung kommen kann. Als Ansatz für eine Reform des Wahlsystems in den Vereinigten Staaten bringt Mueller die Überlegung ein, Wahlsysteme kompatibel auszugestalten. Weil bisher die Präsidentenwahl nach dem absoluten Majorz stattfindet, die Vorwahlen dagegen nach dem relativen Majorz veranstaltet werden, kann das zur Folge haben, daß sich ein Kandidat einer politischen Partei um die Präsidentschaft bewerben kann, der sich in einigen Staaten knapp durchsetzen konnte, obwohl er in anderen deutlich durchfiel. So hatte McGovern, der sich im Jahre 1972 bei den Primaries gegen Muskie durchsetzen konnte, bei der Präsidentschaftswahl gegen Nixon keine Chance. Die Gleichschaltung der Wahlsysteme trüge möglicherweise zur Rationalisierung des Wahlprozederes bei⁵².

2. Öffentliche Entscheidungen in einer repräsentativen Demokratie

In einer repräsentativen Demokratie erfolgt die Entscheidung darüber, welche Güter öffentlich angeboten werden, nicht unmittelbar durch das Volk. Bei den Wahlen stehen die von den politischen Parteien angebotenen Programme zur Disposition. Wird die indirekte Demokratie, wie sie außerdem genannt wird, nicht nach schweizerischem Vorbild durch direkt-demokratische Elemente ergänzt, gibt es nur Pauschallösungen. In einer repräsentativen Demokratie werden die öffentlichen Güter sozusagen en bloc bereitgestellt⁵³. Worin liegt nun der Sinn der Repräsentation? Schmitt betonte einmal, daß gerade *das Repräsentative* das Undemokratische an der repräsentativen Demokratie sei, weil es einer aristokratischen Begriffswelt zugehöre und schloß daraus, daß eine begriffliche Subsumtion der liberal-repräsentativen Demokratie unter den Begriff der Demokratie wegen ihres Mischcharakters unzulässig sei⁵⁴. Wenngleich diese begriffliche Abweisung zu weit

⁵¹ Vgl. *ebda.*, S. 113 ff. Siehe dort den Hinweis auf das von May vorgeschlagene *Dezisionskriterium*. Eine Wahlordnung gilt demgemäß als überlegen, wenn sie einen eindeutigen Sieger ermöglicht (vgl. May, K. O., A Set of Independent, Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision, S. 680 ff., in: *Econometrica*, 20, 1952, S. 680 – 684).

⁵² Vgl. Mueller, Dennis C., *Public Choice II*, a. a. O., S. 120 ff.

⁵³ Vgl. Zippelius, Reinhold, Zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie, S. 5 ff., *Abhandlungen der Geistes- und Sozialwissenschaftlichen Klasse*, Nr. 11, 1987, S. 1 – 39.

⁵⁴ Vgl. Schmitt, Carl, *Verfassungslehre*, a. a. O., S. 218.

gehen dürfte, ist daran zweifelsfrei richtig, daß eine Unterscheidung zwischen demokratischen und liberal-repräsentativen Strukturprinzipien möglich und geboten erscheint. So darf die erhobene programmatische Forderung nach einer Heraufsetzung der Legislaturperioden von vier auf fünf Jahre gleichzeitig als Stärkung liberaler Strukturprinzipien – durch die Aufwertung der repräsentativen Versammlung – und als Schwächung demokratischer Strukturprinzipien – durch die Einschränkung von Mitwirkungsmöglichkeiten – gelten, womit sich gleichzeitig zeigt, daß es in einer repräsentativen Demokratie auf das adäquate Mischungsverhältnis der beiden Strukturprinzipien ankommt.

a) Das Median-Wähler-Konzept

Trotz seiner zahlreichen restriktiven Annahmen ist das Median-Wähler-Konzept als *der* Erklärungsansatz für die Funktionsweise repräsentativer Systeme bekannt⁵⁵. Es bezieht sich auf ein Zwei-Parteiensystem, wodurch der Markteintritt einer dritten Partei definitionsgemäß ausgeschlossen ist. Unter der Annahme, daß die Wähler diejenige Partei wählen, die ihrer Anschauung am nächsten kommt, wird jede der beiden Parteien versuchen, an den Median der Skala heranzurücken. Wer den Medianwähler bzw. die Medianwählergruppen gewinnt, hat die Wahl für sich entschieden. Wird das Zwei-Parteiensystem unter Aufgabe der Prämisse von Markteintrittsbarrieren für potentielle Konkurrenten zu einem *Mehrparteiensystem* erweitert, zeigt sich, daß eine Ausbildung von mehreren lokalen Maxima durchaus möglich ist und Auswirkungen auf die politische Skala haben kann. Durch den erfolgreichen Eintritt neuer Rechts- oder Links-Parteien wird sie selbst nach rechts oder links verschoben. Mit anderen Worten befindet sich der in einer ordinalen Skala zu ermittelnde Median dann nicht in der Bereichsmittle der Häufigkeitsverteilung.

b) Mehrparteiensysteme

Nach Riker, der den folgenden Zusammenhang spieltheoretisch fundiert nachzuweisen versuchte, tendierten alle politischen Systeme, gleich ob Zwei- oder Mehrparteiensysteme, zu zwei Koalitionen von nahezu gleicher Größe. Die optimale Koalitionsstrategie wäre es, die Opposition unter der Nebenbedingung, daß sie weniger als 50% der Stimmen erhalten solle, so groß wie möglich werden zu lassen⁵⁶.

„In n-person, zero-sum games, where side-payments are permitted, where players are rational, and where they have perfect information, only minimum winning coalitions occur.

⁵⁵ Zu diesem Abschnitt vgl. Mueller, Dennis C., *Public Choice: A Survey*, a. a. O., S. 408 und Blankart, Charles B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, a. a. O., S. 109 f.

⁵⁶ Vgl. Riker, William H., *The Theory of Political Coalitions*, New Haven; London 1962.

*... In social situations similar to n-person, zero-sum games with side-payments, participants create coalitions just as large as they believe will ensure winning and no larger.*⁵⁷

Seine Überlegung geht dahin, daß politische und gesellschaftliche Gruppen Zugeständnisse für ein erfolgreiches Engagement zugunsten einer Partei verlangen. Für eine Siegerkoalition gibt es folglich mehr zu gewinnen, je knapper die Mehrheit ist. In Anlehnung an das ökonomische Minimumprinzip gilt, daß eine bestimmte Prämie, die an eine Siegerkoalition gezahlt wird, gesamtgesellschaftlich um so billiger sein wird, wenn sie nur an wenige Repräsentanten gezahlt werden muß. Eine Regierungskoalition, die 52% der Sitze hält, verbraucht weniger Ressourcen als eine Regierungskoalition, die 62% der Sitze einnimmt. In diesem Zusammenhang erschließt sich der hohe Preis sogenannter Großer Koalitionen. Allgemein gilt, daß der Stimmentausch inhomogener Interessen die Verfügungsmasse einer jeden Koalition ist.

Riker ist in seinem Modell von der restriktiven Annahme ausgegangen, daß alle politischen Maßnahmen nur distributive Wirkungen hätten⁵⁸. Genau diese Verengung auf den Verteilungsaspekt unterstreicht die Belange politischer Rationalität vorzüglich⁵⁹. Im parlamentarischen Alltagsgeschäft vollzieht sich die Konfliktlösung auf der Basis des Interessenausgleichs. Hingegen scheint Riker den Aspekt der Regierungsstabilität zu vernachlässigen. Die Aussage ist bestimmt zutreffend, daß bei äußerst knappen Mehrheiten die Wahrscheinlichkeit zum Verlust der Regierungsmehrheit steigt, womit unter Einbeziehung von Stabilitätsgesichtspunkten deutlichere Mehrheiten opportuner erscheinen. Riker vernachlässigt zudem etwaige Ausnahmesituationen, in denen eine verfassungsändernde Mehrheit zustande kommen muß. Zu kritisieren ist ferner, daß Riker den unterschiedlichen politischen Ideologien keinerlei Bedeutung zumißt. Selbstverständlich lassen sich auch in einem positiven Ansatz normative Zusammenhänge formal zur Kenntnis nehmen. Lediglich deren inhaltliche Begründung ist positiv nicht möglich. Bestimmt dürften gewisse ideologische Positionen oder Schranken bestimmte Koalitionen eindeutig begünstigen oder verhindern. Eine Volkspartei, die über mehr strategische Bindungsmöglichkeiten verfügt als eine andere, wird die besseren Aussichten zur Bildung einer Regierungskoalition besitzen und ceteris paribus die geringsten Zugeständnisse machen müssen. Unbenommen von diesen Nuancen dürfte Rikers Ansatz die entscheidenden Züge der Koalitionsbildung und der Ausbeutungsproblematik bei kollektiven Mehrheitsentscheidungen völlig zutreffend beleuchten. Er beschreibt die Strategie eines parlamentarischen divide et impera.

⁵⁷ *Ebda.*, S. 32 f.

⁵⁸ Vgl. *ebda.*, S. 28 ff.

⁵⁹ Vgl. *Wehner*, Burkhard, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, a. a. O., S. 71 ff.

c) Das Wählerverhalten

Hinsichtlich des Nachfrageverhaltens bei öffentlichen und privaten Gütern bestehen elementare Unterschiede. Bei privaten Gütern ist die Wahlentscheidung auf eine Person beschränkt. Hingegen muß bei öffentlichen Gütern von einem interdependenten Wählerverhalten gesprochen werden. Nach Mueller läßt sich die Wahlentscheidungsfunktion in folgender Weise formalisieren:

$$V = Nw - K + E$$

Wobei V in diesem analytischen Satz die Verhaltensweise eines beliebigen Wählers wiedergibt, in welcher die Beteiligung im Wahlakt und die Kosten der Informationsgewinnung enthalten sind, N die potentiellen Nutzen durch das öffentliche Gut darstellt, während die Variable w die Wahrscheinlichkeit ausdrückt, daß die Wahlentscheidung tatsächlich relevant wird. K steht für die Kosten und E für die privaten Extraprofite, die aus dem Prozeß der Informationsgewinnung entstehen. Die Lösung ist trivial. Das Optimum ergibt sich bei einem Wert, bei dem der Grenzwert von E fällt und der Grenzwert von K steigt. So läßt sich der Wahlprozeß beschreiben. Dabei nimmt die Wahrscheinlichkeit, daß eine einzelne Wahlstimme entscheidend wird, mit zunehmender Wählerzahl ab. Bei einer Bundestagswahl kommt der einzelnen Stimme eine faktische Gewichtung zu, die deutlich kleiner ist als 10^{-8} . *Das Wahlergebnis hat für viele Bürger selbst den Charakter eines öffentlichen Gutes.* Lediglich bei Schichten, die über finanzielle Talente verfügen, um den Begriff in seiner etymologischen Bedeutung aufzugreifen, ist eine stärkere Internalisierung des Wahlergebnisses erkennbar⁶⁰.

d) Besonderheiten des bundesrepublikanischen Wahlrechts.

Die 5 v. H.-Sperrklausel

Die Entscheidung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofes im Jahre 1999, die 5 v. H.-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht aufzuheben und damit eine Situation wie in der baden-württembergischen oder bayrischen Lokalpolitik herbeizuführen, könnte mittelfristig Auswirkungen auf die Wahlrechtsmodi anderer Gebietskörperschaften besitzen. Denn die richterliche Begründung, daß durch die Sperrklausel die Chancengleichheit kleinerer Parteien beeinträchtigt wird, ist nicht nur auf kommunale Belange anzuwenden. Wir behaupten, daß sich die gleiche Argumentation inhaltlich auf die Wahl zum Deutschen Bundestag übertragen läßt. Wird diese Überlegung akzeptiert, steht damit das aus den „Erfahrungen der Weimarer Republik“ entstandene Kernstück des bundesdeutschen Wahlrechts in der Kritik.

⁶⁰ Vgl. Mueller, Dennis C., Public Choice: A Survey, a. a. O., S. 410 ff.

Das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag soll einen Kompromiß zwischen dem Verhältnis- und dem Mehrheitswahlrecht darstellen. Da nun die Erststimmen auf die Zweitstimmen angerechnet werden, entsteht faktisch ein Proporz, welcher nur nuanciert durch mögliche Überhangmandate korrigiert wird. Damit eine Partei in das Parlament einziehen kann, muß eine 5 v. H.-Sperrklausel übersprungen bzw. wahlweise drei Direktmandate gewonnen werden⁶¹. Letzteres sollte auf Kosten von Kleinstparteien das Zustandekommen von Regierungsmehrheiten garantieren. Tatsächlich darf der dadurch erfolgte Wegfall zahlreicher Stimmen als der schwerwiegende Fehler eines Modells bezeichnet werden, in das der Anspruch gelegt wird, die Parteien nach ihrem Verhältnis zueinander genauestens abzubilden. Schließlich darf der Vorteil eines reinen Proporzsystems in der Minimierung strategischen Verhaltens gesehen werden. Und genau das, so zeigen es die strategischen Leihstimmenkampagnen sowohl bei Erst- und Zweitstimmen, hat das Bonner Wahlsystem nicht leisten können. In jedem Fall wird durch die 5 v. H.-Sperrklausel eine Eintrittsbarriere errichtet, die verhindert, daß neue politische Strömungen parlamentarisch kanalisiert werden können. Und daß sich immer Regierungsmehrheiten bei Bundestagswahlen eingestellt haben, dürfte eher dem Zufall zu verdanken sein und das Reglement nur vordergründig bestätigen. Kontrafaktisch haben die Zustände in einigen bundesdeutschen Landtagen der 80er Jahre gezeigt, daß die Sperrklausel keinen Königsweg bietet, um eine Paralisierung des Parlaments zu verhindern („Hessische Verhältnisse“). Allgemein gilt: je höher eine Sperrklausel liegt, desto eher provoziert sie ein strategisches Wahlverhalten und verursacht damit einen politischen Schaden, der aus einer Verfälschung des Wählerwillens resultiert. Die arithmetischen Zufallsergebnisse erweisen sich als öffentliches Übel.

3. Exkurs: Der Prinzipal-Agenten-Ansatz

In der staatlichen Politik stellen die Repräsentationsbeziehungen eine der ältesten und allgemeinsten Modi sozialer Interaktion dar⁶². So vertraten die Prinzipalkommissare, zuletzt die Fürsten von Thurn und Taxis, den deutschen Kaiser beim Reichstag zu Regensburg⁶³. Ein noch geeigneteres Studienobjekt als die Monarchie bietet die indirekte Demokratie, in welcher der Lobbyismus um so besser gedeihen kann, je indirekter die Demokratie ist, d. h. je mehr Freiräume für die

⁶¹ Vgl. BundeswahlG § 6 Abs. 6 Satz 1.

⁶² Vgl. Ross, Stephen A., The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, S. 134, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 1973, S. 134–139.

⁶³ Vgl. Fürnrohr, Walter, Der immerwährende Reichstag zu Regensburg, a. a. O., S. 22 ff. Dem „alten Fritz“ war bewußt: „Ein Minister . . . hat, sobald seine eigenen Interessen in Frage kommen, stets Nebenabsichten.“ (*Friedrich der Große*, Das politische Testament von 1752, a. a. O., S. 52). Innerhalb der Exekutive erteilt die Gubernative der Administrative Befehle, deren Ausführungsüberwachung sich wegen der asymmetrischen Informationslage schwierig gestaltet (zur Bürokratietheorie vgl. Niskanen, William A., Bureaucrats and Politicians, S. 617 ff., in: The Journal of Law and Economics, 18, 1975, S. 617–643).

Repräsentanten entstehen. Aus diesem Grunde macht es Sinn, den Exkurs über die Prinzipal-Agenten-Zusammenhänge im Abschnitt über die repräsentative Demokratie einzuordnen, obwohl dem Volk eigentlich die Kompetenz-Kompetenz fehlt⁶⁴ und es streng genommen *im deskriptiven Sinne* nicht der Prinzipal sein kann. Durch den Hinweis auf die Tätigkeit von Lobbyisten wurden bereits die Abgeordneten als potentielle Ansprechpartner genannt. Dennoch versteht sich von selbst, daß sich die Einflußnahme auf die Exekutive erweitern läßt. Eine Beeinflussung des Volkes käme hingegen zu teuer, und wie der Ausgang vieler Wahlen gezeigt hat, ist trotz zahlreicher Beeinflussungsmöglichkeiten durch Parteien und Interessengruppen der Erfolg von politischen Kampagnen nicht garantiert. Einflußreiche Gruppen achten daher peinlich genau darauf, daß sich die Indirektheit der Demokratie nicht verliert.

Der Begriff (engl. „agency-theory“) wurde von Ross eingeführt. Er bezeichnet ein grundsätzliches Problem asymmetrischer Information. Der Prinzipal-Agenten-Ansatz kann im Kontext beider wissenschaftlicher Betrachtungsweisen stehen. Im normativen Ansatz, der in diesem empirischen Kapitel nur aus begrifflichen Abgrenzungsgründen Erwähnung findet, geht es um die effiziente Ausgestaltung von Vertragsformen zwischen dem auftragerteilenden Prinzipal und dem ausführenden Agenten. Es sollen die Kosten minimiert werden, die der Agent durch die Ausbeutung des Prinzipals verursacht, indem der Ausführende den Wissensvorsprung in der Kenntnis der Umweltbedingungen zu versteckten Aktionen ausnutzt und beispielsweise eine vollständige Auftragserfüllung mit der Begründung verweigert, es hätten widrige Umstände vorgelegen⁶⁵. Mißbrauchstatbestände können sich überall dort einstellen, wo eine effektive Kontrolle schwierig oder unmöglich ist⁶⁶. Der positive Prinzipal-Agenten-Ansatz arbeitet per se empirisch. Man strebt an, *institutionelle Lösungen* für das Problem zu entwerfen, das durch die privaten Vertretungs- und öffentlichen Repräsentationsbeziehungen entsteht. Mit dem positiven Prinzipal-Agenten-Ansatz sollen die in der Wirklichkeit zu beobachtenden institutionellen Arrangements erklärt werden. Es wird postuliert, daß sich diejenigen institutionellen Formen durchsetzen, die kostenminimal sind. Zur Anwendung kommen effiziente Überwachungs- und Entlohnungssysteme⁶⁷. Müller hat vor einiger Zeit die Verhaltensanreize für Akteure im Rahmen eines staatlichen Modells besprochen. Ziel seiner Untersuchung war es, mögliche Effizienzsteigerungen von staatlichen Prozeßabläufen hervorzuheben. Es stellte sich heraus, daß Ineffizienzen

⁶⁴ Zur Frage, ob es eine Volkssouveränität gebe vgl. etwa Schieren, Stefan, Plebiszitäre Elemente in der parlamentarischen Demokratie. Einige theoretische Überlegungen zu den Verfahrensproblemen, a. a. O., S. 71 f.

⁶⁵ Vgl. *ebda.*, S. 70 f.

⁶⁶ Nach einem Tuscholsky-Wort hat „jede Aktiengesellschaft ... einen Aufsichtsrat, der rät, was er eigentlich beaufsichtigen soll.“ (Tuscholsky, Kurt, Kurzer Abriß der Nationalökonomie, S. 940, in: ders., Gesammelte Werke, Band III, hrsg. von Gerold-Tuscholsky, Mary/Raddatz, Fritz, Hamburg 1960, S. 939–941).

⁶⁷ Vgl. Feldmann, Horst, Eine institutionalistische Revolution?, a. a. O., S. 49 f.

oft dadurch entstehen, weil die Agenten Sonderausgaben durch die Verfolgung von Nichtverbandsinteressen verursachen. Um das zu vermeiden, schlägt Müller eine Reform des Haushaltsrechts und der spezifischen Anreizsysteme, der Kontrollmechanismen und der öffentlichen Preisbildungsregeln vor, wohlwissend, daß jede Reform um so erfolgreicher sein wird, je ideologiekompatibler sie ist. Auf demokratische Systeme bezogen heißt das, Reformen haben um so größere Chancen, je bessere Wiederwahlchancen sie eröffnen⁶⁸.

4. Die Grenzen einer empirischen Demokratieanalyse

Von einem geschichtsmächtigen Begriff mag eine deutliche Faßbarkeit erwünscht sein. Aber oft erweist sich ein solcher als Blankett, in den die unterschiedlichsten sozialen, liberalen, christlichen u. a. Denotationen einfließen. Begnügen wir uns daher mit einer empirischen Annäherung. In einer üblichen Ausdeutung wird die Demokratie als bloßes Synonym für die westliche Regierungsform ausgegeben. Ihr auffälligstes Charakteristikum ist das Primat der Innenpolitik⁶⁹, was heißt, daß der Weltfrieden oft als *Quantité négligeable* hinter den nationalen Belangen zurückzustehen hat. Und in der Tat hat die weitgehende Demokratisierung von Großstaaten die Außenpolitik in einem starken Maße den innenpolitischen Stimmungsschwankungen ausgesetzt. In dieser „Erbsünde der französischen Revolution“⁷⁰ hätten wir bereits eine erste Suboptimalität gefunden. Allgemeiner gefaßt beschäftigt sich eine positive Analyse der Demokratie mit dem Erkennen von Suboptimalitäten, Ineffizienzen und Verfahrensmängeln demokratischer Ordnungen. Eine Analyse der institutionellen Strukturen ist das, was sie leisten kann. Sie muß in der Lage sein, den demokratischen Geltungsbereich abzustecken. Sie hat zu zeigen, warum es unsinnig wäre über wahrheitsfähige Inhalte demokratisch abzustimmen. Eine Mehrheitsentscheidung zur Frage, was „6+6“⁷¹ ergibt, wäre geradezu fatal, weil von einem formellen Mehrheitsentscheid keine Produktion von Wahrheit zu erwarten ist. Darum mag es sinnvoll sein, in den modernen Verfassungen bestimmte Bereiche zu benennen, die explizit aus dem Einflußbereich politischen Handelns herausgenommen werden sollen. So garantieren die meisten modernen Verfassungen ausdrücklich die Freiheit der Wissenschaft, der Kunst und der Mei-

⁶⁸ Vgl. Müller, Klaus, *Lean Government – Ansatzpunkte und Voraussetzungen einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor*, S. 467 ff., in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 6, 1995, S. 459–476.

⁶⁹ Dieses Primat der Innenpolitik wurde noch einmal im Kosovo-Krieg eindrucksvoll bestätigt (vgl. Naumann, Klaus, Rede auf dem 10. Forum *Bundeswehr und Gesellschaft*, abgedruckt in: *Welt am Sonntag*, 11. Juli 1999, S. BW 3).

⁷⁰ Martini, Winfried, *Das Ende aller Sicherheit*, Stuttgart 1954, S. 290.

⁷¹ Im Oktal-System ergibt übrigens „6₈+6₈=14₈“. Ein Parlament sollte niemals wahrheitsfähige Fragen entscheiden, sondern nur die entsprechenden Ordnungssysteme einheitlich festlegen. Wie die unstrittene Rechtschreibreform zeigt, haben derartige Fragen durchaus ein politisches Gewicht.

nungsäußerung. Die Forderung nach Einrichtung *demokratiefreier* Bereiche ist eigentlich eine Forderung nach partieller *Politikfreiheit*, wohlwissend, daß ansonsten die *interessenbezogene* Einflußnahme in allen Sphären der Gesellschaft merklich würde. Diese politikfreien Bereiche wurden einst als individuelle Abwehrrechte gegenüber dem monarchistischen Staat eingefordert. Seit sich mit der Einführung der Republik die Machtverhältnisse geändert haben, provozieren diese demokratiefreien Bereiche bereits durch ihre Existenz die Kritik demokratisch legitimer Repräsentanten.

III. Optimale Gebietskörperschaften

1. Die Migrationsentscheidung

Anhand der Migrationsentscheidung können die Bedingungen untersucht werden, welche Bürger und Fremde dazu bewegen, ihren Wohnsitz in einer bestimmten Region zu wählen. Die Migrationsentscheidung ist neben dem Suizid⁷² die wichtigste Möglichkeit, um sich der obligatorischen Mitgliedschaft in einem Staatsverbund zu widersetzen. Die individuelle Migrationsentscheidung, in welcher Gebietskörperschaft ein Wohnsitz gewählt wird, ist *ceteris paribus* neben vielen privaten Gründen, wie einer familiären oder beruflichen Perspektive, davon abhängig, wie gut ein Großraum, ein Staat, eine Region oder eine Lokalität mit öffentlichen Gütern versorgt ist. Oft unterscheiden sich diese Gebietskörperschaften durch institutionelle Zugangsbarrieren, die zur Aufrechterhaltung eines bestimmten zivilisatorischen Niveaus an öffentlichen Gütern notwendig sind. Tatsächlich verursacht eine umfangreiche Ab- oder Zuwanderung bei den betroffenen Staatswesen einen externen Schock, wobei das Ausmaß der Migration, oft durch die demographische Entwicklung initiiert, von der Mobilität abhängt. Je mobiler eine Gesellschaft ist, desto eher wird ein politisches Handeln der betroffenen Regierungen eingefordert, wenn die Politik nicht bloß dazu übergehen will, die Konsequenzen zu verwalten. Migrationen verursachen Kosten für die Region, aus der die Wanderungsbewegung kommt und entstehen in der Region, in welche die Wanderungsbewegung führt, falls die optimale Nutzerzahl unter- bzw. überschritten wird. Die zuwandernden Gruppen erhoffen sich bestimmte Vergünstigungen, während die abwandernden Gruppen um tatsächlicher oder vermeintlicher Nachteile willen fliehen. Ohne eine entsprechende Erwartungshaltung wären die Wanderungsbewegungen nicht zu erklären⁷³.

⁷² Vgl. Weldon, Theodore T., *The Vocabulary of Politics*, Harmondsworth 1953, S. 48.

⁷³ Angenendt stellt einige Ursachen von Wanderungsbewegungen heraus. Neben den politischen, soziokulturellen, ökonomischen, demographischen und ökologischen hebt er vor allem die ökonomischen Gründe hervor (vgl. Angenendt, Steffen, *Eine Welt der Wanderungen*, S. 80 f., in: Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): *Die neue Weltpolitik*, Bonn 1995, S. 79–90).

2. Die Abstimmung mit den Füßen

Die Verhaltensweisen in sozialen Einheiten lassen sich durch das Ausmaß der in ihnen verfügbaren privaten und öffentlichen Güter beschreiben. Sie bilden einen Komplex an Anreizen, der Zu- und Abwanderungsbewegungen auslöst. Ob es tatsächlich zu Wanderungsbewegungen kommt, hängt u. a. von den vorhandenen Zu- und Abwanderungsschranken ab. Vorhandenen Abwanderungsbewegungen kann entgegengewirkt werden, indem die Mißstände abgestellt oder die Freizügigkeit aufgehoben wird. Der sogenannte antifaschistische Schutzwall wurde einst gebaut, um einen schnellen wirtschaftlichen Zusammenbruch der DDR zu verhindern. Die Abstimmung mit den Füßen hat man oft als Akzeptanzmaßstab für politische Regimes gedeutet. Daß die Migrationszahlen als Kenngröße demokratischer Entwicklung interpretiert wurden, dürfte aus der Zeit des kalten Krieges stammen, als der Westen dem Osten Demokratiedefizite nachzuweisen suchte. Tatsächlich dürften in den meisten Fällen die wirtschaftlichen Anreize im Vordergrund gestanden haben, so wie es sich exemplarisch an den Wanderungszügen in Asien zeigt, die oft aus Staaten, in denen Beinahe-Demokratien bestehen, in die reichen, autokratisch regierten arabischen Staaten führen.

Tiebout hat sich als Erster mit den Migrationsbewegungen in dezentralen Systemen beschäftigt⁷⁴. Die Mobilität der Individuen innerhalb der Regionen eines Staatsgebietes erklärte Tiebout mit dem unterschiedlichen Angebot an öffentlichen Gütern. Nach Maßgabe der individuellen Präferenzen käme es zu einer Abstimmung mit den Füßen (engl. „voting-with-the-feet“). Der Erklärungswert des Modells ist durch die Annahme vollständiger Mobilität, die von sozialen Bindungen abstrahiert, und der Nichtannahme von horizontalen Überschideungseffekten (engl. „spill-over-effects“) teilweise eingeschränkt⁷⁵. Die Abstimmung mit den Füßen garantiert modelltheoretisch das Entstehen einer pareto-optimalen Situation, weil Bürger mit weitgehend homogenen Präferenzordnungen zusammenziehen, *womit sie gleichzeitig ihre individuellen Präferenzen enthüllen*. Beim Auftreten von Skalenvorteilen (engl. „economies of scale“) wird die Wahrscheinlichkeit geringer, daß durch individuelle Wanderungsbewegungen eine pareto-optimale Situation erreicht wird. Auch das Überschreiten der optimalen Klubnutzerzahl, einer dynamischen Größe, verursacht Suboptimalitäten. Wäre die optimale Nutzerzahl dagegen noch nicht erreicht, könnte der Staat Einwanderungsanreize setzen. Bei einer pareto-optimalen Situation gleichen sich die Zugewinne in den Nettovorteilen der Zuwanderungsgesellschaft und dem Verlust der Abwanderungsgesellschaft aus⁷⁶. Tiebouts Modell liefert einen Beitrag zur plausiblen Erklärung von Migrationen,

⁷⁴ Vgl. Tiebout, Charles M., A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64, 1956, S. 416–424.

⁷⁵ Zur Kritik am Tiebout-Modell vgl. Petersen, Hans-Georg, Finanzwissenschaft II, Stuttgart usw. 1988, S. 117 f.

⁷⁶ Vgl. Mueller, Dennis C., Public Choice II, a. a. O., S. 149 ff.

genauer gesagt, zur Beschreibung der Wanderungsbewegungen zwischen Regionen⁷⁷.

3. Der fiskalische Föderalismus

a) Föderalismus diesseits des Nationalstaates

Mit dem Thema der Bestimmung einer optimalen Kompetenzstruktur in einer Föderation befaßt sich der fiskalische Föderalismus (engl. „fiscal federalism“). Es geht um eine adäquate Verteilung von Aufgaben und Einnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften in horizontaler und vertikaler Richtung. Allerdings kann im strengen Sinne nur von Föderalismus gesprochen werden, wenn es sich um ein Neben- und Miteinander von staatlichen Ebenen *innerhalb* einer staatlichen Organisation handelt⁷⁸. Grundsätzlich gilt, daß die Bereitstellung öffentlicher Güter nach Maßgabe ihrer räumlichen Zuordnung erfolgen sollte, unabhängig davon, wie die Souveränitätsfrage gelöst wird. Das staatliche Finanzierungssystem muß auf die Aufgabenanforderungen abgestimmt sein⁷⁹. Den Kompetenzen, Aufgaben und Ausgaben, die den einzelnen Gebietskörperschaften bei der Gesetzgebung zufallen, müssen entsprechende Einnahmen gegenüberstehen. Ein ideales föderatives System ist derart ausgestaltet, daß keine horizontalen Überschneidungseffekte (engl. „spill-over-effects“) auftreten, die bei Petersen „externe Effekte lokaler Politiken“⁸⁰ genannt werden und erstmals von Musgrave beachtet wurden⁸¹. Sie tangieren die Nutzen von Bürgern in anderen Gebietskörperschaften⁸². *Da diese Effekte von Gut zu Gut variieren, erfordert jedes öffentliche Gut eine eigene Grenzziehung und damit eine andere Gebietsgröße, was natürlich praktisch unmöglich realisiert werden kann.* Ein gelungenes Beispiel für die weitgehende Minimierung horizontaler Überschneidungseffekte hätte eine Zusammenlegung der Bundesländer Berlin und Brandenburg geben können. Wegen der weitreichenden Gemeinschaftsaufgaben, wie sie seit der Wiedervereinigung im Großraum Berlin anfallen, wäre eine gemeinsame Grenzziehung richtig gewesen.

Auf der vertikalen Ebene existieren ebenfalls Rauminkongruenzen. Es gibt ein vertikales Pendant zum horizontalen Überschneidungseffekt, das zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaftshierarchien auftritt. In dem Zusammenhang soll die Kategorie der *lokal unerwünschten Güter* (engl. „nimbys“)⁸³ eingeführt

⁷⁷ Vgl. Petersen, Hans-Georg, Finanzwissenschaft II, a. a. O., S. 118.

⁷⁸ Vgl. Schmitt, Carl, Der Hüter der Verfassung, a. a. O., S. 71.

⁷⁹ Zur Bestimmung einer optimalen Kompetenzstruktur in einer Föderation vgl. etwa Liedtke, Cornelius, Theorie der öffentlichen Güter und optimale Struktur einer Föderation, a. a. O., S. 78 ff.

⁸⁰ Petersen, Hans-Georg, Finanzwissenschaft II, a. a. O., S. 113.

⁸¹ Vgl. Musgrave, Richard A., Provision for Social Goods, a. a. O., S. 135.

⁸² Vgl. Petersen, Hans-Georg, Finanzwissenschaft II, a. a. O., S. 112 ff.

werden. Darunter werden Güter verstanden, deren volkswirtschaftlicher Nutzen weitgehend unstrittig ist, doch eine Positionierung in unmittelbarer Nähe zur eigenen Lokation abgelehnt wird. Typischerweise tritt das lokal unerwünschte Gut als Kuppelprodukt auf. So kommt es beim Bau und dem Betrieb eines Atomkraftwerkes zu einer Kupplung eines nationalen öffentlichen Gutes i. e. S. mit einem lokalen Übel. Der Fall des lokal unerwünschten Gutes stellt ein geographisches Spezialproblem dar. Nach Hart und Pommerehne sollten in einem solchen Fall Kompensationszahlungen angeboten werden⁸⁴. Allerdings läßt sich kaum bestreiten, daß zum einen Kompensationszahlungen einen Mitnahmeeffekt bewirken, da der Schaden nicht objektiv nachweisbar ist und zum anderen die möglichen exklusiven Vorteile, etwa das Vorhandensein von Berufsperspektiven, ausgeblendet werden, die aus der Nähe zum Objekt resultieren. Es läßt sich nicht allen recht machen. Hier zeigt sich wieder einmal deutlich, daß politisches Handeln notwendigerweise diskriminieren muß.

b) Föderalismus jenseits des Nationalstaates

Unter den Bedingungen des modernen Handels und Transports, der modernen Kommunikations- und Informationsströme, des Umweltschutzes sowie der Luft- und Weltraumfahrt sind infrastrukturelle Anforderungen entstanden, welche die *Vorstellung* von supra- und internationalen Güterkategorien generiert haben. Diese raumübergreifenden Objekte erfordern einen neuen Ordnungsrahmen. Bereits zum heutigen Zeitpunkt besteht für den internationalen Verkehr auf Flughäfen und Bahnhöfen eine nationalstaatliche Exterritorialität⁸⁵. Vermutlich war diese Entwicklung durch die Einführung der modernen Waffensysteme im Ersten Weltkrieg prädisponiert, wodurch sich kriegerische und friedliche Aktionen zu planetarischen erweitert haben⁸⁶. Heute finden die Übernahmeschlachten auf dem schwer zu überschauenden Finanzterrain statt. Es sind besonders die multinationalen Konzerne, die sich den neuen globalen Rahmenbedingungen angepaßt haben. Die mittlerweile schon wieder überholte Losung „made by Daimler-Benz“ statt „made in Germany“ darf stellvertretend für die Etablierung einer konzernbezogenen Loyalität angeführt werden. Zudem bringt die weltweite Vernetzung transnationale öffentliche Übel, wie das internationale Verbrechen hervor, deren Bekämpfung im nationalstaatlichen Rahmen besondere Probleme aufwirft, wenn die Machtbasen außerhalb des betroffenen Herrschaftsgebietes liegen und von der „Kriminalität reisen-

⁸³ Inhaber unterscheidet im einzelnen nimbys, d. h. „not in my backyard“, lulus, d. h. „locally unwanted land uses“ und nimtoos, d. h. „not in my term of office“ (vgl. *Inhaber*, Herbert, Of Lulus, Nimbys, and Nimtoos, S. 52 f., in: *Public Interest*, 107, 1992, S. 52–64).

⁸⁴ Vgl. *Hart, Albert/Pommerehne*, Werner W., Zur Standortwahl von Nimby-Gütern, S. 190 ff., in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 39, 1994, S. 189–211.

⁸⁵ Vgl. *Weizsäcker*, Ernst Ulrich von, *Erdpolitik*, 3. Auflage, Darmstadt 1992, S. 200.

⁸⁶ Vgl. *Eisermann*, Gottfried, *Staat, Geographie und Politik*, a. a. O., S. 132.

der Ausländer“⁸⁷ gesprochen werden muß. Der ausländische Zugriff auf Ressourcen erfolgt immer seltener im Staatsverband, doch häufig „privatisiert“.

Nach Wehner trägt der Wunsch nach Bereitstellung von supra- und internationalen öffentlichen Gütern einem Ordnungsdenken Rechnung, das sich über das staatliche Gewaltmonopol hinaus erweitert. Es scheint rational zu sein, die mit zunehmender weltweiter Verflechtung eintretende Regellosigkeit in den internationalen Beziehungen überwinden zu wollen, wenngleich es dazu nicht notwendigerweise einer internationalen Regierung bedarf⁸⁸. Der Regellosigkeit kann u. a. durch eine nationalstaatliche Allianzenbildung begegnet werden. Was jedoch die Erklärung solcher staatspolitischer Konstellationen betrifft, kann man beim volkswirtschaftlichen Denken nicht stehen bleiben. Es ist daher kein Zufall, daß bei dem auf Olson und Zeckhauser zurückgehenden ökonomischen Allianzenmodell die typischen Schwächen eines nicht interdisziplinär erweiterten Denkens zu Tage treten. So kann nicht erklärt werden, warum sich in asymmetrischen Gruppen die großen Allianzpartner quasi von den kleinen Alliierten ausbeuten lassen. Zwar trifft es zu, daß die Vereinigten Staaten von Amerika einen überproportionalen Anteil an den Verteidigungsausgaben innerhalb des Nordatlantischen Verteidigungsbündnisses aufbringen⁸⁹, doch blendet die einseitige Beobachtung der Finanzierungsseite den eigentlichen kausalen Nexus aus. Das empirisch zu konstatierende Verhalten, daß größere Staaten kleinere Staaten in Allianzen zwingen, läßt sich rational nur dadurch erklären, daß es Vorteile verspricht. *Und jene mögen nach dem Primat der Innenpolitik weniger auf fiskalisch-staatlicher, sondern auf privatwirtschaftlicher Ebene innerhalb des Hegemons anfallen.* In ökonomischer Diktion weisen die Vereinigten Staaten an den bereitgestellten öffentlichen Gütern eine stärkere Präferenz auf als ihre Verbündeten. Da Verbündete gegen politische und kulturelle Vorgaben eines Hegemons wenig ausrichten können, werden sie dessen Definition öffentlicher Güter übernehmen müssen. Gegen einen Gegner könnten hingegen zahlreiche Mittel eingesetzt werden bis hin zum Krieg.

IV. Die Analyse anderer politischer Wirklichkeiten

Die vor allem in der amerikanischen Literatur häufig vorkommende fahrlässige Gleichsetzung von autokratischen und totalitären politischen Strukturen soll wegen der erkennbaren Unterschiede unbedingt vermieden werden. Autoritäre politische Ideologien unterstreichen in ihrer Staatsvorstellung eine hierarchisch verstandene

⁸⁷ Ruprecht, Reinhard, Zuwanderung und Innere Sicherheit, S. 89, in: Angenendt, Steffen (Hrsg.): Migration und Flucht, Bonn 1997, S. 87–95.

⁸⁸ Vgl. Kindleberger, Charles P., International Public Goods without International Government, S. 1 ff., in: American Economic Review, 76, 1986, S. 1–13.

⁸⁹ Vgl. Olson, Mancur / Zeckhauser, Richard, An Economic Theory of Alliances, S. 266, in: Review of Economics and Statistics, 48, 1966, S. 266–279.

Trennung von Staat und Gesellschaft, während totalitäre Systeme diese Diversität aufheben und die staatlichen und gesellschaftlichen Sphären verschmelzen wollen. Bei Marx, dem Protagonisten des Totalitarismus, erscheint der Staat lediglich als juristischer und politischer Überbau der Gesellschaft⁹⁰. Ihre Verwirklichung haben die totalitären Systeme, die sich durch eine eigentümliche Mischung aus Terror und Ideologie auszeichnen, erst im 20. Jahrhundert erfahren⁹¹. Nationaler und internationaler Sozialismus gehören in das höchst moderne Massenzeitalter. Interessant dürfte sein, daß eine empirische Korrelation zwischen der demographischen Struktur und der Neigung zur revolutionären und gegenrevolutionären Aktion zu bestehen scheint. Wie zahlreiche Beispiele belegen, dürfte ein jüngeres Durchschnittsalter gewaltsame Regierungswechsel begünstigen.

1. Autokratie und Gegenrevolution

Autokratien kennen keinen Primat der Innenpolitik. Die Politik wird in erster Linie als Staatspolitik verstanden, während sich für die Innenpolitik die Polizei zuständig zeichnet. Diese Konzeption war typisch für den Obrigkeitsstaat. Der Satz Friedrich des Großen, Politik sei die Kunst mit geeigneten Mitteln immer gemäß den eigenen Interessen zu handeln, bezieht sich vorzüglich auf die Außenpolitik⁹². Daraus folgt, daß die innenpolitischen Fragestellungen aus der Sicht einer Polizeiwissenschaft betrachtet werden können⁹³. Die *staatliche Autorität* erhält als absolut gesetzte Größe die hierarchische Trennung von Staat und Gesellschaft aufrecht. Gerade deshalb ist der Übergang von einem autoritären zu einem totalitären System gedanklich unmöglich. Weil sich die Autorität nicht explizit auf die Volkssouveränität stützt, wird verhindert, daß sie sich totalitär verbreitert und die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft aufhebt. *Da sie nur wenige Gefälligkeiten erweisen müssen, haben autoritäre Diktaturen nicht zufälligerweise eine niedrigere Staatsquote als Demokratien⁹⁴ und totalitäre Diktaturen.* Aus diesem Grund ist die Außenpolitik in Autokratien in deutlich geringerem Maße von der öffentlichen Meinung abhängig als in Demokratien⁹⁵. Autoritäre Gegenrevolutionen, im Deut-

⁹⁰ Vgl. Marx, Karl, Zur Kritik der Politischen Ökonomie (Vorwort), S. 335 f., in: Marx, Karl/Engels, Friedrich, Ausgewählte Schriften in zwei Bänden, 31. Auflage, Berlin 1984, Band 1, S. 334–338.

⁹¹ Vgl. Arendt, Hannah, Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, München 1955, S. 724 ff.

⁹² Vgl. Friedrich der Große, Das politische Testament von 1752, a. a. O., S. 39.

⁹³ Als Standardwerk der Polizeiwissenschaft darf das Werk von Mohl, Robert von, Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, 3. Auflage, Tübingen 1866 gelten.

⁹⁴ Vgl. Lambertz, Günter, Bessere Wirtschaftspolitik durch weniger Demokratie?, Hamburg 1990, S. 110. Lambertz geht dabei explizit auf eine Studie von Cao-García, Ramón J., Explorations toward an Economic Theory of Political Systems, a. a. O. ein.

⁹⁵ Es verwundert daher nicht, daß auf dem Wiener Kongreß 1814/15 moderatere Friedensbedingungen ausgehandelt werden konnten als in Versailles 1919 (vgl. Martini, Winfried, Das Ende aller Sicherheit, a. a. O., S. 208 ff.).

schen oft bereits begrifflich als *reaktionär* abgewertet – als ob man jede Reaktion auf Zeitläufte verurteilen könnte –, hat es im 20. Jahrhundert durch den italienischen Faschismus, den spanischen Falangismus oder die Militärjunta in Chile gegeben. Die dort etablierten souveränen Diktaturen sind von kommissarischen Diktaturen – wie der nach Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung – abzusetzen⁹⁶. Doch auch die Gegenrevolutionen scheinen unter dem Eindruck der Moderne zu stehen. Selbst im Erfolgsfall kommt es selten zur Restauration des royalistischen Status quo ante.

Die Autokratie ist die politische Grundkonzeption der traditionellen Finanzwissenschaft. Die Auffassung, daß ein wohlmeinender Diktator die Gesamtwohlfahrt maximieren könne, gehört in das System der Autokratie. Er berücksichtigt bei seinen Führungsentscheidungen die Präferenzen der Bürger, die seiner Regierung unterworfen sind. Heute gilt die Autokratie, unter der sich Monarchien und „rechte“ Diktaturen subsumieren lassen, die sich bezüglich der Nachfolgeregelung unterscheiden⁹⁷, nach Ansicht derjenigen, die über die Wortbesetzungsregel verfügen, als nicht mehr zeitgemäß. Die indirekte Demokratie scheint der adäquate Ausdruck der modernen Industriegesellschaft und der in ihr bestimmenden Kräfte zu sein. In deren Interesse kann es nicht liegen, daß eine starke staatliche Autorität sie bei ihrer Suche nach Renten behindert. Nur vor politischen Wahlen nimmt die Indirektheit kurzzeitig ab, weil es die Wahlen erfordern, daß sich die Parteien mit dem Volksinteresse hinreichend vertraut machen. In dem Zusammenhang ist das *Werturteil* zu sehen, daß die Demokratie die beste der schlechten Regierungsformen sei. Der Satz, oft Winston Churchill zugeschrieben, stammt von Aristoteles und steht im Zusammenhang mit dem normativen Sechsschema der Regierungsformen⁹⁸. Aristoteles hat deutlich gemacht, daß von gerechtigkeitsverpflichtenden Verfassungsordnungen nur bei den guten Regierungsformen die Rede sein könne, d. h. nach Aristoteles kann es gar keine demokratische Verfassung geben⁹⁹. Sie wäre ein Widerspruch in sich. Die Konnotationen des in seiner Bedeutung kaum weitergedachten Programmsatzes sind damit noch nicht erschöpft. *Er bedeutet nämlich, daß den (demokratischen) Politikern nicht zu trauen ist.* Die ihre eigenen Interessen verfolgenden Politiker formulieren Aristoteles gedanklich ein normatives Prinzipal-Agenten-Problem. Im Kontext der positiven Betrachtungsweise bietet sich schließlich an, auf Hobbes zurückzugreifen, der Aristoteles' Sechsschema der Regierungsformen verwirft, weil die Güte von Regierungen nicht nach Maßgabe der subjektiven Meinung und Unzufriedenheit einzelner zu unterscheiden sei. Allein die Souveränität sei von Bedeutung, nach deren Ausmaß Monarchie, Aristokratie und Demokratie voneinander differierten¹⁰⁰. *Aristoteles mit den*

⁹⁶ Zur Unterscheidung zwischen kommissarischer und souveräner Diktatur vgl. *Schmitt*, *Carl*, *Die Diktatur*, 5. Auflage, Berlin 1989, S. 134 ff.

⁹⁷ Vgl. *Tullock*, *Gordon*, *Autocracy*, Dordrecht 1987, S. 1.

⁹⁸ Vgl. *Aristoteles*, *Politik* Δ 1289 a 26–1289 b 12.

⁹⁹ Vgl. *ebda.*, γ 1278 b 5–1279 b 10.

¹⁰⁰ Vgl. *Hobbes*, *Thomas*, *Leviathan*, Teil II, Kap. 19.

Augen von Hobbes gelesen, d. h. unter Ausscheidung des ontologischen Ansatzes, reduzierte die Staatsformen auf ein Dreierschema, das zudem eine Thematisierung verdiente, ob eine Tyrannis wirklich technisch schlechtere Ergebnisse erbringt als eine Demokratie. Nach der tradierten Auffassung war dem so, weil sich der schlechte Wille in einer Tyrannis in der Person des Herrschers bündelte. Gerade nach der werterelativistischen Grundlage individualistischer Ordnungen, die es als subjektiv faßt, was gut oder schlecht ist und die empirischen Resultate in den Vordergrund schiebt, wäre es vorstellbar, daß ein in der Tyrannis gebündeltes Handeln vor allem in der Außenpolitik *instrumentell besser* sein kann als ein unkoordiniertes Handeln in Demokratien. Daß der Machtstaat vor dem Ohnmachtsstaat kommt, kann in abgeschwächtem Zusammenhang bereits im unterschiedlichen Wahlrecht von Demokratien verortet werden: der Majorz findet sich als Wahlsystem oft in Staaten, die durch eine relativ starke Exekutive eine gewisse Autorität gewinnen und geschlossen nach außen handeln können, während der Proporz häufig in parteiisch zerstrittenen Staaten zur Anwendung gebracht wird. Wenngleich es provozieren mag, der Grundsatz: „Recht geht vor Macht!“ ist lediglich die Postulierung einer vermeintlichen Überlegenheit der Normen über die Fakten¹⁰¹. Faktisch ist nur die Macht entscheidend. In der Tyrannis kann der Zugriff auf äußere Ressourcen das innere Leben des Staates angenehmer machen, sofern der Staat stark genug ist, diesen Zugriff durchzusetzen. Zudem fällt in einer Tyrannis die Vermittlung durch die Oligarchien weg, die ihren Preis hat. In der Preistheorie kennt man einen ähnlichen Zusammenhang: die Gesamtwohlfahrt kann steigen, wenn ein Angebotsmonopolist auf einem Zwischenmarkt ein Nachfrageoligopol ausschaltet und der Endverbraucher nicht mehr mit beiden Machtstrukturen konfrontiert ist. Damit wird deutlich, daß bei einer breiten gesellschaftlichen Zustimmung für eine Gegenrevolution keine gestörten Wählerpräferenzen vorliegen müssen. Vom gewählten methodologischen Standpunkt aus gesehen läßt sich höchstens von einem Informationsproblem sprechen, das noch nachzuweisen bliebe. In dem Zusammenhang ist das Mißverständnis zu sehen, durch die Einführung der Republik wäre seitens der Politik weitgehend der Versuch aufgegeben worden, sich auf Kosten des staatlichen Budgets private Vorteile zu verschaffen. Zwar sind die Zustände nicht mehr so paradiesisch wie im Merkantilismus als der Monarch auf die staatlichen Mittel privat zugreifen konnte, doch steht zu befürchten, daß ein Großteil der Kreativität heutiger Politiker darin ausgelebt wird, die gesatzten, verfassungsrechtlichen Hemmungen zu überwinden. Daher ist die Vermutung Wehners, die heutige Finanzpolitik trage eine monarchistische Erblast, eher eine Verkehrung von Ursache und Wirkung¹⁰².

Die systematische Vernachlässigung der Autokratie in der postmonarchistischen Periode Europas ist aus intellektueller Sicht sträflich. Dabei ist der Gedanke eines

¹⁰¹ Vgl. Jung, Edgar J., Die Herrschaft der Minderwertigen, 2. Auflage, Berlin 1930, S. 275 ff.

¹⁰² Vgl. Wehner, Burkhard, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, a. a. O., S. 231 ff.

überparteilichen Dritten reizvoll: einem seit frühster Kindheit auf seine staatsmännische Aufgabe vorbereiteten Monarchen, der sich auf ein zuverlässiges Beamtentum stützt¹⁰³ und dem das gesellschaftliche Wohl am Herzen liegt. Durch seine exponierte soziale Stellung ist er finanzkräftig genug, um dem Lobbyismus entschieden entgegenzutreten zu können. Weder der repräsentative Typus ist gemeint, der ohnmächtig wäre noch der Monarch des Absolutismus', der ein modernes Wirtschaftssystem durch die von ihm ausgehende immanente Rechtsunsicherheit durch die Möglichkeit zur Ausstellung willkürlicher Verhaftungsorders (frz. „lettres de cachet“) untergraben würde. Damit bleibt nur die konstitutionelle Monarchie übrig. Seit Aristoteles ist bekannt, daß die Monarchie die beste der guten Regierungsformen ist¹⁰⁴. Damit dieses präskriptive Urteil in einem beschreibenden Sinne stehen darf, muß sich der Satz auf das instrumentell „Beste“ beziehen. Den Gegnern der Autokratie muß konzidiert werden, daß Aristoteles selbst nicht von der Möglichkeit zu einer unbedingten Verpflichtung der Regierenden auf die Gerechtigkeit ausging. Im Zeitalter des *Postmonarchismus* sind die Voraussetzungen andere. Der geläuterte Thronanwärter könnte sich darüber bewußt sein, daß er die Legitimität seiner Herrschaft zerstört, wenn er seine Regierung entarten läßt. Nur wenn sich der Monarch als der „erste Diener des Staates“¹⁰⁵ versteht und einen geläuterten Egoismus pflegt, kann die Monarchie Bestand haben. Falls es sich bei einem Staatswesen ohnehin nur um eine demokratisch verkleidete Oligarchie handeln sollte, muß deren Ablösung nicht zum Schaden für das Volk sein. Im Gegenteil könnte ein überparteiischer Dritter¹⁰⁶ dafür einstehen, daß die Interessen des Volkes Berücksichtigung finden, obwohl sich diese nicht entsprechend organisieren lassen. Wegen starker inländischer und ausländischer Interessen wird sich eine Gegenrevolution in den westlichen Kernstaaten, anders als in den Peripherien, wohl in absehbarer Zeit nicht durchsetzen lassen, obwohl das Volk, frei nach Aristoteles und nach Maßgabe der Mittelrationalität interpretiert, in einer guten Monarchie besser fährt als in einer schlechten Demokratie. Denn wer durch die Gunst des Volkes an die Macht kommt, muß sich auf das Volk stützen¹⁰⁷. An ihre natürliche Vorzüglichkeit – eine normative Grundlage, die gegen das Gleichheitsprinzip in Stellung gebracht werden könnte – scheinen aber nicht einmal die verbliebenen Monarchen Europas selbst zu glauben.

¹⁰³ Schoeps zitiert preußisch-konservative Kreise mit den Worten: „Wir stellen eine gute Verwaltung auch noch über die beste Verfassung.“ (Schoeps, Hans-Joachim, Preußen. Geschichte eines Staates, Neuausgabe, Berlin 1997, S. 156).

¹⁰⁴ Vgl. Aristoteles, Politik γ 1279 a 34–1279 b 10.

¹⁰⁵ Friedrich der Große, Das politische Testament von 1752, a. a. O., Stuttgart 1987, S. 53. Daß der Monarch niemals frei sein kann von Eigeninteressen und mit dem Ruhme des Staates seinen Ruhm mehrt, wußte niemand besser als Friedrich II. selbst (vgl. ebda., S. 109).

¹⁰⁶ Auch ein Ersatzkönigtum, das sich im Reichspräsidentenamt hypostasierte, könnte dem Ideal eines überparteiischen Dritten nahekommen (vgl. Schmitt, Carl, Der Hüter der Verfassung, a. a. O., S. 132 ff.).

¹⁰⁷ Vgl. Machiavelli, Niccolo, Il Principe, Kap. 9.

2. Totalitarismus und Revolution

„Die Revolutionen entstehen nun nicht um geringe Dinge, aber aus geringen Dingen ...“¹⁰⁸ heißt es bei Aristoteles. Revolutionen sind interne Schocks, die temporär zum Auftreten eines sehr gewichtigen öffentlichen Übels, der Inneren Unsicherheit, führen. Darin setzen sie sich deutlich von Gegenrevolutionen ab, bei denen es zwar ebenfalls zu einem Rückgriff auf gewaltsame Mittel kommt, doch die Wiederherstellung der (gottgewollten) Ordnung als allererste Aufgabe gilt. Es ist der herrschenden Meinung im Modell öffentlicher Entscheidungen zu konzedieren, daß sich der Unterschied zwischen Revolutionen und Gegenrevolutionen nicht eindeutig an den eingesetzten Mitteln festmachen läßt, wenn davon abgesehen wird, daß ein totalitäres Regime wiederum nach dem Primat der Innenpolitik handelt, besonders dann, wenn eine Weltrevolution jede Außenpolitik aufhebt. Die Analyse der Revolution wird oft systematisch vernachlässigt, weil der angestrebte gewaltsame Umsturz, bei dem es nach dem revolutionären Eigenverständnis „nur“ um die Schaffung einer qualitativ neuen Ordnung geht, einen Ausnahmecharakter besitzt. Zudem darf es als Ausdruck eines konsequenten Rationalismus angesehen werden, die Relevanz von Ausnahmen zu leugnen¹⁰⁹ – obwohl die Erklärung der ihr systemfremden Ausnahme für den Rationalismus wichtig bleibt, wenn Extremsituationen in statistisch signifikantem Maße auftreten. Nichtdemokratische Regime unterscheiden sich von demokratischen Regierungen weniger durch die angestrebten politischen Ziele als durch die Wahl der Mittel. Schließlich lassen nicht nur Revolutionäre die Rundfunkstationen besetzen, doch vollzieht sich dieser Vorgang in Demokratien gewaltlos nach Maßgabe des Proporz’ und fällt nicht unmittelbar auf. Wirklichkeitszusammenhänge weisen in Normalsituationen oftmals eine merkwürdige Intransparenz auf.

Der Forschungsstand der ökonomischen Revolutionsanalyse darf als gering eingeschätzt werden. Die notwendige Einbeziehung einer Vielzahl von Aspekten verunmöglicht im Grunde genommen ein umfassendes empirisches Revolutionsmodell. Es soll ausreichen, sich kurz mit dem Modell von Tullock zu beschäftigen. Die Neigung zum revolutionären Akt wird aus den individuellen Präferenzen abgeleitet. In dem Zusammenhang hatte Tullock von irrationalen Stimulanzien und Visionen systematisch abstrahiert. Er nahm an, daß die Revolutionäre nicht nur in der Lage wären, gesellschaftliche Ziele zu bestimmen, sondern auch die entsprechenden Instrumente vorteilhaft einzusetzen verstünden¹¹⁰. Der rational handelnde Staatsbürger sieht sich nun drei Alternativen gegenüber: er mag sich den Revolutionären anschließen, er kann die Kräfte der Repression unterstützen oder neutral bleiben, wobei ein neutrales Abwarten zwar das Leben rettet, doch einen sozialen Abstieg mit sich bringt, weil die siegreiche Partei ihre loyalen Anhänger belohnen

¹⁰⁸ *Aristoteles*, Politik I 1303 b 17.

¹⁰⁹ Vgl. *Schmitt*, Carl, Politische Theologie, a. a. O., S. 21 f.

¹¹⁰ Vgl. *Tullock*, Gordon, The Paradox of Revolution, S. 89 ff., in: *Public Choice*, 11, 1971, S. 89–99.

wird. Erst später frißt die Revolution ihre Kinder, wenn es darum geht, die revolutionären Errungenschaften zu verwalten und dafür Bürokraten mit Verwaltungskompetenz benötigt werden. Trotz der konstruierten gesamtgesellschaftlichen Vorteilhaftigkeit eines politischen Umsturzes kommt es zu einer privaten Unterinvestition in das „öffentliche Gut“ der Revolution. Die Handlungsanweisungen aus Tullocks Modell sind folgende: die revolutionäre Gegenelite muß die rational handelnden Bürger durch die Internalisierung der zu erwartenden Vorteile zur Aktion bewegen. Eine solche Güterzuteilung an die revolutionären Kämpfer nach Maßgabe ihrer Verdienste kann nur gelingen, wenn die Gegenelite sich den Zugriff zu den Gütern der Volkswirtschaft zu verschaffen weiß. Darin sind sie den demokratischen Machteroberern nicht unähnlich, die ebenfalls ihre Klientel zufriedenzustellen haben. *Die Revolution ist eigentlich ein Spezialfall des Güterzugriffs durch Eliten*¹¹¹. Selbstverständlich gelten die beschriebenen Zusammenhänge selbst dann, wenn die Revolutionäre entgegen ihrer eigenen Rhetorik die gemeinsamen Ziele verfolgen. Die Gegenstrategie aller Machthaber muß es sein, den Revolutionären den Zugriff auf die volkswirtschaftlichen Ressourcen abzuschneiden. Der Ressourcenbesitz ist entscheidend für den Erfolg der eigenen Strategie. Nur dann kann eine Regierung ihren Truppen den versprochenen Lohn tatsächlich auszahlen und Loyalität verlangen. Umgekehrt ist die von Revolutionären bewußt herbeigeführte Desavouierung des staatlichen Gewaltmonopols kein Selbstzweck. Revolutionäre investieren nur solange in das öffentliche Übel der Inneren Unsicherheit bis der Zweck, die Machtergreifung, gelungen ist. Das gleiche gilt für das Vorgehen von Sezessionisten, wobei zu sagen ist, daß ein Aufbegehren gegen die Verfassung *grundsätzlich* als Hochverrat zu gelten hat¹¹². Die etablierten Kräfte müssen dagegen unter allen Umständen versuchen, die Innere Sicherheit aufrecht zu erhalten. Dabei drohen, wie Silver nachgewiesen hat, Umstürze während verbesserter politischer Verhältnisse, weil Reformen dem herrschenden Regime oft als Schwäche ausgelegt werden¹¹³. Das Heraustreten einer revolutionären Gruppe aus dem Schutz des staatlichen Gewaltmonopols hat gewisse Implikationen. Das Vorgehen muß schnell und rücksichtslos erfolgen. Die Einsetzung der äußersten Mittel führt zum Abbruch der legalen Brücken. Von einem späteren Gerichtsprozeß haben Revolutionäre nichts mehr zu erwarten. *Somit heiligt in einer Ausnahmesituation nun doch der Zweck die Mittel*¹¹⁴.

¹¹¹ Ausführlich zum Instrumenteneinsatz bei der Güterdistribution durch Eliten vgl. *Lasswell*, Harold D., *Politics: Who Gets What, When, How*, New York 1958, S. 61 ff.

¹¹² Die Thematik hat Goethe in seinem Drama *Egmont* literarisch verarbeitet. Betont werden darf, daß es bei Sezessionsbewegungen darauf ankommt, eine eigene politische Idee hervorzubringen. Ist die Separation gewollt, dann kann ein nationaler (An)Führer die Antwort auf eine hegemoniale Macht sein (vgl. *Machiavelli*, Niccolo, *Il Principe*, Kap. 26). Der Rebellengeneral Washington hat dieses politische Programm bei der Gründung der USA eindrucksvoll in die Tat umgesetzt.

¹¹³ Vgl. *Silver*, Morris: *Political Revolution and Repression: An Economic Approach*, S. 63 ff., in: *Public Choice*, 17, 1974, S. 63 – 71.

3. Exkurs: Selbstzerstörungstendenzen demokratischer Ordnungen

In einer empirischen Analyse gilt nach herkömmlicher Meinung die ökonomische Stabilität als die wichtigste Meßgröße demokratischer Ordnungen. Aber selbst wenn ein hinreichendes Maß an Stabilität vorliegen würde, reicht es nicht aus bei der Feststellung stehenzubleiben, daß die Demokratie die geeignetste Ordnung für die gesellschaftlichen Gruppen *insgesamt* wäre. Das würde lediglich in einem naturrechtlichen Kontext ausreichen. Faktisch ist viel bedeutender, daß *keine* der miteinander konkurrierenden gesellschaftlichen Gruppen stark genug wird, um die Macht dauerhaft zu ergreifen. Wenn rationales Verhalten angenommen wird, dürfte es einer einzelnen Gruppe nahezu gleichgültig sein, ob sie andere schlechter stellt, wenn sie sich – analog zum Monopolfall aus der Preistheorie – selbst deutlich besser stellen könnte. In dem Sinne ist die Frage zu verstehen, ob möglicherweise demokratische Ordnungen die Tendenz aufweisen, sich selbst zu zerstören. Denn ganz allgemein gilt: „Je höher die Kosten und je geringer die Nutzen sind, die mit der Respektierung einer Ordnung – unmittelbar oder mittelbar – verbunden sind, desto größer ist die *Tendenz zur Selbstzerstörung der Ordnung*“¹¹⁵. Da es in der Demokratie vor allem auf die *Organisationsfähigkeit* ankommt, ob eine gesellschaftliche Gruppe ihre Vorstellungen durchsetzen kann, ist zu erwarten, daß die Interessen von großen Gruppen oft vernachlässigt werden. Diese Logik des kollektiven Handelns hat Mancur Olson¹¹⁶ schließlich in ein zyklisches Konzept des Aufstiegs und Niedergangs von Nationen gestellt. Es scheint so, daß eine Ordnung um so stärker verkrustet, je länger sie existiert. Als Paradebeispiel einer institutionellen Sklerose führt Olson die Demokratie in Großbritannien an¹¹⁷. Allgemein formuliert bezahlt eine zunehmend korporatistisch auftretende und folglich kartellierte Gesellschaft ihre Stabilität mit einer Machtverkrustung, dem Verlust von Freiheitsrechten und unfreiwilliger Arbeitslosigkeit in den nicht kartellierten Wirtschaftssektoren¹¹⁸. Anknüpfend an Olsons Werk *Aufstieg und Niedergang von Nationen* hat Weede einen Indikator entwickelt, nach dem die Bestandslänge demokratischer Regierungen mit dem Wirtschaftswachstum negativ korreliert scheint. *Es wäre überraschenderweise gerade die Stabilität*

¹¹⁴ Das gilt in allen Ausnahmesituationen. Nicht nur im Bürgerkrieg, sondern auch im Krieg kommt es zum Einsatz *aller* Mittel. Eine erfolgreiche Kriegsführung, wie die der Briten im Weltkrieg, hat sich daher nicht nur auf Flotte, Heer und Blockade gestützt, sondern auch auf Kabel, Telegraphenbureaus und Kinofilme (vgl. *Stresemann*, Gustav, Weltkrieg und öffentliche Meinung (Reichstagsrede 1916), S. 90, in: ders., Reden und Schriften, Band 1, Dresden 1926, S. 81 – 104).

¹¹⁵ *Opp*, Karl-Dieter, Haben demokratische Ordnungen ihre Selbstzerstörung zur Folge?, S. 180, in: Boettcher, Erik, u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für neue Politische Ökonomie, Band 4, Tübingen 1985, S. 178 – 195.

¹¹⁶ Vgl. *Olson*, Mancur, The Logic of Collective Action, a. a. O., S. 53 ff.

¹¹⁷ Vgl. *ders.*, Aufstieg und Niedergang von Nationen, a. a. O., S. 102 f.

¹¹⁸ Vgl. *ders.*, Microeconomic Incentives and Macroeconomic Decline, S. 631 ff., in: Weltwirtschaftliches Archiv, 120, 1984, S. 631 – 645.

der Demokratie, die zu geringerem Wirtschaftswachstum und damit zum Abstieg des Staates führt¹¹⁹. In der Folge hat Weede seine Aussage, daß ein geringeres Wirtschaftswachstum in etablierten Demokratien auf die negativen Auswirkungen von Verteilungskoalitionen zurückzuführen sei, wiederholt bekräftigt¹²⁰. Unterstützt wurde er von Bernholz, der in einer empirischen Studie eine negative Korrelation zwischen dem Alter einer Demokratie und dem Wirtschaftswachstum festgestellt hatte¹²¹.

Wie nicht anders zu erwarten, stießen Weedes Ausführungen auf Widerspruch. Lehmbruch meinte, die Untersuchungsergebnisse seien deshalb einzuschränken, weil es bisher nicht gelungen sei, den Einfluß von Interessengruppen hinreichend aussagekräftig zu quantifizieren. Daher seien abschließende Aussagen zu Verteilungskoalitionen nicht gut möglich¹²². Koslowski wies darauf hin, daß ein kausaler Nexus zwischen dem Alter der Demokratie und dem erfolgreichen Wirken von Interessengruppen nicht zwingend hergestellt werden könnte¹²³. Schmidt legte schließlich für den Zeitraum seit 1973 eine Gegenstudie vor, in der keine signifikanten Bezüge zwischen den erwähnten Faktoren nachzuweisen waren¹²⁴. Auch Olsons Modell blieb nicht unhinterfragt. Wir wollen neben einer berechtigten Kritik an der Asymmetrie in Olsons Werk, welches sich eher auf den Niedergang als den Aufstieg von Nationen bezieht¹²⁵ eine Meinung aus der Sicht des Neokorporatismus zu Wort kommen lassen, die schlicht davon ausgeht, daß Olsons Argument der privilegierten Gruppen empirisch falsifiziert sei, aber seine zweifelsfrei zutreffende Behauptung, daß Großgruppen mehr fürs gesellschaftliche Wohl tun *könnten*

¹¹⁹ Vgl. Weede, Erich, Demokratie, schleichender Sozialismus und ideologischer Sozialismus als Determinanten des Wirtschaftswachstums. Eine international vergleichende Studie zur ‚rent-seeking-society‘, S. 408 ff. und besonders S. 420, in: Zeitschrift für Politik, 31, 1984, S. 408–424.

¹²⁰ Vgl. ders., Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Tübingen 1990, S. 70 ff. und besonders S. 86. Vgl. ders., Selbstgefährdungstendenzen von freiheitlichen Demokratien, a. a. O., S. 90 f.

¹²¹ Vgl. Bernholz, Peter, Growth of Government, Economic Growth and Individual Freedom, S. 662 ff., in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 142, 1986, S. 661–683.

¹²² Vgl. Lehmbruch, Gerhard, Die Messung des Einflusses von ‚Verteilungskoalitionen‘: Zu Weedes Überprüfung von Olsons Stagnationshypothese, S. 415 f., in: Politische Vierteljahresschrift, 27, 1986, S. 415–422.

¹²³ Vgl. Koslowski, Peter, Profite, Renten und Interessengruppen, S. 429, in: Zeitschrift für Politik, 31, 1984, S. 425–430. Ähnlich dazu Lambert, Günter, Bessere Wirtschaftspolitik durch weniger Demokratie?, a. a. O., S. 127 f.

¹²⁴ Vgl. Schmidt, Manfred G., Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960–1985), S. 269, in: Journal für Sozialforschung, 26, 1986, S. 251–273.

¹²⁵ Vgl. Homann, Karl / Suchanek, Andreas, Grenzen der Anwendbarkeit einer ‚Logik des kollektiven Handelns‘, S. 16 ff. und S. 25, in: Schubert, Klaus (Hrsg.): Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie, Darmstadt 1992, S. 13–27.

als Kleingruppen, sich so in der Wirklichkeit erweisen würde¹²⁶. Das ist aber die Frage.

Durch die umfassende Kritik sah sich Olson veranlaßt, ein Anreizmodell für politische Organisationen zu entwickeln. Die Interessengruppen agieren in einem Zwei-Parteien-Modell. In diesem Modell wäre jede politische Partei im Erfolgssinne dazu gezwungen, die Mehrheit der Stimmen auf sich zu vereinigen. Weil sich das nur durch eine entsprechende Wirtschaftsentwicklung und die Verbesserung der staatlichen Sicherungseinrichtungen erreichen ließe, könnte die Umverteilung nicht das Ziel einer Regierung sein, die in der Verantwortung zu bleiben gedenke¹²⁷. Offensichtlich hat Olsons Schlußfolgerung damit zu tun, daß eine vollständige Transparenz unterstellt ist. *Beim Vorhandensein von Informationsasymmetrien dürfte hingegen der Schein, einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung geleistet zu haben, für eine Regierung wichtiger sein als die tatsächliche Beeinflussung der Wirtschaft.*

Bei den Interessengruppen unterscheidet Olson im einzelnen zwischen begrenzten pluralistischen und umfassenden korporativen Gruppen. Natürlich wäre von Klientelorganisationen nicht zu erwarten, daß sie im Gesamtinteresse handelten. Existierten hingegen umfassende korporative Gruppen, dann entstünde eine Gesellschaft, die von Gruppen geprägt wäre, welche einen erheblichen Anteil am Volkseinkommen besitzen. Bei ihren Anhängern besteht die Hoffnung, daß auf diese Weise ein hohes Maß an Gemeinsinn hervorgebracht würde. Allerdings führt dieses „Miteinander“ oft zur Entstehung von Kollektivmonopolen. Aus diesem Grund bezweifelt Olson letztlich, daß neokorporatistische Systeme langfristig Bestand haben können. Damit rückt Olson von seiner früher vertretenen These ab, große gesellschaftliche Gruppen würden das Gemeinwohl als Nebenprodukt bereitstellen, weil selbst der Korporatismus nicht der Bildung von Untergruppen entkomme, die sich wieder als begrenzte Verteilungscoalitionen konstituieren¹²⁸. Die These von der Selbstzerstörungstendenz demokratischer Ordnungen läßt sich somit nicht ganz von der Hand weisen. Eine Demokratie wird nur überleben, wenn ihre Freiheit erneuert werden kann, selbst gegen ihre eigenen Verteidiger von gestern und heute, die sich einzurichten verstehen und deren Machtpotentiale um so größer werden, je stabiler die Ordnung über die Jahrzehnte ist.

¹²⁶ Vgl. Lehner, Franz, Interessenstrukturen und Wirtschaftspolitik: Leistungen und Defizite von Olsons Theorie, S. 80 f., in: Schubert, Klaus (Hrsg.): Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie, Darmstadt 1992, S. 77–87.

¹²⁷ Vgl. Olson, Mancur, Eine Theorie der Anreize für politische Organisationen, a. a. O., S. 23 ff.

¹²⁸ Vgl. ebda., S. 30 ff.

G. Retro- und Perspektive

Die staatstheoretische und staatswissenschaftliche Einordnung der Theorie öffentlicher Güter ist mit der vorliegenden Arbeit abgeschlossen und die Rehabilitierung der Staatstheorien außerhalb ganzheitlicher, organischer Bezüge gelungen. Es ging darum, den zur Dominanz des Empirischen geführt habenden modernen Hauptströmungen von Individualismus, Subjektivismus und Relativismus eine erneute Theoriebildung entgegenzusetzen, ohne wiederum genötigt zu sein, einen wahrheitsfähigen Präskriptivismus zu bemühen. Demonstriert wurde dieser methodische Versuch zur „Rettung der Theorie“ anhand von Wohlfahrtsökonomik und Vertragstheorie. Gleichsam mit der Einordnung von deskriptiven und präskriptiven Urteilen innerhalb von Theoriekomplexen konnte das schwierige Verhältnis zwischen Fakten und Normen, Sein und Sollen, Macht und Idee respektive Macht und Moral anhand des praktischen Syllogismus’ aufgeklärt werden. In dem Zusammenhang wurden die Grundzüge zu einer Theorie der Minderheiten entworfen, die sich aus einer politischen Umdeutung des Pareto-Kriteriums erschloß. Im Erklärungssinne war es richtig, neben den theoretischen Ansätzen eine empirische Erweiterung durch die Einbeziehung der Modernen Politischen Ökonomie zu betreiben. Letztlich hat sie gezeigt, daß eine Politikberatung im eigentlichen Sinne nur möglich ist, wenn kein politischer Wille entgegenwirkt. Und damit darf, nebenbei erwähnt, der Bereich für umrissen erklärt werden, in der das moderne Kontrollrechnungswesen im öffentlichen Sektor aktiv handeln kann.

Im klassifikatorischen Teil wurden einige grundlegende Neuansätze entwickelt. Es handelte sich um eine Notwendigkeit, weil die Fachliteratur seit einigen Jahren – anders als in der Empirie – im Theoretischen zu stagnieren scheint und sich in Wiederholungen erschöpft. Die Ökonomie der Kriterien beachtend konnten die Güter um ihre negativen Pendanten erweitert werden. Insbesondere gelang es, die fließenden Übergänge zwischen den einzelnen privaten und öffentlichen Gütergruppen zu verdeutlichen. Wie sich bei der Betrachtung der Zusammenhänge gezeigt hat, die zur Bereitstellung öffentlicher Güter in Staat und Gesellschaft führen, zeichnen sich die öffentlichen Güter durch eine kategoriale Indifferenz aus, so daß sie je nach Situation als spezifische oder begrenzte öffentliche Güter erscheinen können. Jedes öffentliche Gut weist eine Kapazitätsgrenze auf, deren Nutzungsüberschreitung permanent oder temporär möglich ist. Eine Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage öffentlicher Güter führt zu den beschriebenen Übergängen innerhalb der Güterkategorie. In den letzten Jahrzehnten ist in den westlichen Wohlfahrtsstaaten das Wissen um die Finanzierung von Leistungen verloren gegangen, weil Mittel im Überfluß vorhanden waren. Es käme jetzt darauf an, die

gesellschaftlichen Zugriffsmöglichkeiten auf die öffentlich bereitgestellten Güter zu verringern und folgerichtig die Staatsquote zurückzuführen, doch darf angenommen werden, daß eine umfassende Rekonstruktion der staatlichen Autorität aufgrund des heutigen Legitimitätsverständnisses nicht mehr zu erwarten ist. Sie wäre zudem nicht unter allen Umständen sinnvoll, weil der Staat eine allumfassende Steuerungsleistung nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte im Bereich der staatlichen Allokations-, Distributions- und Stabilitätspolitik nicht leisten kann. Eine hinreichende staatliche Autorität muß jedoch in den Kompetenzfeldern von Innerer und Äußerer Sicherheit sowie der Justiz bestehen bleiben, wenn der moderne Staat, dessen Souveränität sich auf diese Kernbereiche bezieht, erhalten werden soll.

Wenn man beabsichtigt, die auf den ersten Blick heterodoxe Verbindung aus Etatismus und der individuellen Präferenzordnung in eine Denkschule einzuordnen, dann muß der Name von Hobbes fallen – *dem* Spiritus rector der Moderne. Hobbes wußte, daß nur ein Staat, dessen spezifisches Mittel die Gewaltsamkeit ist, die Bereitstellung öffentlicher Güter hinreichend sicherstellen kann. Damit der Bürgerkrieg vermieden wird, muß die entsprechende Macht eines Souveräns vorhanden sein, um dem Recht Geltung zu verschaffen. Falls keine klaren Entscheidungen fallen können, sind die strittigen individuellen Präferenzen in den Bereich der privaten Bedürfnisse zu transformieren. Jedoch, so sollte es ideengeschichtlich begriffen werden, haben die Transformationen nur ein Ziel: die Bewahrung des nationalen Staates. Ginge man in der Folge dazu über auch die nationalen Präferenzen aufzulösen, wäre eine legitimierende Idee – die wertrationale Grundlage – des modernen Staates gefallen.

Die Theorie der öffentlichen Güter ist eminent politisch, genauer gesagt, staatspolitisch. Falls der erkrankte Leviathan, dessen Regenerationskräfte postmodern unterschätzt werden, einst sterben sollte, weil er die unerläßliche Integrationsleistung nicht mehr vollbringen kann, drängt sich ein Szenario auf, in der es zur Gründung transnationaler Institutionen kommt, die molochartig die neue staatliche Legitimationsgrundlage an sich ziehen, während die Nationalstaaten zu Nullitäten herabsinken, die bloß zusehen können, wie sich die weltweit agierenden rentensuchenden Gruppen auf der Jagd nach Klubgütern befinden. Mit einem solchen raumbezogenen Effekt würde die Moderne zu Ende gehen. Die Politik schließt damit noch lange nicht. Auch dann wird es keine Welt der rein privaten Güter geben.

Literaturverzeichnis

Acham, Karl: Philosophie der Sozialwissenschaften, Freiburg i. Br. usw. 1983.

Akerlof, George A.: The Market for ‚Lemons‘. Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, 84, 1970, S. 488 – 500.

Albert, Hans: Modell-Platonismus, in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): Logik der Sozialwissenschaften, Köln; Berlin 1965, S. 406 – 434.

- Traktat über die kritische Vernunft, Tübingen 1968.
- Wertfreiheit als methodisches Prinzip, in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): Logik der Sozialwissenschaften, Köln; Berlin 1965, S. 181 – 210.
- Wissenschaft und Politik, in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): Probleme der Wissenschaftstheorie, Festschrift für Victor Kraft, Wien 1960, S. 201 – 232.

Albrecht, Clemens u. a. (Hrsg.): Die intellektuelle Gründung der Bundesrepublik. Eine Wirkungsgeschichte der Frankfurter Schule, Frankfurt; New York 1999.

Andel, Norbert: Zur Diskussion über Musgraves Begriff der ‚merit wants‘, in: Finanzarchiv, 28, 1969, S. 209 – 213.

Anders, Günther: Die Antiquiertheit des Menschen, Band 1, München 1980.

Andreoni, James: Impure Altruism and Donation to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving, in: The Economic Journal, 100, 1990, S. 464 – 477.

- Privately Provided Public Goods in a Large Economy: The Limits of Altruism, in: Journal of Public Economics, 35, 1988, S. 57 – 73.

Angenendt, Arnold: Der eine Adam und die vielen Stammväter. Idee und Wirklichkeit der *Origo gentis* im Mittelalter, in: Wunderli, Peter (Hrsg.): Herkunft und Ursprung, Sigmaringen 1994, S. 27 – 52.

Angenendt, Steffen: Eine Welt der Wanderungen, in: Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die neue Weltpolitik, Bonn 1995, S. 79 – 90.

Anter, Andreas: Max Webers Theorie des modernen Staates, 2. Auflage, Berlin 1996 (¹1995).

Arendt, Hannah: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, München 1955.

Aristoteles, Kategorienlehre.

- Nikomachische Ethik.
- Organon.
- Politik.
- Topik.

- Arndt*, Hans-Joachim: Die Besiegten von 1945. Versuch einer Politologie für Deutsche samt Würdigung der Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1978.
- Arnold*, Volker: Theorie der Kollektivgüter, München 1992.
- Arrow*, Kenneth J.: Social Choice and Individual Values, New York 1951.
- Assmann*, Jan: Politische Theologie zwischen Ägypten und Israel, Bonn 1992.
- Augustinus*, civ. (413 – 426).
- Bacon*, Francis: Novum Organum Scientiarum (1620).
- Badura*, Peter: Die Methoden der neueren allgemeinen Staatslehre, Erlangen 1959.
- Bakunin*, Michail: Gott und der Staat, in: ders., Philosophie der Tat, hrsg. von Rainer Beer, Köln 1968.
- Ballestrem*, Karl Graf: Vertragstheoretische Ansätze in der politischen Philosophie, in: Zeitschrift für Politik, 30, 1983, S. 1 – 17.
- Bartlett*, Robert: Die Geburt Europas aus dem Geist der Gewalt, aus dem Englischen von Henning Thies, München 1996.
- Bartosch*, Ulrich / *Wagner*, Jochen (Hrsg.): Weltinnenpolitik. Internationale Tagung anlässlich des 85. Geburtstages von Carl-Friedrich von Weizsäcker, Münster 1998.
- Bartuschat*, W.: Gut, das Gute, das Gut, in: Ritter, Joachim (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 3: G – H, Darmstadt 1974, Sp. 937 – 972.
- Baumol*, William J.: Welfare Economics and the Theory of the State, 2. Auflage, London 1965 (¹1952).
- Baumol*, W. J. / *Blackman*, S. A. B. / *Wolff*, E. N.: Unbalanced Growth Revisted: Asymtotic Stagnancy and New Evidence, in: The American Economic Review, 75, 1985, S. 806 – 817.
- Baumol*, William J. / *Panzar*, John C. / *Willig*, Robert D.: Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, San Diego 1988.
- Becker*, Gary S.: A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, in: The Quarterly Journal of Economics, 98, 1983, S. 371 – 400.
- Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens, Tübingen 1982.
- Becker*, Werner: Die Freiheit, die wir meinen, 2. Auflage, München 1984 (¹1982).
- Bennett*, J. T. / *Johnson*, M. H.: Tax Reduction without Sacrifice: Private-Sector Production of Public Services, in: Public Finance Quarterly, 8, 1980, S. 363 – 396.
- Berg*, Hartmut / *Cassel*, Dieter: Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Bender, Dieter, u. a. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 4. Auflage, München 1990 (¹1981), S. 157 – 232.
- Bergfleth*, Gerd: Theorie der Verschwendung, 2. Auflage, München 1985.
- Bernholz*, Peter: Growth of Government, Economic Growth and Individual Freedom, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 142, 1986, S. 661 – 683.
- Black*, Duncan: On the Rationale of Group Decision Making, in: Journal of Political Economy, 56, 1948, S. 23 – 34.

- The Decisions of a Committee Using a Special Majority, in: *Econometrica*, 16, 1948, S. 245 – 261.
- Blankart*, Charles B.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Auflage, München 1994 (¹1991).
- Blümel*, Wolfgang: Die Allokation öffentlicher Güter in unterschiedlichen Allokationsverfahren, Berlin 1987.
- Blümel*, Wolfgang: u. a.: The Theory of Public Goods: A Survey of Recent Issues, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 142, 1986, S. 241 – 309.
- Boadway*, Robin W. / *Wildasin*, David E.: *Public Sector Economics*, 2. Auflage, Boston usw. 1984 (¹1979).
- Bodin*, Jean: *Les six livres de la République*, Paris 1576.
- Böggemann*, Doris: Zur Definition der Ungüter, in: Fuchs, Hans-Gerd, u. a. (Hrsg.): *Güter und Ungüter. Eine Freundesgabe für Gerhard Merk zum 60. Geburtstag*, Berlin 1991, S. 1 – 10.
- Bohm*, Peter: An Approach to the Problem of Estimating Demand for Public Goods, in: *Swedish Journal of Economics*, 73, 1971, S. 54 – 66.
- Estimating Demand for Public Goods: An Experiment, in: *European Economic Review*, 3, 1972, S. 111 – 130.
- Bonus*, Holger: Öffentliche Güter: Verführung und Gefangenendilemma, in: Stützel, Wolfgang, u. a. (Hrsg.): *Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft*, Band 1: Zeugnisse aus zweihundert Jahren, Stuttgart 1981, S. 283 – 305.
- Bowen*, Howard R.: The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources, in: *Quarterly Journal of Economics*, 58, 1944, S. 27 – 48.
- Brinkmann*, Heinrich: *Moral und Geld. Vom Untergang der Moral durch das Geld. Ein geschichtsphilosophischer Versuch*, Pfungstadt und Benzheim 1994.
- Broad*, C. D.: *Five Types of Ethical Theory*, London 1930.
- Buchanan*, James M.: An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, 32, 1965 S. 1 – 14.
- Cooperation and Conflict in Public-Good Interaction, in: *Western Economic Journal*, 5, 1967, S. 109 – 121.
- Die Grenzen der Freiheit, Tübingen 1984 (zuerst erschienen als *The Limits of Liberty*, Chicago 1974).
- *Public Finance in Democratic Process*, Chapel Hill 1967.
- Rent Seeking and Profit Seeking, in: *Buchanan*, James M. / *Tollison*, Robert D. / *Tullock*, Gordon (Hrsg.): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station 1980, S. 3 – 15.
- *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago 1968.
- *The Public Finances*, Homewood / Ill. 1965.
- Buchanan*, James: M. / *Tullock*, Gordon, *The Calculus of Consent*, 4. Nachdruck, Ann Arbor 1971 (1965).

- Burk, Abram*: A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics, in: *Quarterly Journal of Economics*, 52, 1938, S. 310 – 334.
- Bürklin, Wilhelm*: Eliteforschung in der Bundesrepublik: historische Bedingungen und aktuelle Herausforderungen, in: *Bürklin, Wilhelm / Rebenstorf, Hilke, u. a. (Hrsg.): Eliten in Deutschland*, Opladen 1997, S. 14 – 34.
- Campana, Giuseppe*: On the Pure Theory of Public Goods, in: *Public Finance*, 22, 1967, S. 401 – 422.
- Cao-García, Ramón J.*: Explorations toward an Economic Theory of Political Systems, New York usw. 1983.
- Clarke, Edward H.*: Multipart Pricing of Public Goods, in: *Public Choice*, 11, 1971, S. 17 – 33.
- Clausewitz, Carl von*: Vom Kriege, hrsg. von Wolfgang Pickert / Schramm, Willhelm Ritter von, Hamburg 1990 (1832 – 34).
- Coase, Roland*: The Problem of Social Cost, in: *Journal of Law and Economics*, 3, 1960, S. 1 – 44.
- Cohen, Hermann*: Kommentar zur Kritik der reinen Vernunft, 3. Auflage, Leipzig 1920 (¹1907).
- Collins, J. N. / Downes, B. T.*: The Effect of Size on the Provision of Public Services: The Case of Solid Waste Collection in Smaller Cities, in: *Urban Quarterly*, 12, 1977, S. 333 – 347.
- Condorcet, Marquis de*: Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix, Paris 1785.
- Costamagna, Carlo*: Faschismus, Entwicklung und Lehre, Berlin; Wien 1939.
- Crevelde, Martin van*: Aufstieg und Untergang des Staates, München 1999.
- Czada, Roland*: Interessengruppen, Eigennutz und Institutionenbildung: Zur politischen Logik kollektiven Handelns, in: *Schubert, Klaus (Hrsg.): Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie*, Darmstadt 1992, S. 56 – 78.
- Demmler, Horst*: Einführung in die Volkswirtschaftslehre, München 1990.
- Demsetz, Harold*: Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: *Journal of Law and Economics*, 12, 1969, S. 1 – 22.
- Derrida, Jacques*: Die Schrift und die Differenz, aus dem französischen von Rudolphe Gamašché, Frankfurt a. M. 1972.
- Despoix, Philippe*: Ethiken der Entzauberung, Bodenheim 1998.
- Detjen, Joachim*: Neopluralismus und Naturrecht. Zur politischen Philosophie der Pluralismustheorie, Paderborn usw. 1988.
- Dienel, Peter C.*: Die Planungszelle, 4. Auflage, Opladen 1997 (¹1977).
- Dostojewskij, Fjodor M.*: Die Brüder Karamasow (1879 – 80).
- Downs, Anthony*: An Economic Theory of Democracy, New York 1957.
- In Defense of Majority Voting, in: *Journal of Political Economy*, 69, 1961, S. 192 – 199.

- Why the Government Budget is too small in a Democracy, in: *World Politics*, 12, 1960, S. 541 – 563.
- Druwe*, Ulrich: Vertragstheorie als Staatslegitimation, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 74, 1988, S. 394 – 399.
- Eger*, Thomas / *Weise*, Peter: Normen als gesellschaftliche Ordner, in: *Ökonomie und Gesellschaft*, Jahrbuch 8: Individuelles Verhalten und kollektive Phänomene, Frankfurt; New York 1990, S. 65 – 111.
- Eidenmüller*, Horst: Effizienz als Rechtsprinzip. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Analyse des Rechts, Tübingen 1995.
- Eisermann*, Gottfried: Staat, Geographie und Politik, in: *Der Staat*, 35, 1996, S. 124 – 138.
- Elkins*, Stephan: Rent-Seeking. Zur politischen Theorie des neoklassischen Fundamentalismus, in: *Prokla – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 24, 1996, S. 419 – 436.
- Elster*, J.: *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge / Mass. 1989.
- Engels*, Friedrich: Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft, 15. Auflage, Berlin 1970 (¹1948) (1878).
- Erlei*, Mathias: Meritorische Güter: die theoretische Konzeption und ihre Anwendung auf Rauschgifte als demeritorische Güter, hrsg. von Helmut Dietl u. a., *Ökonomische Theorie der Institutionen*, Band 2, Münster; Hamburg 1992.
- Euchner*, Walter: *Naturrecht und Politik bei John Locke*, Frankfurt a. M. 1969.
- Europäisches Parlament* (Hrsg.): Eine Bewertung der Technologien für eine politische Kontrolle. Zusammenfassung Zwischenstudie September 1998, <http://www.europarl.eu.int/dg4/stoa/de/publi/166499/execsum.htm>.
- Feldmann*, Horst: Eine institutionalistische Revolution?, Berlin 1995.
- Fenske*, Hans: *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 2. Auflage, Berlin 1984 (¹1981).
- Feyerabend*, Paul K.: Von der beschränkten Gültigkeit methodologischer Regeln, in: *Neue Hefte für Philosophie*, 2/3, 1972, S. 124 – 171.
- Fichte*, Johann Gottlieb: *Werke*, Band I, hrsg. von Immanuel Hermann Fichte (1845/46), Nachdruck, Berlin 1971.
- *Werke*, Band V, hrsg. von Immanuel Hermann Fichte (1845/46), Nachdruck, Berlin 1971.
- Fontane*, Theodor: *Wanderungen durch die Mark Brandenburg*, Band 1, 3. Auflage, München usw. 1987 (¹1966) (1861).
- *Wanderungen durch die Mark Brandenburg*, Band 2, 3. Auflage, München usw. 1987 (¹1967) (1861).
- Fraenkel*, Ernst: Akademische Erziehung und politische Berufe (1955), in: ders., *Reformismus und Pluralismus*, Hamburg 1973, S. 315 – 336.
- *Deutschland und die westlichen Demokratien*, in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 7. Auflage, Stuttgart usw. 1979 (¹1964), S. 32 – 47.
- *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*, in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 7. Auflage, Stuttgart usw. 1979 (¹1964), S. 48 – 68.

- Frank, R.*: Passions Within Reasons. The Strategic Role of the Emotions, New York usw. 1988.
- Frey, Dieter / Brandstätter, Veronika / Schuster, Beate*: Das ökonomische Modell aus psychologischer Sicht, in: Smekal, Christian / Theurl, Engelbert (Hrsg.): Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie, Baden-Baden 1994, S. 65 – 106.
- Fricke, Werner*: Kollektivmonopole. Die Rolle der Kartelle in der Volkswirtschaft, Heidelberg 1956.
- Friedrich der Große*: Das politische Testament von 1752, aus dem Französischen übertragen von Friedrich von Oppeln-Bronikowski, Stuttgart 1987.
- Fritsch, Michael*: Die Legitimation kollektiven Handelns in der neueren Vertragstheorie – Nozick, Buchanan und Rawls im Vergleich, in: Boettcher, Erik, u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 3, Tübingen 1984, S. 31 – 59.
- Verteilungspolitische Implikationen der Vertragstheorie, in: Boettcher, Erik, u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 4, Tübingen 1985, S. 160 – 177.
- Fukuyama, F.*: The End of History?, in: The National Interest, 16, 1989, S. 3 – 18.
- Fürnrohr, Walter*: Der immerwährende Reichstag zu Regensburg, 2. Auflage, Regensburg 1987 (¹1963).
- Gabisch, Günter*: Haushalte und Unternehmen, in: Bender, Dieter, u. a. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 4. Auflage, München 1990 (¹1981), S. 1 – 57.
- Garbe, Christian*: Zuordnung umweltpolitischer Kompetenzen in der EU, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 6, 1995, S. 389 – 419.
- Gebhardt, Jürgen*: Verfassungspatriotismus als Identitätskonzept der Nation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/93, S. 29 – 37.
- Gehlen, Arnold*: Moral und Hypermoral, 4. Auflage (¹1969), Wiesbaden 1981.
- Geldsetzer, L.*: Methodologie, in: Ritter, Joachim / Gründer, Karlfried (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 5: L – Mn, Darmstadt 1980, Sp. 1379 – 1386.
- Gough, J. W.*: The Social Contract. A Critical Study of its Development, 2. Auflage, Oxford 1967 (¹1936).
- Greiffenhagen, Martin*: Politische Legitimität in Deutschland, Bonn 1998.
- Grenner, Karl Heinz*: Gibt es Ungüter?, in: Fuchs, Hans-Gerd, u. a. (Hrsg.): Güter und Ungüter. Eine Freundesgabe für Gerhard Merk zum 60. Geburtstag, Berlin 1991, S. 11 – 22.
- Groves, Theodore*: Incentives in Teams, in: Econometrica, 41, 1973, S. 617 – 631.
- Groves, Theodore / Ledyard, John*: Optimal Allocation of Public Goods: A Solution to the ‚Free Rider‘ Problem, in: Econometrica, 45, 1977, S. 783 – 809.
- Gygi, Beat*: Internationale Organisationen aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, Heidelberg 1991.
- Habermas, Jürgen*: Gegen einen positivistisch halbierten Rationalismus, in: Maus, Heinz / Fürstenberg, Friedrich (Hrsg.): Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, 3. Auflage, Neuwied und Berlin 1971 (¹1969), S. 235 – 266.

- Recht und Gewalt – ein deutsches Trauma, in: ders., *Die Neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt a. M. 1985, S. 100–117.
- *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 2. Auflage, Frankfurt a. M. 1991 (1962).
- *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 1, 3. Auflage, Frankfurt a. M. 1985 (¹1981).
- *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 2, 3. Auflage, Frankfurt a. M. 1985 (¹1981).
- *Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung*, in: ders., *Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘*, 6. Auflage, Frankfurt a. M. 1973 (¹1968), S. 120–145.

Hanusch, Horst: *Theorie des öffentlichen Gutes*, Göttingen 1972.

Hart, Albert / *Pommerehne*, Werner W.: Zur Standortwahl von Nimby-Gütern, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 39, 1994, S. 189–211.

Hartmann, Volker: *Repräsentation der politischen Theorie und Staatslehre in Deutschland*, Berlin 1979.

Hayek, Friedrich von: *Der Weg zur Knechtschaft*, Neuausgabe, Landsberg am Lech 1991 (engl. bereits 1944).

- *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen 1971.
- *Evolution und spontane Ordnung*, Zürich 1983.

Head, John G.: Merit Goods Revisted, in: *Finanzarchiv*, 28, 1969, S. 214–225.

- On Merit Goods, in: *Finanzarchiv*, 25, 1966, S. 1–29.
- *Public Goods and Public Welfare*, Durham / North Carolina 1974.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1820).

Heidegger, Martin: *Holzwege*, 3. Auflage, Frankfurt a. M. 1957 (¹1950).

Heinzmann, Richard: *Philosophie des Mittelalters*, Stuttgart usw. 1992.

- *Universalienstreit im Mittelalter*, in: *Der blaue Reiter. Journal für Philosophie*, 2, 1995, S. 76–77.

Heller, Hermann: *Bemerkungen zur staats- und rechtstheoretischen Problematik der Gegenwart*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 16, 1929, S. 321–354.

- *Die politischen Ideenkreise der Gegenwart*, Breslau 1926.
- *Staatslehre*, 4. Auflage, Leiden 1970 (¹1934).

Herder-Dorneich, Philipp: *Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie*, Freiburg i. Br. 1959.

Herzog, Roman: *Allgemeine Staatslehre*, Frankfurt a. M. 1971.

Hicks, J. R.: Foundations of Welfare Economics, in: *Economic Journal*, 49, 1939, S. 696–712.

Hirschberger, Johannes: *Geschichte der Philosophie*, Teil 2, 13. Auflage, Freiburg i. Br. usw. 1988 (¹1948).

Hobbes, Thomas: *Leviathan*, in: ders., *Opera Philosophica quæ latine scripsit*, 4 Bände, Vol. 3, Nachdruck der Ausgabe 1839–45, Aalen 1961 (1670).

- *Leviathan* (engl. 1651).

- Hoffmann*, Konrad: Einführung, in: Germanisches Nationalmuseum Nürnberg (Hrsg.): Ohn' Ablass von Rom kann man wohl seelig werden, Streitschriften und Flugblätter der frühen Reformationszeit, Nördlingen 1983, S. 7 – 46.
- Holländer*, H.: A Social Exchange Approach to Voluntary Cooperation, in: American Economic Review, 80, 1990, S. 1157 – 1167.
- Homann*, Karl: Die Rolle ökonomischer Überlegungen in der Grundlegung der Ethik, in: Hesse, Karl (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft und Ethik. Berlin 1988, S. 215 – 240.
- Rationalität und Demokratie, Tübingen 1988.
- Homann*, Karl / *Suchanek*, Andreas: Grenzen der Anwendbarkeit einer ‚Logik des kollektiven Handelns‘, in: Schubert, Klaus (Hrsg.): Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie, Darmstadt 1992, S. 13 – 27.
- Homans*, G. C.: The Human Group, New York 1950.
- Hösle*, Vittorio: Moral und Politik, München 1997.
- Hume*, David: A Treatise on Human Nature (1739/40), hrsg. von L. A. Selby-Bigge, Book III, Part 1: Of Virtue and Vice in General, Sect. I, Oxford 1896.
- An Enquiry Concerning the Principles of Morals, in: ders., The Philosophical Works, hrsg. von Green, Thomas Hill und Grose, Thomas Hodge, Band 4, Neudruck der Ausgabe London 1882, Aalen 1964, S. 169 – 287.
- Of the Original Contract (1740), in: ders., The Philosophical Works, hrsg. von Green, Thomas Hill und Grose, Thomas Hodge, Band 3, Neudruck der Ausgabe London 1882, Aalen 1964, S. 443 – 460.
- Huntington*, Samuel: ‚Das transatlantische Verhältnis wird sich rapide verändern‘, in: Die Welt, 29. Januar 2001, S. 5.
- Inhaber*, Herbert: Of Lulus, Nimbys, and Nimtoos, in: Public Interest, 107, 1992, S. 52 – 64.
- Ipsen*, Knut: Völkerrecht, 3. Auflage, München 1990 (¹1962 von *Menzel*, Eberhard herausgegeben).
- Isaac*, Mark R. / *McCue*, Kenneth F. / *Plott*, Charles R.: Public Goods Provision in an Experimental Environment, in: Journal of Public Economics, 26, 1985, S. 51 – 74.
- Isaac*, Mark R. / *Walker*, James M. / *Thomas*, Susan H.: Divergent Evidence on Free Riding: An Experimental Examination of Possible Explanations, in: Public Choice, 43, 1984, S. 113 – 149.
- Jellinek*, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin 1914 (¹1900).
- Jung*, Edgar J.: Die Herrschaft der Minderwertigen, 2. Auflage, Berlin 1930 (¹1927).
- Jünger*, Ernst: Der Weltstaat, in: ders., Sämtliche Werke, Band 7, Stuttgart 1980, S. 481 – 526.
- Sgraffiti, in: ders., Sämtliche Werke, Band 9, Stuttgart 1979, S. 331 – 478.
- Kaldor*, Nicholas: Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility, in: Economic Journal, 49, 1939, S. 549 – 552.
- Kambartel*, F. / *Welter*, R.: Methode, in: Ritter, Joachim / Gründer, Karlfried (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 5: L – Mn, Darmstadt 1980, Sp. 1304 – 1332.

Kant, Immanuel: Metaphysik der Sitten (1797).

- Die Religion innerhalb der Grenzen der bloßen Vernunft (1793).
- Immanuel Kants Werke, hrsg. von Ernst Cassirer, Band VIII, Berlin 1923.
- Kritik der reinen Vernunft (1781).
- Kritik der Urteilskraft (1790).
- Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis.
- Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf (1795).

Kath, Dietmar: Sozialpolitik, in: Bender, Dieter, u. a. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 4. Auflage, München 1990 (1981), S. 403–454.

Keller, Berndt: Olsons ‚Rise and Decline of Nations‘ oder: Die Grenzen eines neoklassischen Institutionalismus, in: Schubert, Klaus (Hrsg.): Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie, Darmstadt 1992, S. 88–110.

Kelsen, Hans: Reine Rechtslehre, Leipzig; Wien 1934.

- Was ist Gerechtigkeit?, Wien 1953.

Kempski, Jürgen von: Zur Problematik altruistischer Maximen, in: Zeitschrift für philosophische Forschung, 30, 1976, S. 529–544.

Kim, Oliver / Walker, Mark: The Free-Rider Problem: Experimental Evidence, in: Public Choice, 43, 1984, S. 3–24.

Kindleberger, Charles P.: International Public Goods without International Government, in: American Economic Review, 76, 1986, S. 1–13.

Kirchgässer, Gerhard: Bemerkungen zur Minimalmoral, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 116, 1992, S. 223–251.

Kissinger, Henry: Diplomacy, New York 1995.

Kleist, Heinrich von: Michael Kohlhaas, in: ders., Erzählungen, Erster Theil, Berlin 1810.

Kliemt, Hartmut: Zustimmungstheorien der Staatsrechtfertigung, München 1980.

Koch, Günther: Kausalität, Determinismus und Zufall in der wissenschaftlichen Naturbeschreibung, Berlin 1994.

Koller, Peter: Neue Theorien des Sozialkontrakts, München 1987.

Kondylis, Panajotis: Ein so schlimmes Spiel, in: Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 17. April 1996, S. N5.

Koslowski, Peter: Profite, Renten und Interessengruppen, in: Zeitschrift für Politik, 31, 1984, S. 425–430.

Kraft-Fuchs, Margit: Kelsens Staatsatheorie und die Soziologie des Staates, in: Métall, Rudolf A. (Hrsg.): 33 Beiträge zur Reinen Rechtslehre, Wien 1974, S. 197–211.

Kramer, G. H.: On a Class of Equilibrium Conditions for Majority Rule, Econometrica, 41, 1973, S. 285–297.

- Kröger, Klaus*: Einführung in die jüngere deutsche Verfassungsgeschichte (1806–1933), München 1988.
- Krueger, Anne O.*: The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: American Economic Review, 64, 1974, S. 291–303.
- Kuhn, Thomas S.*: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt a. M. 1967 (engl. bereits 1962).
- Külp, Bernhard*: Wohlfahrtsökonomik I, Düsseldorf 1975.
- Lakatos, Imre*: Die Methodologie der wissenschaftlichen Forschungsprogramme, hrsg. von John Worrall/Gregory Currie, Braunschweig usw. 1982.
- Lambertz, Günter*: Bessere Wirtschaftspolitik durch weniger Demokratie?, Hamburg 1990.
- Lasswell, Harold D.*: Politics: Who Gets What, When, How, New York 1958.
- Le Bon, Gustave*: Psychologie der Massen, 15. Auflage (¹1911), Stuttgart 1982.
- Lehmbruch, Gerhard*: Die Messung des Einflusses von ‚Verteilungskonkitionen‘: Zu Weedes Überprüfung von Olsons Stagnationshypothese, in: Politische Vierteljahresschrift, 27, 1986, S. 415–422.
- Lehner, Franz*: Interessenstrukturen und Wirtschaftspolitik: Leistungen und Defizite von Olsons Theorie, in: Schubert, Klaus (Hrsg.): Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie, Darmstadt 1992, S. 77–87.
- Leibenstein, Harvey*: Notes on Welfare Economics and the Theory of Democracy, in: Economic Journal, 72, 1962, S. 299–319.
- X-Inefficiency Xists – Reply to an Xorcist, in: The American Economic Review, 68, 1978, S. 203–211.
- Leineweber, Norbert*: Das säkulare Wachstum der Staatsausgaben, Göttingen 1988.
- Leiphold, Helmut*: Vertragstheorie und Gerechtigkeit, in: Gutmann, Gernot/Schüller, Alfred (Hrsg.): Ethik und Ordnungsfragen der Wirtschaft, Baden-Baden 1989, S. 357–385.
- Lenk, Hans*: Zwischen Wissenschaftstheorie und Sozialwissenschaft, Frankfurt a. M. 1986.
- Leschke, Martin*: Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, Berlin 1993.
- Liedtke, Cornelius*: Theorie der öffentlichen Güter und optimale Struktur einer Föderation, Berlin 1972.
- Lindahl, Erik*: Die Gerechtigkeit der Besteuerung. Eine Analyse der Steuerprinzipien auf Grundlage der Grenznutzentheorie, Lund 1919.
- Lipford, Jody W.*: Group Size and the Free-rider Hypothesis. An Examination of New Evidence from Churches, in: Public Choice, 83, 1995, S. 291–303.
- Little, Jan Melcom David*: A Critique of Welfare Economics, 2. Auflage, Oxford 1957 (¹1950).
- Locke, John*: Über die Regierung, The Second Treatise of Government (1690).
- Works, Vol. 1, Aalen 1963, Nachdruck der Ausgabe London 1823.
- Lohr, Wolfgang*: Öffentliche Güter und externe Effekte. Eine wohlfahrtstheoretische Analyse, Diss., Konstanz 1989.

- Loretz, Oswald*: Des Gottes Einzigkeit. Ein altorientalisches Argumentationsmodell zum ‚Schma Jisrael‘, Darmstadt 1997.
- Löschel, Andreas*: Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der Gesetzlichen Rentenversicherung, hrsg. von Dieter Grüske, Forum Finanzwissenschaft, Band 15, Nürnberg 1998.
- Lübbe, Hermann*: Abschied vom Superstaat, Berlin 1994.
- Luhmann, Niklas*: Funktionen und Folgen formaler Organisationen, Berlin 1964.
- Lyotard, Jean-François*: Immaterialität und Postmoderne, Berlin 1985.
- Machiavelli, Niccolo*: Il Principe (1532).
- Mackscheidt, Klaus*: Disharmonien zwischen Angebot und Nachfrage bei öffentlichen Gütern, in: Meissner, Hans Günther (Hrsg.): Leidenschaft der Wahrnehmung, München 1976, S. 137–151.
- Mandeville, Bernard de*: Die Bienenfabel oder private Laster, öffentliche Vorteile, Frankfurt a. M. 1980.
- Mann, P. C. / Mikesell, J. L.*: Ownership and Water Systems Operations, in: Water Resource Bulletin, 12, 1976, S. 995–1004.
- Marquard, Odo*: Schwierigkeiten mit der Geschichtsphilosophie, Frankfurt a. M. 1973.
- Marshall, Alfred*: Principles of Economics, Vol. I, 5. Auflage, London 1907 (¹1890).
- Martini, Winfried*: Das Ende aller Sicherheit, Stuttgart 1954.
- Märtz, Thomas*: Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie, Frankfurt a. M. usw. 1990.
- Marwell, Gerald / Ames, Ruth E.*: Economists Free Ride. Does Anyone Else?, in: Journal of Public Economics, 15, 1981, S. 295–310.
- Marx, Karl*: Zur Kritik der Politischen Ökonomie (Vorwort), in: Marx, Karl/Engels, Friedrich, Ausgewählte Schriften in zwei Bänden, 31. Auflage, Berlin 1984 (¹1951) (1859), Band 1, S. 334–338.
- Maschke, Günter*: Die Verschwörung der Flakhelfer (1985), in: ders., Das bewaffnete Wort, Wien; Leipzig 1997, S. 72–90.
- Maunz, Theodor / Zippelius, Reinhold*: Deutsches Staatsrecht, 29. Auflage, München 1994 (¹1951).
- Maurer, Reinhart*: Chiliasmus und Gesellschaftsreligion. Thesen zur politischen Theologie, in: Taubes, Jacob (Hrsg.): Religionstheorie und politische Theologie, Band 1: Der Fürst dieser Welt. Carl Schmitt und die Folgen, München usw. 1983, S. 117–135.
- Maus, Heinz / Fürstenberg, Friedrich*: (Hrsg.): Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, 3. Auflage, Neuwied und Berlin 1971 (¹1969).
- May, K. O.*: A Set of Independent, Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision, in: Econometrica, 20, 1952, S. 680–684.
- Mayer, Arno J.*: Der Krieg als Kreuzzug, Hamburg 1989.
- Mayer-Tasch, Peter C.*: Hobbes und Rousseau, 3. Auflage, Aalen 1991 (¹1976).

- McLure*, Charles E.: Merit Wants: A Normatively Empty Box, in: *Finanzarchiv*, 27, 1968, S. 474–483.
- Menger*, Carl: Untersuchungen über die Methode der Sozialwissenschaften und der politischen Ökonomie, Leipzig 1883.
- Mennell*, Stephen: Die Meisterköche, Frankfurt a. M. 1990.
- Michels*, Robert: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Stuttgart 1957.
- Mohl*, Robert von: Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, 3. Auflage, Tübingen 1866 (¹1832).
- Mohrs*, Thomas: Vom Weltstaat, Berlin 1995.
- Morus*, Thomas: Utopia, in der Übertragung von Hermann Kothe, hrsg. von Horst Günther, Frankfurt a. M. und Leipzig 1992 (lat. bereits 1516).
- Mueller*, Dennis C.: Public Choice II, Cambridge / Mass. 1989.
- Public Choice: A Survey, in: *Journal of Economic Literature*, 14, 1976, S. 395–433.
- Müller*, Adam H.: Die Elemente der Staatskunst, Berlin 1809.
- Müller*, Johann Baptist: Werteverfassung und Werteverfall, Berlin 2000.
- Müller*, Klaus: Lean Government – Ansatzpunkte und Voraussetzungen einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 6, 1995, S. 459–476.
- Müller-Schmid*, Peter Paul: Adam Müller (1779–1828), in: Heidenreich, Bernd (Hrsg.): Politische Theorien des 19. Jahrhunderts, I. Konservatismus, Wiesbaden 1999, S. 111–142.
- Münch*, Klaus Norbert: Kollektive Güter und Gebühren-Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter, Göttingen 1976.
- Münkler*, Herfried: Die Nation als Modell politischer Ordnung. Vorüberlegungen zu einer wissenssoziologisch-ideengeschichtlich fundierten Theorie der Nation, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 5, 1994, S. 367–392.
- Musgrave*, Richard A.: Provision for Social Goods, in: Margolis, J./Guitton, H. (Hrsg.): *Public Economics*, London usw. 1969, S. 124–144.
- Public Finance and Finanzwissenschaft Traditions Compared, in: *Finanzarchiv*, 53, 1996, S. 145–193.
- The Theory of Public Finance, New York usw. 1959.
- N. N.*, Antworten auf die 10 Fragen zur Wahl 1998. Innere Sicherheit in der Wertigkeit der Politik, in: *Der Kriminalist*, 30, 1998, S. 357–365.
- N. N.*, Die Sloterdijk-Debatte in den deutschen Medien, in: *Information Philosophie*, Heft 5 (Dezember 1999).
- Nagel*, Ernest: Über die Aussage: ‚Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile‘, in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): *Logik der Sozialwissenschaften*, Köln; Berlin 1965, S. 225–235.
- Napp*, Hans-Georg: Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft, Frankfurt a. M. 1994.

- Naumann, Klaus*: Rede auf dem 10. Forum *Bundeswehr und Gesellschaft*, abgedruckt in: *Welt am Sonntag*, 11. Juli 1999, S. BW 3.
- Nietzsche, Friedrich*: KSA, 3.
- KSA, 4.
 - KSA, 5.
- Niskanen, William A.*: Bureaucrats and Politicians, in: *The Journal of Law and Economics*, 18, 1975, S. 617–643.
- Nolte, Ernst*: Nietzsche und der Nietzscheanismus, München 2000.
- Nordhaus, William D.*: The Political Business Cycle, in: *Review of Economic Studies*, 42, 1975, S. 169–190.
- North, Douglass C.*: Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen 1988.
- Nozick, Robert*: Anarchie, Staat, Utopia, München 1976 (zuerst erschienen als: *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford 1974).
- On Austrian Methodology, in: *Synthese*, 36, 1977, S. 353–392.
- Olson, Mancur*: Aufstieg und Niedergang von Nationen, übersetzt von Gerd Fleischmann, 2. Auflage, Tübingen 1991 (¹1985, engl. ¹1982).
- Eine Theorie der Anreize für politische Organisationen, in: Bentele, Karlheinz / Reissert, Bernd / Schettket, Ronald (Hrsg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*, Frankfurt a. M.; New York 1995, S. 23–46.
 - Microeconomic Incentives and Macroeconomic Decline, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 120, 1984, S. 631–645.
 - *The Logic of Collective Action*, Cambridge / Mass. 1965.
- Olson, Mancur / Zeckhauser, Richard*, An Economic Theory of Alliances, in: *Review of Economics and Statistics*, 48, 1966, S. 266–279
- Opp, Karl-Dieter*: Haben demokratische Ordnungen ihre Selbstzerstörung zur Folge?, in: Boettcher, Erik, u. a. (Hrsg.): *Jahrbuch für neue Politische Ökonomie*, Band 4, Tübingen 1985, S. 178–195.
- Patzig, Günther*: Aspekte der Rationalität, Erlangen; Jena 1994.
- Petersen, Hans-Georg*: Finanzwissenschaft I, 3. Auflage, Stuttgart usw. 1993 (¹1988).
- Finanzwissenschaft II, Stuttgart usw. 1988.
 - *Ökonomik, Ethik und Demokratie*, Baden-Baden 1993.
- Petersen, Hans-Georg / Müller, Klaus*: Volkswirtschaftspolitik, München 1999.
- Petersen, Thomas*: Prinzipien und Grenzen der ökonomischen Theorie der Verfassung, in: *Der Staat*, 35, 1996, S. 411–427.
- Pieper, A.*: Metaethik, in: Ritter, Joachim / Gründer, Karlfried (Hrsg.): *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Band 5: L – Mn, Darmstadt 1980, Sp. 1168–1171.
- Pieper, Joseph*: Scholastik, 2. Auflage, München 1986 (¹1960).

Platon, Politeia.

– Politikos.

Pöggeler, Otto: Ein Ende der Geschichte? Von Hegel zu Fukuyama, hrsg. von der Nordrhein-Westfälischen Akademie der Wissenschaften, Opladen 1995.

Pommerehne, Werner W.: Präferenzen für öffentliche Güter, Tübingen 1987.

Popper, Karl R.: Das Elend des Historismus, 4. Auflage, Tübingen 1974 (¹1965).

– Logik der Forschung, 2. Auflage, Tübingen 1966 (¹1935).

Quaritsch, Helmut: Souveränität, Berlin 1986.

Radnitzky, Gerard / Bernholz, Peter (Hrsg.): Economic Imperialism, New York 1987.

Rawls, John: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M. 1975 (zuerst erschienen als A Theory of Justice, Cambridge / Mass. usw. 1971).

Recktenwald, Horst Claus: Die Theorie der Staatswissenschaft in der Gegenwart, in: Stützel, Wolfgang, u. a. (Hrsg.): Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Band 1: Zeugnisse aus zweihundert Jahren, Stuttgart 1981, S. 307–322.

– Effizienz und innere Sicherheit, in: Kyklos, 20, 1967, S. 607–641.

Rentsch, Th.: Metasprache / Objektsprache, in: Ritter, Joachim / Gründer, Karlfried (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 5: L – Mn, Darmstadt 1980, Sp. 1301–1303.

Ribhegge, Hermann: Grenzen der Theorie rationaler Erwartungen, Tübingen 1987.

Richter, Wolfram F. / Wiegard, Wolfgang: Zwanzig Jahre ‚Neue Finanzwissenschaft‘, Teil I: Überblick und Theorie des Marktversagens, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 113, 1992, S. 169–224.

Riker, William H.: The Theory of Political Coalitions, New Haven; London 1962.

Rogge, Jan-Gerd: Die neueren Vertragstheorien und ihre wirtschaftspolitische Relevanz, Göttingen 1987.

Rohbeck, Johannes: Technologische Urteilskraft, Frankfurt a. M. 1993.

Rosen, Harvey S.: Public Finance, 4. Auflage, Chicago usw. 1995 (¹1985).

Rosenstiel, Francis: Supranationalität. Eine Politik des Unpolitischen, Köln 1962.

Ross, Stephen A.: The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 1973, S. 134–139.

Rousseau, Jean-Jacques: Considérations sur le Gouvernement de Pologne, 1771.

Ruprecht, Reinhard: Zuwanderung und Innere Sicherheit, in: Angenendt, Steffen (Hrsg.): Migration und Flucht, Bonn 1997, S. 87–95.

Sandel, Michael: Liberalism and the Limits of Justice, Cambridge / Mass. 1982.

Sachs, Hans: Schlaraffenland, Nürnberg 1530.

Sahlins, Marshall: Stone Age Economics, London 1972.

Salomon, Ernst von: Die Geächteten, Berlin 1930.

– Die Stadt, Berlin 1932.

Samuelson, Paul A.: Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics and Statistics, 37, 1955, S. 350–356.

– The Pure Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics and Statistics, 36, 1954, S. 387–389.

Sax, Emil: Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien 1887.

Schieren, Stefan: Plebiszitäre Elemente in der parlamentarischen Demokratie. Einige theoretische Überlegungen zu den Verfahrensproblemen, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 7, 1996, S. 63–86.

Schlick, Moritz: Über den Begriff der Ganzheit, in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): Logik der Sozialwissenschaften, Köln; Berlin 1965, S. 213–224.

Schmidt, Manfred G.: Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960–1985), in: Journal für Sozialforschung, 26, 1986, S. 251–273.

Schmitt, Carl: Der Begriff des Politischen, unveränderter Nachdruck der 1963er Ausgabe, Berlin 1987 (¹1932).

– Der Hüter der Verfassung, 4. Auflage, Berlin 1996 (¹1931).

– Die Diktatur, 5. Auflage, Berlin 1989 (¹1922).

– Die Tyrannei der Werte, Privatdruck von 1959, Stuttgart 1960.

– Großraum gegen Universalismus, in: ders., Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Genf-Versailles 1923–1939, 3. Auflage, Berlin 1994 (¹1940), S. 335–343.

– Legalität und Legitimität, 4. Auflage, Berlin 1988 (¹1932).

– Nehmen/Teilen/Weiden (1953). Ein Versuch, die Grundfrage jeder Sozial- und Wirtschaftsordnung vom *Nomos* her richtig zu stellen, in: ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze, 3. Auflage, Berlin 1985 (¹1958), S. 489–504.

– Politische Theologie, 5. Auflage, Berlin 1990 (¹1922).

– Theorie des Partisanen, 3. Auflage, Berlin 1992 (¹1963).

– Verfassungslehre, 7. Auflage, Berlin 1989 (¹1928).

– Weiterentwicklung des totalen Staats in Deutschland, in: ders., Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Genf-Versailles 1923–1939, 3. Auflage, Berlin 1994 (¹1940), S. 211–216.

Schnädelbach, Herbert: Positivismus, in: Seiffert, Helmut/Radnitzky, Gerard (Hrsg.): Handlexikon zur Wissenschaftstheorie, München 1989, S. 267–269.

Schoeps, Hans-Joachim: Preußen. Geschichte eines Staates, Neuausgabe, Berlin 1997 (1966).

Schopenhauer, Arthur: Die beiden Grundprobleme der Ethik, II. Preisschrift über die Fundamente der Moral (1840), Berlin o. J.

– Die Welt als Wille und Vorstellung (1819).

– Parerga und Paralipomena (1851).

- Schrenck-Notzing*, Caspar von: Charakterwäsche. Die Politik der amerikanischen Umerziehung in Deutschland, Neuauflage, Frankfurt a. M.; Berlin 1996 (¹1965).
- Schumpeter*, Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 5. Auflage, München 1980 (¹1950, engl. ¹1942).
- Wesen und Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie, Leipzig 1908.
- Schuppert*, Gunnar Folke: Zur Staatswerdung Europas, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5, 1994, S. 35 – 76.
- Schüßlburner*, Josef: Plädoyer für ein Austrittsrecht aus Europa, in: Criticón, 151, 1996, S. 151 – 156.
- Schwarze*, Jürgen: Das Staatsrecht in Europa, in: Juristenzeitung, 48, 1993, S. 585 – 594.
- Scitovszky*, T. De: A Note on Welfare Propositions in Economics, in: Review of Economic Studies, 9, 1941 / 42, S. 77 – 88.
- Seiffert*, Helmut: Theorie, in: Seiffert, Helmut / Radnitzky, Gerard (Hrsg.): Handlexikon zur Wissenschaftstheorie, München 1989, S. 368 – 369.
- Seitter*, Walter: Menschenfassungen, München 1985.
- Shmanske*, Stephen: Public Goods, Mixed Goods, and Monopolistic Competition, College Station 1991.
- Silver*, Morris: Political Revolution and Repression: An Economic Approach, in: Public Choice, 17, 1974, S. 63 – 71.
- Smith*, Adam: Der Wohlstand der Nationen, übersetzt von H. C. Recktenwald, München 1974 (1776).
- Theorie der ethischen Gefühle, Band 2, Leipzig 1926.
- Smuts*, J. C.: Holism and Evolution, New York 1926.
- Sohmen*, Egon: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976.
- Sombart*, Werner: Die drei Nationalökonomien, München; Leipzig 1931.
- Spaemann*, Robert: Kausalität, in: Seiffert, Helmut / Radnitzky, Gerard (Hrsg.): Handlexikon zur Wissenschaftstheorie, München 1989, S. 160 – 164.
- Teleologie, in: Seiffert, Helmut / Radnitzky, Gerard (Hrsg.): Handlexikon zur Wissenschaftstheorie, München 1989, S. 366 – 368.
- Spengler*, Oswald: Der Untergang des Abendlandes, 12. Auflage, München 1995, (¹1918, ³1923).
- Spinoza*: Die Ethik, IV: Von der menschlichen Knechtschaft oder von der Macht der Affekte, Vorwort (1677).
- Stacey*, Frank: The Government of Modern Britain, Oxford 1969.
- Stavenhagen*, Gerhard: Geschichte der Wirtschaftstheorie, 4. Auflage, Göttingen 1969 (¹1951).
- Stegmüller*, Wolfgang: Das Prinzip der Kausalität, in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): Probleme der Wissenschaftstheorie, Festschrift für Victor Kraft, Wien 1960, S. 171 – 190.

- Stein*, Lorenz von: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Erster Theil, Die Finanzverfassung Europas, 5. Auflage, Leipzig 1885 (¹1860).
- Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Zweiter Theil, Erste Abteilung, Die Finanzverwaltung Europas, 5. Auflage, Leipzig 1885 (¹1860).
- Steiner*, Manfred / *Bruns*, Christoph: Wertpapiermanagement, 6. Auflage, Stuttgart 1998 (¹1993).
- Steiner*, Peter O.: Peak Loads and Efficient Pricing, in: Quarterly Journal of Economics, 71, 1957, S. 585 – 610.
- Sternberger*, Dolf: Verfassungspatriotismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. Mai 1979, S. 1.
- Stigler*, George J.: Free Riders and Collective Action, in: The Bell Journal of Economics, 5, 1974, S. 359 – 365.
- Stiglitz*, Joseph E.: Economics of the Public Sector, 2. Auflage, New York usw. 1988 (¹1986).
- Stratmann*, Thomas: The Effects of Logrolling on Congressional Voting, in: American Economic Review, 82, 1992, S. 1162 – 1176.
- Streeck*, Wolfgang: Politikverflechtung und Entscheidungslücke, in: Bentele, Karlheinz / Reissert, Bernd / Schettket, Ronald (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Frankfurt a. M.; New York 1995, S. 101 – 128.
- Stresemann*, Gustav: Der Weg des neuen Deutschlands, in: ders., Vermächtnis, Der Nachlaß in drei Bänden, 3. Band, Berlin 1933, S. 460 – 473.
- Weltkrieg und öffentliche Meinung (Reichtagsrede 1916), in: ders., Reden und Schriften, Band 1, Dresden 1926, S. 81 – 104.
- Taubes*, Jacob: Statt einer Einleitung: Leviathan als sterblicher Gott, in: ders. (Hrsg.): Religionstheorie und Politische Theologie, Band 1: Der Fürst dieser Welt. Carl Schmitt und die Folgen, München usw. 1983, S. 9 – 15.
- Taylor*, Charles: Negative Freiheit? Zur Kritik des neuzeitlichen Individualismus, Frankfurt a. M. 1988.
- Thienen-Adlerflycht*, Christoph von: Reich, in: Schrenck-Notzing, Caspar von, Lexikon des Konservatismus, Graz 1996, S. 446 – 453.
- Tideman*, T. Nicolaus / *Tullock*, Gordon: A New and Superior Process for Making Social Choices, in: Journal of Political Economy, 84, 1976, S. 1145 – 1159.
- Tiebout*, Charles M.: A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64, 1956, S. 416 – 424.
- Tietzel*, Manfred: Zur ökonomischen Theorie des Betrügens und des Fälschens, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 204, 1988, S. 17 – 35.
- Tönnis*, Sibylle: Kommunitarismus – diesseits und jenseits des Ozeans, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 46, 1996, B 36 / 96, S. 13 – 19.
- Triepel*, Heinrich: Staatsrecht und Politik, Berlin; Leipzig 1927.
- Tucholsky*, Kurt: Kurzer Abriß der Nationalökonomie, in: ders., Gesammelte Werke, Band III, hrsg. von Gerold-Tucholsky, Mary / Raddatz, Fritz, Hamburg 1960, S. 939 – 941.

- Tullock*, Gordon: Problems of Majority Voting, in: *Journal of Political Economy*, 67, 1959, S. 571 – 579.
- Autocracy, Dordrecht 1987.
 - The Paradox of Revolution, in: *Public Choice*, 11, 1971, S. 89 – 99.
 - The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, in: *The Western Economic Journal*, 5, 1967, S. 224 – 232.
- Uerpmann*, Robert: Staatsangehörigkeit und Wahlrecht im demokratischen Staat, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 6, 1995, S. 3 – 20.
- Vaihinger*, Hans: *Die Philosophie des Als Ob*, 9./10. Auflage, Leipzig 1927 (¹1911).
- Vanberg*, Viktor: Spontaneous Market Order and Social Rules. A Critical Examination of F. A. v. Hayek's Theory of Cultural Evolution, in: *Economics and Philosophy*, 2, 1986, S. 75 – 100.
- Vieler*, Alexander: *Interessen, Gruppen und Demokratie*, Tübingen 1986.
- Voegelin*, Erich: *Die politischen Religionen*, Stockholm 1939.
- Vogt*, Winfried: Über die Rationalität der ökonomischen Theorie, in: *Ökonomie und Gesellschaft*, 10. Jahrbuch, Frankfurt a. M. 1993, S. 32 – 59.
- Vollrath*, Ernst: ‚Legitimität‘ und ‚Legalität‘ als Kategorien der staatlichen Existenz, in: Held, Klaus / Hennigfeld, Jochen (Hrsg.): *Kategorien der Existenz*, Festschrift für Wolfgang Janke, Würzburg 1993, S. 415 – 440.
- Die Rekonstruktion der politischen Urteilskraft, Stuttgart 1977.
 - Faktizität und Normativität. Zur Problematik ihres Verhältnisses in Politischer Theorie und Politischer Wissenschaft, in: Haungs, Peter (Hrsg.): *Wissenschaft, Theorie und Philosophie der Politik, Konzepte und Probleme*, Baden-Baden 1990, S. 133 – 155.
 - *Grundlegung einer philosophischen Theorie des Politischen*, Würzburg 1987.
- Vossenkuhl*, W.: Normativ / deskriptiv, in: Ritter, Joachim / Gründer, Karlfried (Hrsg.): *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Band 6: Mo – O, Darmstadt 1984, Sp. 931 – 932.
- Wagner*, Adolph: *Finanzwissenschaft*, III. Teil, 2. Auflage, Leipzig 1910 (¹1889).
- Wagner*, Richard: Über Staat und Religion (1864), in: *Gesammelte Schriften und Dichtungen*, 2. Auflage, Band 8, Leipzig 1888, S. 3 – 29.
- Waldmann*, Reinhold: *Die Theorie des Peak-Load Pricing*, Diss., Gießen 1981.
- Walras*, Leon: Prinzip einer mathematischen Theorie des Tausches, in: ders., *Mathematische Theorie der Preisbestimmung der wirtschaftlichen Güter*, Glashütten i. Ts. 1972, S. 1 – 17.
- Weber*, Max: Der Sinn der ‚Wertfreiheit‘ der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften (1917), in: ders., *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 2. Auflage, Tübingen 1951 (¹1922), S. 475 – 526.
- Deutschland unter den europäischen Weltmächten, in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*, hrsg. von Johannes Winckelmann, 5. Auflage, Tübingen 1988 (¹1921), S. 157 – 177.

- Die ‚Objektivität‘ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis (1904), in: ders., *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 2. Auflage, Tübingen 1951 (¹1922), S. 146–214.
 - Kritische Studien auf dem Gebiet der kulturwissenschaftlichen Logik (1906), in: ders. *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, hrsg. von Johannes Winckelmann, 2. Auflage, Tübingen 1951 (¹1922), S. 215–290.
 - Politik als Beruf, in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*, hrsg. von Johannes Winckelmann, 5. Auflage, Tübingen 1988 (¹1921), S. 505–560.
 - Wissenschaft als Beruf, in: ders., *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, hrsg. von Johannes Winckelmann, 2. Auflage, Tübingen 1951 (¹1922), S. 566–597.
 - Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von Johannes Winckelmann, 5. Auflage, Tübingen 1980 (¹1921).
 - Zum Thema der ‚Kriegsschuld‘, in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*, hrsg. von Johannes Winckelmann, 5. Auflage, Tübingen 1988 (¹1921), S. 488–497.
- Weede*, Erich: Demokratie, schleichender Sozialismus und ideologischer Sozialismus als Determinanten des Wirtschaftswachstums. Eine international vergleichende Studie zur ‚rent-seeking-society‘, in: *Zeitschrift für Politik*, 31, 1984, S. 408–424.
- Selbstgefährdungstendenzen von freiheitlichen Demokratien, in: Kaase, Max (Hrsg.): *Politische Wissenschaft und politische Ordnung: Analysen zu Theorie und Empirie demokratischer Regierungsweise*, Festschrift zum 65. Geburtstag von Rudolph Wildenmann, Opladen 1986, S. 83–96.
 - *Wirtschaft, Staat und Gesellschaft*, Tübingen 1990.
- Wehner*, Burkhard: *Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie*, Darmstadt 1995.
- Weikard*, Hans-Peter: *Der Beitrag der Ökonomie zur Begründung von Normen des Tier- und Artenschutzes*, Berlin 1992.
- Weizäcker*, Ernst Ulrich von: *Erdpolitik*, 3. Auflage, Darmstadt 1992 (¹1989).
- Weldon*, Theodore T.: *The Vocabulary of Politics*, Harmondsworth 1953.
- Welsch*, Wolfgang: *Unsere postmoderne Moderne*, 5. Auflage, Berlin 1997 (¹1987).
- Wenturis*, Nikolaus / *Van hove*, Walter / *Dreier*, Volker: *Methodologie der Sozialwissenschaften*, Tübingen 1992.
- Wicksell*, Knut: *Finanztheoretische Untersuchung nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Jena 1896.
- Wiedemann*, Nikolaus: *Individuelle Rationalität und politische Diskontrate*, Diss., München 1992.
- Wiesmeth*, Hans: Regionale öffentliche Güter, in: Todt, Horst (Hrsg.): *Elemente der ökonomischen Raumstruktur*, Berlin 1995, S. 37–58.
- Willke*, Helmut: *Ironie des Staates*, Frankfurt a. M. 1992.
- Willms*, Bernard: *Die Deutsche Nation, Theorie-Lage-Zukunft*, Köln-Lövenich 1982.
- Winckelmann*, Johannes: *Legitimität und Legalität in Max Webers Herrschaftssoziologie*, Tübingen 1952.

- Wobbe*, Theresa: Soziologie der Staatsbürgerschaft. Vom Gehorsam zur Loyalität, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 8, 1997, S. 205 – 225.
- Wolzendorff*, Kurt: Staatsrecht und Naturrecht, Breslau 1916.
- Yergin*, Daniel / *Stanislaw*, Joseph: Staat oder Markt, Frankfurt; New York 1999.
- Zintl*, Reinhard: Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft, Berlin 1983.
- Zippelius*, Reinhold: Zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie, Abhandlungen der Geistes- und Sozialwissenschaftlichen Klasse, Nr. 11, 1987, S. 1 – 39.
- Zundel*, Stefan: Der methodologische Status der Rationalitätsannahme in der Ökonomie, Berlin 1995.

Sachregister

- Allianzenbildung 87, 150, 188
Allokation 72, 77, 79, 107 f., 114, 125 f., 199
Allokationseffizienz
 s. Allokation
Allokationszielsetzung
 s. Allokation
Altruismus 112, 115
Anarchie 108, 132, 140
Angebot 67, 71, 76, 103, 106, 108 f., 122 ff., 126, 131, 166, 170, 173, 185, 198.
Angebotsmonopol, -ist 127, 191
Äquivalenzprinzip 102, 122 f., 153, 157
Arrow-Paradox 172 f.
Ausbeutung 67, 103, 119, 129, 141, 171, 173, 179, 182
Ausbeutungsproblematik
 s. Ausbeutung
Ausschlußprinzip 69, 74 f., 77, 81, 85 f., 105, 107 f.
Außenpolitik 93, 148, 150, 174, 183, 189, 191, 193
Autarkie 21 f., 149
Autokratie 189 ff.
Autorität 128, 132, 165, 189 ff., 199
- Bedarfsgerechtigkeit** 143 f.
Bedürfnisse 23 f., 26, 35, 67, 69 ff., 83, 88, 95, 97, 101, 131, 162, 199
Besteuerungsprinzipien 121, 124
Betrachtungsweise 18 f., 25, 30, 33, 46, 50, 56, 64, 100, 182, 190
Böse 62, 64 ff.
Bürgerkrieg 66, 84, 92, 135, 165, 172, 195, 199
Bürokratiesteuerung 106, 108, 169
- Ceteris-paribus-Klausel** 76
Chicago-Schule 27, 129
Christentum 40 f.
- Definitionsherrschaft** 53, 94
Demeritorik 71, 83
Demokratie 41, 58, 60, 90, 132, 158 f., 161, 166, 169 ff., 172 ff., 177 f., 181 ff., 189 ff., 195 ff.
Demokratiemodell 132, 165 f., 168
Demokratiesteuerung 153, 169
Demokratieversagen 173
Demokratiewissenschaft 169 f.
Deontik 20, 35
Dilemmata, soziale 61, 110, 113 f., 132, 134
Dissens 135, 150
Dogmatik, -tismus 44 f.
Drei-Personen-Modell 107, 173
- Effekte, externe** 69, 71 f., 75, 84, 186
Effizienz, -bedingungen 74, 80, 100, 106 f., 124, 129, 140, 161
Effizienzeinbuße 103
Egoismus 60 f., 65, 112 ff., 192
Einstimmigkeitsprinzip
 s. Einstimmigkeitsregel
Einstimmigkeitsregel 103, 119, 122, 141, 144, 170, 174, 177
Elite, Elitentheorie 166, 194
Empirismus 44 ff., 53, 64
Ende der Geschichte 87
Entscheidung 19, 24, 26 f., 36, 63, 78, 93, 96, 98, 101 f., 110, 116, 118, 121 f., 124, 135, 147, 153 f., 159, 161 f., 166, 169, 171 ff., 176 f., 180, 193, 199
Entscheidungsregel 96, 103, 150, 170 f., 173, 176 f.
Evolution 146 f.
Exklusivität 75, 81, 96, 108
- Fehlschluß** 150
 – individualistischer 25
 – naturalistischer 31
Finanzausgleich 92

- Finanzpolitik 47, 191
 Finanzwissenschaft, -ler 94, 97, 124, 167, 174, 190
 Fixkosten 76 ff.
 Föderalismus 89, 186 f.

Gebietskörperschaft 86, 88 f., 91, 142, 159, 170, 180, 184, 186
 Gefangenendilemma 110 f.
 Gegenrevolution 189 ff.
 Gemeinwohl 55 ff., 83, 110, 167, 197
 Generationenvertrag 156
 Gerechtigkeit 28, 56, 59, 122, 124, 145, 150, 160, 192
 Gesamtwohlfahrt 94, 104, 174, 190 f.
 Geschichtsphilosophie 37 ff., 44, 61, 104, 147
 Geschichtsschreibung 40 f.
 Geschichtstheologie 37 ff., 44, 60 f.
 Gesellschaft 19, 22, 24, 26, 57, 63, 66, 83, 103, 105, 107, 120, 125 f., 130, 136, 138, 142, 144, 146, 148, 150 f., 156, 184, 189, 195, 197 f.
 Gesellschaftsvertrag 132, 135 f., 145
 Gewaltmonopol 62, 96, 137, 142, 144, 158, 164 f., 188, 194
 Gleichheitsprinzip 192
 Gute, Das 59 f., 62, 65, 76
 Güter
 – freie 74, 82, 85, 144
 – öffentliche
 s. Öffentliche Güter
 – private 62, 66, 68 f., 72 ff., 77, 79, 82 f., 85, 93, 95, 97, 101, 103, 106, 110 f., 114 f., 117, 122, 161, 180, 185, 198 f.
 Gütertypologie 59, 69

Hegemon, -ialmacht 63, 65, 91 f., 150, 188, 194
 Herrschaftsvertrag 132, 135 f.
 Herstellung (Kriterium) 74, 78, 82 f., 85, 95, 106
 Historische Schule 24
 Holismus 22 ff., 53, 56, 58
 Homo oeconomicus 29, 38, 61 ff., 66, 97, 102, 110 ff., 132
 Homines oeconomici s. Homo oeconomicus

Ideologie 38, 41, 65, 151, 179, 188 f.
 Ignoranz, rationale 27
 Imperialismus, ökonomischer 29
 Individualismus 21 ff., 25 f., 56, 70 f., 94, 101, 141, 143, 146 f., 163, 170, 198
 Ineffizienzprognose 79, 109
 Informationen 25, 27, 84, 109, 121
 Infrastruktur 80, 124, 187
 Innenpolitik 92, 148 f., 154, 183, 188 f., 193
 Institution 20, 25 f., 55, 63 f., 74, 90 ff., 96, 102, 105 f., 114 f., 122, 126 ff., 131 f., 134, 140, 145 f., 156, 163 f., 166, 172, 177, 182 ff., 195, 199
 Institutionenökonomik 18, 104 ff.
 Interesse, jegliches 27, 31, 39 f., 42, 45, 49 f., 57, 65, 81, 84, 87 f., 90 ff., 111, 114 f., 117, 122, 125 ff., 131, 138 f., 145, 151, 157, 159, 161, 166 f., 170 ff., 179, 183 f., 189 f., 192, 195, 197
 Interesselosigkeit
 s. Interesse
 Interessengruppen 57, 125 ff., 159, 182, 196 f.
 Internalisierung 69, 75, 95, 111, 114, 180, 194

Jus sanguinis 153 f.
Jus soli 153 f.

Kapazitätsgrenze 75 ff., 198
 Kapazitätsgröße 73, 78
 Kausalität 30, 32 f., 47, 147
 Klassifikation 18, 59 f., 72, 85, 93
 Klubgüter 73, 81, 85, 94 f., 128, 199
 Knappheit 74, 82 f., 101, 123
 Kommunitarismus 22, 148
 Kompensation 118 ff., 129, 141 f., 145, 187
 Konsens 96, 131, 147 f.,
 Kontrollrechnungswesen 198
 Kooperation 107, 111, 117, 133, 145
 Korrektheit, politische 64
 Kosten 27, 67, 69, 74 f., 78 f., 81, 92, 95, 98, 106 f., 110 f., 115 f., 122 f., 128 f., 149, 153, 155, 171 f., 180 ff., 184, 191, 195,
 – variable 78
 Kulturraum 41, 50, 62
 Kuppelprodukt 67, 82, 84, 91, 187

- Legalität** 58, 63, 92, 101, 160 ff.
Legitimation 57, 99, 109, 134 f., 138, 143 f., 161 f., 199
Legitimitätsglaube 132, 141, 143 f., 160 ff.
Leistungsfähigkeitsprinzip 121 ff.
Leistungsgerechtigkeit 124, 143
Leistungsstaat 131, 140, 143 f., 150 ff.
Leitidee, -bild 38, 41, 150 f.
Leviathan 66, 199
Lindahl-Gleichgewicht 103, 116
Lobbyismus 127, 181, 192
Loyalität 39, 136, 154 ff., 187, 194

Macht 42, 52, 64 f., 92, 98 f., 104, 118, 151, 154, 158, 166 f., 191 f., 194 f., 198 f.
Mafiaorganisation 28, 142
Majorz 175 ff., 181, 191
Marktsteuerung 106, 161, 169
Marktversagen 105, 108 f.
Medianwähler 166 f., 178
Mehrheitsprinzip
 s. Mehrheitsregel
Mehrheitsregel 103, 141, 159, 170 ff.
Mehrheitswahlrecht
 s. Majorz
Mehrparteiensysteme 178
Meritorik 69 ff., 83
Metaebene 18, 46, 49
Methodik 19 f., 29, 31, 50, 54,
Methodologie 20, 49
Migration 155, 172, 184 f.
Minderheitenschutz 84, 141
Minimalstaat 143 f.
Mittel 35 ff., 60 ff., 65, 74, 80, 94, 110 f., 119, 126, 131, 133, 140, 149 f., 155, 161, 165, 167 f., 170, 172, 188 f., 191 ff., 198 f.
Mitteleinsatz
 s. Mittel
Mittelrationalität 192
Modell öffentlicher Entscheidungen 169, 193
Modell-Platonismus 30
Moderne, Die 17, 19, 22, 36, 39, 41, 44, 61, 93 f., 96, 190, 199
Moderne Politische Ökonomie 18 f., 98 f., 126, 164
Moral 21, 40, 43, 63 ff., 110, 146, 150, 160, 162, 198

Nachfrage 35, 69, 71, 75 ff., 95, 106, 123 f., 126 f., 198
Nachfragemacht 79
Nation 83, 86 ff., 149, 152, 195 f.
Nationalstaat 86 ff., 91, 155 ff., 172, 186 f., 199
Naturrecht 52, 56 ff., 132, 135, 140, 148
Naturzustand 132, 135 f., 138, 140, 142, 144 f.
Neoklassik 27, 129
Neutralitätsprognose 109
Nichtexklusivität 107
Nichtrivalität 73, 75, 77, 85, 108
Nirwana-Ansatz 100
Normative Kraft des Faktischen 38, 40, 98, 146, 164
Normativität 33, 139, 144
Norm, -en 21, 28, 34, 39, 42 f., 49, 51 f., 55, 61, 63 ff., 84, 88, 102, 105, 124, 134, 138 f., 141, 144, 151, 156, 162, 164, 191, 198
Nulltarif 66, 75, 82, 108, 125
Nutzenfunktion 25, 72, 75, 101 ff., 112, 121 f.
Nutzenmaximierung 100, 112, 122, 170

Objektbereich 19 f., 47, 139
Öffentliche Güter
 – der Produktion 78 f.
 – des Konsums 78 f.
 – begrenzte 75 ff., 79, 85, 198
 – immaterielle 80
 – klassische 80, 131, 143, 149
 – lokale 66, 80 f., 86, 89, 93, 131
 – materielle 59, 80
 – nationale i. e. S. 86, 88 f., 93, 131, 187
 – nationale i. w. S. 65, 86, 91, 93
 – internationale 86, 91, 93, 187 f.
 – regionale 86, 88, 93, 131
 – spezifische 71, 75 f., 79, 84 f., 198
 – supranationale 86, 90 f., 93
Öffentlichkeit 17, 81, 97, 116, 131
Öffentlichkeitsgrad 79
Opfer, -theorie 60 f., 121 f.
Opportunitätskosten 27, 63, 105, 129, 147
Opportunitätskostenkalkül
 s. Opportunitätskosten

- Paradigmenwechsel** 23, 40, 42, 51, 105, 157
Paretianik 100 f., 118 f., 134,
Pareto-Kriterium 100, 103, 118 f., 198
Pareto-Optimum 68, 74, 100, 103, 107, 114, 118, 185
Parlamentarismus 159 f., 165, 175
Parteien 127, 129, 159 f., 166 f., 174 f., 177 f., 180 ff., 190, 197
Paternalismus 133 f.
Phillips-Kurve 168
Planungszelle 89
Politik 17, 21, 29, 39, 47, 61, 76, 87 f., 93, 98 f., 104, 114, 118, 122, 150, 152 f., 156, 166, 169, 172, 181, 184, 189, 191, 199
Politikberatung 99, 198
Politiker, jegliche 27, 48, 84, 98 f., 121, 170, 190 f.
Positivismusstreit 20, 53
Präferenzordnung 71, 97, 101 f., 141, 173, 185
Praktischer Syllogismus 34, 42 f., 88, 99, 104, 133, 151, 158, 198
Prämissenkritik 27 f., 102
Primat des Seins 42
Prinzipal-Agenten 84, 128, 181 f., 190
Privatheit 81, 172
Proporz 175, 181, 191, 193
Pseudo-öffentliche Güter 80

Quorum 171

Rationalität 26 ff., 99, 102, 112, 146, 165, 179
Rationalitätsannahme
 s. Rationalitätspostulat
Rationalitätspostulat 26, 28 f., 102
Raumkonzept 18, 85
Rechtsinstitutenökonomik 104
Rechtspositivismus 50 f., 55, 98
Rechtsschutzstaat 140 f., 149 ff.
Reich 28, 40, 42, 65, 82, 88, 137, 170, 172
Relativismus 94, 198
Rentensuche 126 f.
Repräsentation 58, 167, 177, 181 f.
Repräsentationsbeziehung
 s. Repräsentation
Ressourcen 74, 83, 93, 115, 128, 139 f., 179, 188, 191, 194

Revolution 23 f., 96, 154, 183, 193 f.
Richtungsstreit 50, 53, 55
Risiko 27, 110
Rivalität 65, 68 f., 72 ff., 82, 85

Samuelson-Bedingung 68
Solidargemeinschaft 110, 112
Sonderfall 154, 165
Souverän 94, 152, 154 f., 157, 199
Souveränität 58, 89, 91, 150, 154 f., 157, 159, 186, 190, 199
Sozialstaat 131, 145, 150, 152, 158
Sozialstaatsprinzip 160
Sperrklausel 171, 175, 180 f.
Spitzenlastnachfrage 77 f.
Staat 17, 21 f., 26, 35, 39 f., 43, 52, 58 f., 61, 65 f., 75, 80, 83, 87, 90, 92, 96 ff., 104 ff., 108 f., 126, 132 f., 135 ff., 140 ff., 148 ff., 154, 158, 160, 164 f., 170, 172, 184 f., 189, 191, 198 f.
Staatsangehörigkeit 152, 154
Staatsausgaben 23, 116, 124, 168
Staatsbedarf 24, 26
Staatspolitik 39, 118, 125, 150, 154, 156, 189
Staatsquote 189, 199
Staatstheorie 18 f., 24, 57, 66, 70, 80, 94, 97, 101, 131, 133, 164, 198
Staatsversagen 109, 126
Staatswissenschaft 18 f., 98, 164
Staatsziele, -zwecke 51, 60 ff., 150
Stabilität 195
Stimmentausch 117, 174 ff., 179
Strategisches Verhalten 114 f., 175
Subjektivismus 44, 48, 64, 94, 198
Subjekt-Objekt-Relation 18, 43, 46, 93, 96
Subvention 94, 125
Supranationalität 90 f.
Systemwettbewerb 92

Teilbarkeit 73, 85
Teleologie 19, 35
Theologie, politische 39, 42
Theorie, Rettung der 43 f., 198
Theorie-Praxis-Problem 46 ff., 99
Toleranz 39, 172
Totalitarismus 189, 193
Transaktionskostenökonomik 27, 104

- Triadische Interpretation 18, 46, 93, 99
- Trittbrettfahrerverhalten 67, 79, 111, 113, 115, 129
- Übel 62, 65 f., 82 ff., 91, 94, 97, 135, 181, 187, 193 f.
- Übernutzung 73 f., 76, 78, 82, 111
- Umverteilung 104, 120, 143, 172, 197
- Universalienstreit 22
- Unsicherheit 27, 78, 110, 115, 145, 171, 193 f.
- Unteilbarkeit 66 ff., 73, 77, 84, 152,
- Urteilstkraft 46 ff., 64
- Utilitarismus 35, 110
- Verfahrensweise 30, 34
- Verfassungspatriotismus 157 f.
- Verhaltensprämisse, anthropologische 29, 111 ff., 116, 134, 163
- Verhältnisswahlrecht
s. Proport
- Verhandlungssteuerung 105, 127
- Verteilungsgerechtigkeit 124 f., 143
- Vertrag 35, 133, 135, 137 f., 152, 155 f., 161
- Vertragsbruch 133, 148
- Vertragstheorie
 - echte 134, 139
 - individualistische 22, 131, 133, 141, 147
 - neuere 138 f., 148, 151, 160
- neuzeitliche 135, 137 ff.
- unechte 134, 139, 142, 144
- Wahrscheinlichkeit 75, 77, 111, 127, 129, 171, 179 f., 185
- Werte 36, 38, 52, 63, 79, 168
- Wertrationalität 34, 38
- Werturteil 31, 34 f., 37, 49 f., 65, 100, 103 f., 119, 121, 125, 134, 139, 141, 190
- Werturteilsfreiheitspostulat 32, 49
- Werturteilsstreit 48, 51
- Wettbewerb 126 f., 129
- Wirtschaftswachstum 195 f.
- Wissenschaft
 - normative 30, 33 ff., 50, 54, 100
 - positive 30 ff., 46, 56, 100, 138
- Wissenschaftsgeschichte 22, 44, 48 f., 54
- Wohlfahrtsfunktion 103 f.
- Wohlfahrtsökonomik 18 f., 35, 56, 94 f., 97, 99 ff., 118, 131 f., 198
- Wohlfahrtsstaat 151, 198
- X-Ineffizienz 128
- Ziele 27, 35 f., 51, 61, 91, 103, 113, 124 f., 140, 145, 150, 177, 193 f.
- Zwecke 35 f., 49, 61, 140, 168
- Zwei-Personen-Modell 100, 103, 107
- Zwei-Seiten-Theorie 52