

## Zur Ökonomie der Gemeinschaftsbedürfnisse: Neuere Versuche einer ethischen Begründung der Theorie meritorischer Güter<sup>1</sup>

Von Birger P. Priddat

Die Theorie meritorischer Güter gilt als ein problematischer Appendix der Musgraveschen Theorie öffentlicher Güter. Musgrave selbst hat neuerdings eine Änderung seiner eigenen Konzeption vorgeschlagen, die mit ‚merit goods‘ aus ‚community values‘ begründet. Damit gibt er der Theorie eine ethische Wende, die den unklaren ökonomischen Status genauer erklären läßt, indem die Gründe seiner Ambivalenz herausgearbeitet werden. Musgraves Konzeption der meritorischen Güter erweist sich als eine Theorie im Grenzbereich zwischen staatsrechtlich-normativer und ökonomischer Politik.

‚Gemeinschaftsbedürfnisse‘ sind eine alte Kategorie der Staatswirtschaftslehre<sup>2</sup>. Neuere Interpretationen der Theorie meritorischer Güter sehen in den „common values“ nicht nur eine Erweiterung der Theorie öffentlicher Güter, sondern „ethical preferences“, die das Fundament einer „alternative norm“ der ökonomischen Theorie bilden (Musgrave 1987, 453; vgl. auch: Head 1988, 37). Ist die Ökonomie über die Theorie meritorischer Güter ethisch konfundiert<sup>3</sup>?

### 1. Die Problemlage der Theorie meritorischer Güter

Meritorische Güter bezeichnen Budgetentscheidungen, die der Staat unabhängig von den Präferenzen seiner Bürger trifft, in „der Absicht, die individuelle Konsumwahl zu korrigieren“<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Überarbeitete Fassung eines Referates, das auf der Tagung 1990 des Ausschusses „Wirtschaftswissenschaft und Ethik“ des Vereins für Socialpolitik vom 14. - 16. 6. 1990 in Hannover gehalten wurde. Die Überarbeitung verdankt den dort getätigten Einwänden und Kommentaren viel, besonders Hans Würgeler, Karl Homan und Hartmut Klient.

<sup>2</sup> Vgl. den kritischen Überblick: Schmidt 1964; als letzten großen Versuch, die Finanzwissenschaft auf die „Gemeinschaftsbedürfnisse“ („Gesamtheitsbedürfnisse“) zu gründen: Ritschl 1925, besonders Teil 1; vgl. auch: Thiemeyer 1984.

<sup>3</sup> Vgl. dazu die Hinweise von Sandmo 1983, 31 f.; Brennan/Lomasky 1983; schließlich Musgrave 1987; Head 1988; Musgrave/Musgrave/Kullmer 1990, 74 ff.

<sup>4</sup> Musgrave 1974, 10. Zur Theorie meritorischer Güter siehe: Musgrave 1957 a, 1957 b, 1959 (bzw. die deutsche Übers. 1974). Einen guten und kritischen Überblick siehe: Andel 1984.

In dieser Definition bleibt völlig offen, aus welchen Gründen der Staat meritorische Entscheidungen fällt; sie können politische ebenso sein wie ökonomische-allokationspolitische. Meritorisch-öffentliche Güter verfügt der Staat demnach aus hoheitlicher oder Zwangsgewalt. Wir befinden uns methodisch im Grenzgebiet zwischen Ökonomie, Recht und Politik. Normative Fragen vermischen sich mit analytisch-deskriptiven. Von vielen Ökonomen wird deshalb der methodologische Zustand dieser Theorie beklagt<sup>5</sup>. Dagegen hat K. Schmidt in seiner Kritik darauf hingewiesen, daß die Theorie meritorischer Güter dennoch ein notwendiger Bestandteil der Finanzwissenschaft bleibe, weil ohne sie ein Großteil der staatswirtschaftlichen Phänomene überhaupt nicht erklärt werden könne<sup>6</sup>.

Meritorische Güter „begünstigen“ die Gesellschaft, demeritorische Güter „benachteiligen“ sie, unabhängig von den Präferenzen der individuellen Konsumenten<sup>7</sup>. Eine Übereinstimmung von individuellen und staatlich-meritorischen Präferenzen, wie bei den öffentlichen Gütern, deren staatliches Angebot auf eine aus den Ergebnissen der politischen Wahlakte induzierte Nachfrage reagiert (vgl. *Blümel* 1987, 46 ff.), kann es nicht geben, da die Bereitstellung meritorischer Güter verfahrenstechnisch unabhängig von vorhandenen individuellen Präferenzen erfolgt, d.h. durch keinen politischen Wahl- oder Zustimmungsakt legitimiert ist.

Meritorische Bedürfnisse sind in ihrem Präferentialstatus undeutlich definiert: sie werden von Musgrave zwar als individuelle Präferenzen eingeführt, aber von den „wirklichen“ individuellen Präferenzen (*Musgrave* 1974, 17) durch ein individuelles Bedürfnis zweiter Ordnung unterschieden, das nach einer Korrektur seiner Präferenzen erster Ordnung verlangt.

Damit wird eine individuelle Präferenz auf staatliche Restriktionen von individuellen Präferenzen formuliert. Ein in seiner Präferenzbildung frei

<sup>5</sup> Zur Kritik vgl. *Krause-Junk* 1977, 705; *Riese* 1975, 120 ff. und 147; *Rittig* 1984, 37 ff.; *Weber* 1971; *Mackscheidt* 1981; *McLure* 1968; *Schmidt* 1970, 17; *Andel* 1969, 212; *Hillman* 1980; *Molitor* 1982; *Thiemeyer* 1984, 78 ff.; *Richter/Weimann* 1991, 118 ff.; vgl. auch besonders Musgraves eigenen Einwand (*Musgrave* 1974, 73 f.).

<sup>6</sup> *Schmidt* 1970, 15; *Brümmerhoff* 1986, 90; ähnlich auch: *Fritsch* 1980, 17; und *Hillman*, 223.

<sup>7</sup> *Musgrave/Musgrave/Kullmer* 1984, 100. Zu den meritorischen Leistungen bzw. Gütern rechnet Musgrave: „z.B. vom öffentlichen Verband bereitgestelltes Schulfrühstück, Wohnungsbauzuschüsse, Lern- und Lehrmittelfreiheit u. ä.“. Ebenso aber – als demeritorische Güter – z.B. „Strafsteuern, wie im Fall des Branntweinverbrauchs“ (*Musgrave* 1974, 15). Weiterhin zählt er noch verteilungspolitische Überlegungen dazu, „beispielsweise öffentliche Subventionen ... Es können Krankenhäuser unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden oder Zuschüsse an den sozialen Wohnungsbau“ (*Musgrave* 1974, 25). Ob der neuere Beispielkatalog von 1990 – Leitung von Kindern und Behinderten, Informationen im Ausbildungsbereich, Korrektur „irreführender Werbemaßnahmen“, Real- statt Geldtransfers im Bereich der Sozialfürsorge, Unterhalt historischer Denkmäler (*Musgrave/Musgrave/Kullmer* 1990, 75 f.) – als Erweiterung oder Einengung verstanden werden kann, soll später erörtert werden.

und unabhängig definiertes Individuum kann nicht freiwillig wollen, seine eigene Präferenz zu mißachten: entweder sind die individuellen Präferenzen „falsch“ und der meritorisierende Staat korrigiert sie in die „richtige“ Richtung, oder der Staat verfälscht die individuellen Präferenzen aus Gründen z. B. der Machtwillkür, die mit der subjektiven Werttheorie und der demokratischen Verfassung nicht in Übereinstimmung zu bringen sind. Da der zweite Fall in einer Demokratie kategorisch ausgeschlossen sein soll<sup>8</sup>, bleibt nur der erste Fall der „Einmischung einiger, wahrscheinlich der (politischen; B. P.) Mehrheit, in die Bedürfnisskala der anderen“ (*Musgrave* 1974, 17).

Musgrave läßt es im Unklaren, wie die „gestörten“ oder „verzerrten“ Präferenzen entstanden; er nimmt sie als ein Faktum, das durch staatliche ‚Entstörung‘ korrigiert werden kann. Doch ist das Problem komplexer angelegt, da die politischen Verfahren der Budgetbestimmung – jedenfalls nach den Kriterien der „neuen politischen Ökonomie“ – selber Ursache jener Präferenzmischung sind:

„Budgetentscheidungen mittels eines Mehrheitswahlverfahrens bringen unweigerlich eine Störung der Präferenzen der Minorität mit sich. Derartige Verletzungen stellen jedoch nur die unvermeidliche Nebenwirkung eines Prozesses dar, der im Grunde dazu bestimmt ist, die individuellen Präferenzen durchzusetzen“ (*Musgrave / Musgrave / Kullmer* 1990, 76).

Die Mehrheitswahlentscheidungen über die staatswirtschaftlichen Budgets sind demnach eine Verfassungsregel, die auf der systematischen Meritorisierung von Minderheitenpräferenzen beruht. Die Alternative wäre das (wicksellsche) Ideal der Einstimmigkeit, dessen prohibitiv hohe Konsensfindungskosten allerdings die gewünschten Entscheidungen eher verhindern (vgl. *Bümel* 1987, 46 f.). Die Frage der Anerkennung der Mehrheitsentscheidung durch die Minderheit verschiebt sich dahingehend, inwieweit die Minderheiten die Verfassungsregel anerkennen, die ihre politische Meritorisierung verfügt.

Musgraves Aussage, daß die negativen externen Effekte der Mehrheitswahl „im Grunde“ der Durchsetzung – welcher? aller? – individueller Präferenzen dienen würden, ist erklärungsbedürftig. Sie setzt implizit die Vanberg/Buchanansche Unterscheidung zweier paralleler Präferenzebenen – zwischen den Handlungspräferenzen und den Verfassungspräferenzen der Individuen (*Vanberg / Buchanan* 1988) – voraus. Erst dann wäre erklärbar, daß die meritorisierten Abstimmungsminderheiten zwar nicht ihre individuellen Handlungspräferenzen realisierten, ihre Verfassungspräferenz aber dadurch dennoch erfüllt sehen könnten. Die individuellen Verfassungs-

---

<sup>8</sup> Musgrave selbst rät beim Konzept der meritorischen Güter zur Vorsicht, „weil es als Vehikel für totalitäre Regelungen dienen kann“ (*Musgrave / Musgrave / Kullmer* 1990, 76; ebenso: *Musgrave* 1974, 16; *Musgrave* 1987, 453).

präferenzen wären dann definiert als solche Präferenzen, die die meritorische Einschränkung der individuellen Handlungspräferenzen insoweit billigen oder sogar anerkennen, soweit die Vorteile dieser Verfassung gegenüber alternativen Regelungen überwiegen.

In diesem Fall würden die individuellen Handlungspräferenzen als Verstöße gegen die selbst mit getragenen und abgestimmten Normen (der Verfassungspräferenzen) gewertet werden, so daß der Staat als ‚agent‘ des principalen Verfassungskollektives einzelne oder Gruppen von ‚principals‘ zu der Rason bringt, die sie selber ex ante auf der Verfassungsebene präferiert hatten. Die „meritorischen Bedürfnisse“ wären demnach identisch mit konstitutionellen Beschlüssen bzw. den daraus entspringenden Normen rationaler Selbstbindungen des Staatsbürgerkollektives, die es präventiv gegen mögliche nonkonforme Abweichungen ihres eigenen individuellen Rationalverhaltens entworfen hatte.

Die meritorischen Entscheidungen der Regierung ließen sich normativ rechtfertigen als Versicherung der Bürger gegen die Möglichkeit eigener Regelverstöße. Wir haben es bei den meritorischen Gütern dann mit einer – mithilfe der Vorschläge Vanberg/Buchanans modernisierten – Version des Assekuranzmodells des Staates zu tun: mit einem „mutual collective surety arrangement“<sup>9</sup>.

Eine solche Betrachtungsweise würde die meritorischen Güter aller Art – wie z.B. Subventionen – als Kompensationsgeschäfte des Staates verstehen lassen, der sich von den gesellschaftlichen Gruppen, die seine Wirtschaftsverfassung abzuerkennen drohen, die Aufrechterhaltung ihrer Verfassungspräferenzen kauft. Das unterstellte „meritorische Bedürfnis“ dieser Klientel besteht dann vornehmlich darin, die Kosten ihrer Meritorisierung – den Verlust ihrer freien Handlungskompetenz – durch die zusätzlichen Vorteile der meritorischen Staatsleistungen oder -güter mindestens kompensiert zu bekommen; der Nutzen des Staates liegt in der Entlastung von Verfassungsänderungskosten bzw. in der Erhaltung der vorhandenen Verfassung.

Doch setzt eine solche Interpretation wiederum voraus, daß der Staat selber eine – staatswirtschaftliche – Präferenz hat (*Hirsch* 1984, 197 (mit Bezug auf *Ritschl* 1925)), die sich nicht auf die individuellen Präferenzen seiner Staatsbürger noch – wie es in den Basiskonzeptionen der „neuen politischen Ökonomie“ bei J. A. Schumpeter und Downs formuliert ward – auf die seiner Politiker rückabbilden lassen. Wir haben es mit einer dritten Präferentialebene zu tun, die die „wohlverstandenen Interessen“ aller Staatsbür-

---

<sup>9</sup> *Vanberg/Buchanan* 1988, 152. Zur Konzeption der Einkommensverteilung als öffentliches Gut, das – da der Staat im Interesse der Allokationsverbesserung intervenieren muß – zugleich die Charakteristika eines meritorischen Gutes (z.B. in Form der sozialen Zwangsversicherungsinstitution) hat: *Spahn/Kaiser* 1988, 202f. und 205, Fn. 18.

ger umfaßt, d. h. staatsrechtliche Grundnormen, die sich nicht von vornherein allokatiospolitisch begründen ließen. Solche Auffassungen hatte Musgrave in seinen früheren Konzeptionen der Theorie meritorischer Güter als inkompatibel „mit einer normativen Theorie der öffentlichen Finanzen in einem demokratischen System“ bezeichnet (*Musgrave* 1974, 70).

Die Idee, „meritorische Bedürfnisse“ über Verfassungspräferenzen zu interpretieren, hat den Vorteil, nicht auf die „organische“ Auffassung eines ganzheitlichen gemeinschaftlichen Bedürfnisses rekurrieren zu müssen, aber auch den Nachteil, nur eine logische, aber keine Verfahrensebene angeben zu können. Aus den Ergebnissen der politischen Wahlen müßte differenzierend rückgeschlossen werden, welche Angebote öffentlicher Güter die Wähler neu präferieren und welche schon bereitgestellten meritorischen Güter sie nachträglich mit anerkennen (vgl. krit. *Schmidt* 1988, 392). Denn – im Gegensatz zur Theorie privater und öffentlicher Güter – gilt für die meritorischen Güter eine ex ante/ex post-Differenz des Präferentialstatus: der meritorisierende Staat kann ex ante nur vage Hypothesen über die „meritorischen Bedürfnisse“ seiner Klientel bilden, die sich erst ex post in Zustimmung oder Ablehnung ‚offenbaren‘<sup>10</sup>.

Es bleibt die Frage, was sich ex post ‚offenbart‘. Der Rückschluß von der Akzeptanz meritorischer Güter auf vorgängige „merit wants“ ist nicht ohne weiteres zulässig, weil der Staat durch die meritorische Entscheidung selbst erst Alternativen der individuellen Präferenzen geschaffen hat, die vorher möglicherweise gar nicht existierten. Wir haben es mit einem Fall der Produktion von „meritorischen Bedürfnissen“ zu tun, genauer: mit einem Fall der aktiven Präferenzgenese. Zumindest kann er nicht ausgeschlossen werden. K. Schmidt hatte vor kürzerem diese Variante in dieser Zeitschrift vorgeschlagen. Bei ihm ist die Theorie meritorischer Güter eine Theorie der staatlichen Produktion öffentlicher Güter (oder der Einschränkung oder Förderung von privaten Gütern), die nicht auf die individuellen Präferenzen und die daraus resultierende Nachfrage rekurriert, sondern sie, wie ein Unternehmer für den Markt, erzeugt – eine Konzeption staatlicher Genese (meritorischer) Präferenzen<sup>11</sup>.

Die Konsequenz dieser „angebotsorientierten“ Theorie meritorischer Güter (*Schmidt* 1988, 390) besteht darin, daß die Präferenzen, die bedient werden sollen, durch das Angebot, wie auf dem Markt, erst geweckt werden:

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu: *Sandmo* 1983 (mit Bezug auf *Hammond* 1981); aber auch Heads Differenzierung der „social welfare function“ nach ex-ante(I)Präferenzen („standard utility indicators of revealed preference“) und ex-post(P)Präferenzen („indicators of true preference“) (*Head* 1988, 11).

<sup>11</sup> *Schmidt* 1988, 390 f.; er beruft sich auf: *Schumpeter* 1950, 427 ff. und 448 ff.; *Downs* 1968, 24 ff. und 27 f.

„Die politischen Akteure konstatieren also nicht nur Ideenströmungen und Gruppeninteressen, sie formen sie auch. Sie versuchen einerseits das, was aufgrund von Wertvorstellungen und Interessen der Bürger nachgefragt wird, zu befriedigen, und sie versuchen andererseits neue Wertvorstellungen und Interessen zu wecken“ (Schmidt 1988, 391, auch 392).

Damit ist das Problem der meritorischen Bedürfnisse prima facie gelöst: der Staat greift nicht auf imaginäre oder hypothetische meritorische Bedürfnisse zurück, sondern kreierte sie durch sein meritorisches Güterangebot. Doch ist die Lösung nicht vollständig<sup>12</sup>.

Genauer gesagt: nur ein Teil der Theorie meritorischer Güter läßt sich der Schmidtschen Angebotstheorie eindeutig zuordnen. Sie gilt nur für die meritorischen, nicht aber für die demeritorischen Güter. Da aber jede über das Budget erfolgende Bereitstellung meritorischer Güter das Steuerzahlerkollektiv demeritorisch belastet (Rittig 1984, 39), gilt die Angebotsversion nur unter der Restriktion, daß die erwarteten positiven externen Effekte der meritorischen Güternutzung größer sind als die effektiven Steuerkosten<sup>13</sup>. Aber selbst die meritorischen Güter, die dadurch definiert sind, daß der Staat zusätzliche Leistungen zur Verfügung stellt, die die Individuen von sich aus nicht nachfragen, fallen dann nicht unter Schmidts Angebotsversion, wenn sie soziale Zwangsversicherungsleistungen oder die allgemeine Schulpflicht umfassen (Spahn/Kaiser 1988, 205 Fn. 18). Wir haben die meritorischen Güter genauer nach ihrem öffentlichen und ihrem privaten Modus zu spezifizieren.

Öffentlich-meritorische Güter sind Leistungen aus Zwangsinstituten (z. B. allgemeine Schulpflicht, allgemeine Sozialversicherungspflicht etc.). Sie sind zwar reine öffentliche Güter, aber nicht aufgrund freiwilliger individueller Zustimmung, sondern aufgrund normativ-präskriptiver Verfügung: niemand darf sich von der Nutzung ausschließen.

Diese normative Präskription gilt zwar auch im Fall der meritorisch-privaten Güter, aber mit einer Zusatzunterscheidung. Im Fall der „merit goods“ erläßt der Staat Optionen bzw. Gebote, nur im Fall der „demerit goods“ Verbote oder andere Zwangsinstitute. Demnach gilt: „merit goods“ scheinen sich von den anderen Gütertypen durch die fehlende freiwillige Zustimmung zu unterscheiden, doch ist hier nach Graden der Meritorisierung zu differenzieren:

<sup>12</sup> Schmidt selbst hält die Angebotsvariante für unzureichend, weil nicht nur meritorische „neue Güter“, sondern auch nichtpräferierte Überschußmengen an „social goods“ produziert werden, was ex post nicht mehr unterschieden werden kann (Schmidt 1988, 392 f.). Schmidt sieht die Lösung eher in neuen Verfahren der stärkeren Bindung der Staatsausgaben an den Bürgerwillen (Schmidt 1988, 396 und 399 ff.); eine Konsequenz, die auch Mackscheidt 1981, 264 ff. und Engelhardt 1985/86, 14 ff., wenn auch auf andere Weise, ziehen.

<sup>13</sup> Zur Idee, daß die meritorischen Güter aus positiven externen Effekten bestehen, vgl. Rittig 1984, 38.

- a) meritorische Güter 1. Ordnung sind reine Zwangsverpflichtungen (d. h. im Grunde rein staatsrechtlich definierte Güter, worunter per definitionem alle demeritorischen Güter fallen),
- b) meritorische Güter 2. Ordnung dagegen sind Optionen oder Gebote, die nicht zwangsrechtlich verfügt werden, sondern ‚selective incentives‘ anbieten, die ihre Nachfrage erzeugt (z. B. freie Krankenversicherungsleistungen, Musgraves Schulfrühstück etc.).

Während die meritorischen Güter 1. Ordnung für alle zwangshoheitlich verfügten Staatsbürger gelten (d. h. wegen ihres zwangsrechtlich verfügten Nicht-Ausschlußprinzips den Status von öffentlichen Gütern einnehmen), sind meritorische Güter 2. Ordnung Mischgüter bzw. Kollektivgüter, die nur für spezifische Nutzergruppen gelten und für sie den Charakter eines partiellen öffentlichen Gutes annehmen.

Die Differenz zwischen reinen öffentlichen Gütern und zwangsverfügten meritorisch-öffentlichen 1. Ordnung besteht dann wesentlich in der Differenz zwischen einer ökonomisch-allokations-politischen und einer rechtlich-politischen Begründung. An der mangelnden Differenzierung dieser beiden grundverschiedenen Begründungskonzepte sind etliche Interpretationsschwierigkeiten entstanden. Beide Konzeptionen vermischen sich in Musgraves Theorie, die auf der einen Seite den ausschließlich politischen Charakter der „merit good“-Produktion sehen, auf der anderen Seite, ohne sich zu vermitteln, deren Allokationseffizienz befragen.

Denn die meritorischen Güter 2. Ordnung behalten weiterhin – obwohl sie in die Kategorie der rechtlich-politisch verfügten Güter gehören – einen ökonomischen Status, der in ihrer allokationspolitischen incentive-Funktion begründet ist. Staatlich-meritorisch verfügte Nutzungsangebote sind Optionen, keine Erzwingungen der individuellen Güternutzung.

Meritorische Güterangebote oder Optionen (monetäre Transfers wie Subventionen und Realtransfers wie Lehrmittelfreiheit, kostenloser Gesundheitsdienst etc.) brauchen nicht zwangsordiniert werden; ihre incentives wirken von selbst. Präferenzgenerierend sind sie nur dann, wenn sie einen Konsum bewirken, den die meritorischen Nachfrager vormem nicht getätigt hätten; andernfalls haben sie nur eine allokationspolitisch gestützte Redistributionswirkung, indem sie die Nachfrage nach spezifischen privaten Gütern erhöhen. Beide Effekte der meritorischen Güterproduktion werden begleitet von einer Demeritorisierung des Steuerzahlerkollektives, das die meritorischen Güter finanzieren muß, ohne notwendigerweise ihr Nutzer zu sein. Allokationstheoretisch kann die (implizite) Zustimmung des demeritorisierten Steuerzahlerkollektives nur durch die positiven externen Effekte der meritorischen Güterbereitstellung begründet werden.

Doch hat man neuerdings noch eine andere Begründung gefunden: die „meritorischen Bedürfnisse“ sind weder dezisionistisch noch allokatonspolitisch vom Staat kreiert, sondern aktualisierte „Gemeinschaftsbedürfnisse“. Vornehmlich Musgrave selbst (*Musgrave* 1987; *Musgrave/Musgrave/Kullmer* 1990), aber auch *Brennan/Lomasky* 1983 und *Head* 1988 vertreten diese Linie, die sie auf die Relation von Ökonomie und Ethik erweitern.

## 2. Eine ‚ethische‘ Wende?

Gegenüber den vorsichtigen Anfängen, die die Theorie meritorischer Güter auf ein paar, fast marginale, Fälle als Ausnahmen der öffentlichen Güter reduzierte, hat sich im Laufe der Debatte der Gegenstandsbereich ausgedehnt, und zwar in zwei unterschiedliche Richtungen:

- a) Die erste Variante versucht, die Theorie meritorischer Güter als eine tautologische Konzeption der Theorie öffentlicher Güter aufzuzeigen: „Die meisten öffentlichen Güter sind ... in einer rigorosen Interpretation ‚merit goods‘<sup>14</sup>.“
- b) Die zweite Variante zeigt die ‚merit wants‘ als eine spezifische Version ethischer Präferenzen, genauer – bei Musgrave – der „Gemeinschaftsbedürfnisse“. J. G. Head ergänzt die Musgravesche Erweiterung zu einem „multiple preference approach“ (*Head* 1988, 30; auch: *Musgrave* 1987, Punkt 6), die die meritorischen Güter aus einem Anhang der Public Finance nun – „central rather than peripheral“ (*Head* 1988, 37) – zu einer „alternative norm“ der Mikroökonomie (*Musgrave* 1987, 452) zu erheben scheinen. Beide Verallgemeinerungen verfolgen unterschiedliche Ziele:

Die (a)-Variante will die „normatively empty box“, die *McLure* 1968 kritisch analysierte, dahingehend ausweiten, daß die merit goods als eine methodisch unnötige Überdifferenzierung zwischen öffentlichen und privaten Gütern erscheinen. Dabei wird Musgraves oben zitiertes Argument prononciert, daß jede Wahl öffentlicher Güter eine meritorische Komponente gegenüber den Abstimmungsminoritäten enthält; darüber hinaus gelten für alle Fälle, in den das allgemein gewählte öffentliche Gut differierende Nutzungen erfährt, meritorische und demeritorische Effekte in Höhe der Unternutzung eines Teils der Öffentliches-Gut-Kollektives<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> *Siebert* 1970, 40. Ähnlich *Mackscheidt*: „Bezieht man sich ... allein auf das Kriterium ‚Einmischung in Konsumentenpräferenzen‘, so kommt es ohne Schwierigkeit zu einer außerordentlich großen Reichweite für potentielle meritorische Güter“ (*Mackscheidt* 1981, 262; vgl. auch: *Neumann* 1971, 495 f.). Kritisch dazu in Bezug auf die Tautologisierung der Theorie meritorischer Güter: *Andel* 1969, 212; auch: *Andel* 1984.

<sup>15</sup> Vgl. *Mackscheidt* 1973, *Rittig* 1984 u. v. a. m. Vgl. auch *Pulsipher*s Ergänzung der Theorie meritorischer Güter durch die der externen Effekte (*Pulsipher* 1972, 273 ff.). Doch sind die öffentlichen Güter durch die Identifikation mit totalen externen Effek-



Die (b)-Variante wertet die merit goods auf: sie seien keine Restkategorie der Theorie öffentlicher Güter, sondern ein neues Fundament staatswirtschaftlichen Handelns, das auf die „Gemeinschaftsbedürfnisse“ (community wants or preferences) (Musgrave 1987, 452; Musgrave/Musgrave/Kullmer 1990, 74 ff.) als ein „public capital in the form of the common culture“ (Head 1988, 27) gründet. Die „sozialen Bedürfnisse (social wants) sind verallgemeinerte meritorische Bedürfnisse (merit wants)“ (Head 1988, 28). Musgrave postuliert 1987:

„A more fundamental set of issues is raised, issues which do not readily fit into the conventional framework of microtheory as based on a clearly designed concept of free consumer choice“ (Musgrave 1987, 452).

Es gäbe meritorische Güter, definiert R. A. Musgrave,

„die sich auf Gemeinschaftsinteressen gründen. (...), in denen die Belange der Gemeinschaft von den Mitgliedern der Gemeinschaft als dominierend angesehen werden. Wenngleich für die konventionelle Effizienzanalyse unbequem, bleibt somit ein Aspekt sozialer Entscheidungen, der von der traditionellen Analyse öffentlicher Güter nicht abgedeckt wird“ (Musgrave/Musgrave/Kullmer 1984, 102).

1990 wird dieses Urteil noch ergänzt:

„Es existieren auf jeden Fall gewisse Gemeinschaftsbewertungen und ein Verantwortungsbewußtsein für das Ganze in einer solidarischen Gesellschaft; ihre Existenz kann der konventionellen Doktrin der individuellen Entscheidung gewisse Begrenzungen auferlegen“ (Musgrave/Musgrave/Kullmer 1990, 76).

Es scheint, als ob hier der Übergang in die Ethik vollzogen wird bzw. genauer: als ob die verantwortungsethische Reflektion allgemeiner Normen immer schon, wenn auch nur implizit, die Grundlage der Theorie meritorischer Güter gewesen war<sup>16</sup>. Die Grundidee, allgemeine Normen mit den meritorischen Gütern in Verbindung zu bringen, beruht auf dem identischen Umstand, daß „norms opposes the actor's own interests, either directing him toward doing something he would not otherwise want to do or toward not doing something he would otherwise want to do“ (Coleman, 250). Jedenfalls ist die Problemstellung, die Musgrave hier neu entwirft, fast identisch mit dem von Hildebrand 1848 so genannten „notwendigen Gemeinsinn des Vol-

ten nicht mehr scharf von den meritorischen Gütern zu trennen, mit der Folge, daß potentiell alle Güter meritorische Komponenten haben (zur „externality-based notion of merit wants“: Hillman, 213 ff. und die Analysen von Pazner und Roskamp).

<sup>16</sup> Die ältere Diskussion über das Verhältnis von „merit goods, private goods and public goods“ ist in Musgraves Handwörterbuchartikel über „merit goods“ von 1987 nur noch ein einleitender Punkt (1) von insgesamt sechs, die den Geltungsbereich der Theorie meritorischer Güter erweitern: (2) „pathological cases“, (3) „rule of fashion“, (4) „community preferences“, (5) „paternalism in distribution“ und (6) „multiple preferences or ‚higher values‘“ (Musgrave 1987). Musgrave referiert hier z. T. eigene, z. T. andere neue Positionen und weist zum Schluß des Artikels darauf hin, daß er die Theorie meritorischer Güter auf Position (4) begrenzt wissen möchte, den Positionen (5) und (6) aber ihre Bedeutung nicht abgesprochen werden könne (Musgrave 1987, 453; zu Punkt 5: Richter/Weimann 1991, 121 ff.).

kes“<sup>17</sup>, der als sittlicher Standard der deutschen Nationalökonomie des 19. Jahrhunderts so selbstverständlich war und den K. Schmidt in seiner Kritik der „Lehre von den Kollektivbedürfnissen“ (*Schmidt* 1964) bis in die normative Finanztheorie Musgraves hinein verfolgt hatte, um seine Inkompatibilität mit der modernen – auf den ‚methodologischen Individualismus‘ gegründeten – ökonomischen Analyse aufzuzeigen. So kann der Eindruck entstehen, daß Musgrave in der Theorie meritorischer Güter einen Rest jener staatswirtschaftlichen Konzeptionen – insbesondere der Tradition der deutschen Ökonomie der historischen Schule – in der modernen Public Finance aufbewahrt sieht, den er vorher explizite ausschließen wollte<sup>18</sup>.

„Gemeinschaftsbedürfnis“ ist ein Terminus, den die Ökonomie, mit zum Teil großem Aufwand und mit guten Gründen, in ihrer theoretischen Entwicklung aufgegeben hat (*Schmidt* 1964). Auch Musgrave wehrt sich auch jetzt noch ausdrücklich gegen jede Auffassung einer „organischen Gesellschaft“ (*Musgrave* 1974, 70 f.; aber auch: *Musgrave* 1987, 452). Ihm geht es nicht darum, die „community preferences“ als „höheren Willen zum Ganzen“, wie noch C. Menger sie als Faktum der ‚Weltanschauungen‘ der Jahrhundertwende registriert, zu rekonsolidieren, sondern, wie es auch Mengers Intention entsprach, sie als wirkmächtige Gegebenheit nicht aus der ökonomischen Analyse der Staatsallokation auszuschließen.

Die Theorie meritorischer Güter muß sich mit dem Faktum auseinandersetzen, daß staatliche Maßnahmen durchgesetzt werden können, die keine individuellen Interessen zum Ausdruck bringen, sich zum Teil gegen sie stellen, und dennoch akzeptiert werden<sup>19</sup>. Musgrave nennt diese Akzeptanz einen Ausdruck von „common values or preferences“, die begriffen werden sollten als

„Ergebnisse eines historischen Interaktionsprozesses zwischen den Individuen“ (*Musgrave* 1987, 452; auch *Head* 1988, 25 ff.).

Wenn Musgrave die „Gemeinschaftsbedürfnisse“ als „Ergebnisse eines historischen Interaktionsprozesses zwischen den Individuen“ definiert, kommt er der älteren Definition des Ethos sehr nahe, die „die bestimmten Formen der eingelebten, von Erziehung und Tradition weitergereichten, im konkreten Tun bestätigten Regelungen des gemeinsamen Handelns (bezeichnet), die alle oder doch eine weit überwiegende Mehrzahl der Handelnden eint“<sup>20</sup>. Ethos ist ein Ausdruck kollektiver normativer Standards,

<sup>17</sup> Vgl. prototypisch für die deutsche Nationalökonomie des 19. Jahrhunderts: *Hildebrand* 1848, 26 Fn. 1.

<sup>18</sup> Vgl. *Schmidt* 1970, 9 - 11; ebenso: *Albers* 1971, 28. Zu Musgraves definitorischem Ausschluß „organischer“ Staatswirtschaftskonzeptionen vgl. *Musgrave* 1974, 70 f.

<sup>19</sup> W. Albers hält dafür, daß „insofern ... die Ablehnung der organischen Staatsauffassung durch Musgrave nicht konsequent“ sei (*Albers* 1971, 28).

<sup>20</sup> *Bubner* 1984, 177 f.; vgl. auch die Definition der „customs“ bei *De Jasay* 1989, 12 ff.

die als „Sitten“ (wie es in der Ökonomie der „ethisch-historischen“ Schule der deutschen Nationalökonomie, besonders bei *G. Schmoller* zu lesen war (*Priddat* 1989)) bzw. als kulturell tradierte und gewohnte Verhaltensmuster den Rang einer Norm erworben haben, d. h. stabile Erwartungen an das Verhalten der anderen zum Ausdruck bringt<sup>21</sup>. Damit ist eine immer schon geltende grundsätzliche Übereinstimmung gemeint, eine gesellschaftliche Einverständigkeit, die keiner besonderen Auseinandersetzung mehr bedarf. Sie kann als historisch entstandenes gesellschaftliches Vorverständnis von Konsensmöglichkeiten vom Staat legitim für seine meritorischen Entscheidungen herangezogen werden. Es sind gesellschaftlich zur Gewohnheit gewordene ‚cultural patterns‘ bzw. Metapräferenzen, die Musgrave ausdrücklich „higher values“ (*Musgrave* 1987, 453) nennt, um sie von den nur individuellen Werten und Werthaltungen abzugrenzen. 1990 wird dieser Standpunkt noch ausgebaut:

„Eine reizvollere Interpretation (der meritorischen Güter; B. P.) besteht in der Feststellung, daß die Menschen kraft ständigen Miteinanders und gegenseitigem Verständnis dazu gelangen, gemeinsame Interessen zu entwickeln. So teilt eine Gruppe beispielsweise historische Erfahrungen und kulturelle Traditionen, mit denen sie sich identifiziert, wodurch ein gemeinsames Band entsteht. ... Solche Gemeinschaftsinteressen und Werte können Anlaß zu Gemeinschaftsbedürfnissen sein, d. h. Bedürfnissen, die die Individuen als Teil der Gemeinschaft zu unterstützen sich verpflichtet fühlen. Verpflichtungen dieser Art können, als außerhalb der üblichen individuellen Entscheidungsfreiheit liegend, akzeptiert werden“ (*Musgrave/Musgrave/Kullmer* 1990, 75).

Mit diesem Schritt ist der Übergang der Ökonomie in die Ethik offensichtlich vollzogen: Verpflichtungen bzw. Pflichten korrespondieren Rechten, nicht Kosten (und Nutzen). Musgrave spricht explizit auch von ethischen Normen, „quite apart from potentially costly externalities“ (*Musgrave* 1987, 452).

„Community values or preferences“ sind aber keine normativen Werte, wie etwa die Schmollersche „Sittlichkeit“, die noch einem Ideal der Tugendperfektion nachgebildet war, sondern ein deskriptiver Begriff, der die Geltung von Sitten, ‚manners‘ und ‚customs‘ annotiert, um bestimmte Phänomene staatswirtschaftlichen Handelns, die nicht auf die Bekundung individueller Präferenzen rückführbar sind, überhaupt erklären zu können. In diesem Sinne sind „community values or preferences“ apriorisch geltende „utility-interdependencies“ (*Head* 1988, 18 ff.; *Hillman*, 215), aber nicht als Motive individueller Handlungsinteressen, sondern in der Form eines kollektiven Vorverständnisses, das als Menge aller jener Regeln und Maximen beschrieben werden kann, die scheinbar selbstverständlich für alle Gesellschaftsmitglieder bzw. für ihre Mehrheit gelten (vgl. „normative rationality“, *Stichcombe* 1990, 306 ff.). Wir haben es mit einer weiteren Differenzie-

---

<sup>21</sup> Vgl. zum Normenbegriff in der Ökonomie: *Eger/Weise* 1990, 17 f.

nung der Präferentialebenen zu tun, die J. G. Head, angeregt durch Brennan/Lomasky, zu einer „multiple preference theory“ (Head 1988, 35) ausweitet. Neben der Ebene der individuellen Handlungspräferenzen und der Verfassungspräferenzen existieren demnach die Gemeinschaftsbedürfnisse als eine dritte Ebene: des ‚common sense‘, den Musgrave zu den „community values“ modernisiert.

Die individuellen Präferenzen sind Handlungspräferenzen, die Verfassungspräferenzen dagegen zwar ebenfalls individuelle, aber auf die rationale Wahl von „alternative institutional environments“ oder Regeln kluger Restriktion oder Selbstbindung der Handlungspräferenzen bezogen (Vanberg/Buchanan 1988, 140). Beide Präferenztypen sind nach Vanberg/Buchanan bewußte, rationale Präferenzen. Für die Verfassungspräferenzen gilt allerdings die Einschränkung, daß sie nicht allen Individuen von vornherein bewußt sind<sup>22</sup>: sie haben bei Vanberg/Buchanan eher einen logischen Status, den die aufgeklärte Politische Ökonomie in ein reales Verfassungsverfahren überhaupt erst umsetzen müßte.

Solange die Verfassungspräferenzen nicht zur bewußten Präferenzmenge der Individuen gehören, bezeichnen sie eher nur eine Tendenz des allgemeinen Gerechtigkeitsempfindens. Damit überschneiden sie sich mit den Musgraveschen meritorischen „community values“, die als internalisierte Normen zwar die individuellen Präferenzen aller Gesellschaftsmitglieder orientieren mögen, ohne sie aber als besonderen Handlungszweck bewußt werden zu lassen. Sie umfassen eine Menge ‚immanenter Motivationen‘ rationalen Handelns, die nicht ‚offenbar‘ werden, d. h. – aus der Perspektive der Theorie rationaler Präferenzen – den Status illegitimer Maximen haben.

Ihre, ‚illegitime‘ Geltung wird nicht in der rationalen Praxis des wirtschaftlichen Handelns sichtbar, sondern erst in Grenzsituationen: dann zeigt sich ein scheinbar unerwarteter Konsensus über die Grenzen rationalen individuellen Handelns, der indiziert, daß ein gewohntes kulturelles Muster bzw. ein sittlicher Standard verletzt ist.

Wenn Musgrave die „merit goods“ in diesen Kontext einbettet, sind die staatlichen meritorischen Maßnahmen Veröffentlichungsakte der kollektiv habitualisierten „community values“, aber in einem ambivalenten Sinne:

- I. zum einen verweisen die meritorischen Entscheidungen auf moralische oder Konformitätsressourcen („public capital“), auf die der Staat sich quasi-legitim berufen kann.
- II. zum anderen aber heben sie im selben Moment die Frage ins öffentliche Bewußtsein, ob der ex ante hypothetisch angenommene ‚common sense‘ überhaupt

---

<sup>22</sup> „In constitutional matters people typically find themselves behind a *veil of uncertainty* that prevents them from accurately anticipating the particular ways in which they will be affected by the prospective working of alternative rules“ (Vanberg/Buchanan 1989, 54).

(noch) effektiv besteht, und wenn, ob er dann weiterhin gelten soll. Die staatliche Bereitstellung meritorischer Güter ‚testet‘ die Gemeinschaftsbedürfnisse auf ihre Zustimmungsfähigkeit, indem sie sie ‚realisiert‘.

Was Musgrave et al. als zusätzliche, „ethische“ Präferenz zur Basis der Theorie staatswirtschaftlicher Allokation hinzufügen wollen, steht nur bedingt als „moral order“-Ressource zur Verfügung. Der staatliche meritorische Akt, der sich auf die „Gemeinschaftsbedürfnisse“ als „public capital“ berufen will, kann gleichzeitig das Vertrauen in die Geltung dieser gemeinschaftlichen Normen künftig in Frage stellen, indem er ein kollektiv habitualisiertes (und darin ‚unbewußtes‘) Vorverständnis öffentlich macht – und somit bewußte, rationale Verfassungspräferenzen ermöglicht bzw. in dieser Situation überhaupt erst hervorbringt.

Wir haben es mit einem Phänomen der Moral-Dynamik zu tun, das in seiner Struktur der Schmidtschen Angebotstheorie meritorischer Güter ähnlich ist: einerseits beruft sich der meritorische Staat auf eine moralische „community value“-Ressource, die es ihm scheinbar legitim gestattet, ohne besondere Rückfrage bei den Individuen die partielle Restriktion ihrer individuellen Präferenzen zu betreiben, andererseits aber sind die „community preferences“ nur vorbewußte Verfassungspräferenzpotentiale, die erst durch den staatlichen Akt selbst in einen reellen, entscheidbaren Präferentialstatus gehoben werden.

Um es genauer zu sagen: über die Geltung der als „common values or preferences“ interpretierten „meritorischen Bedürfnisse“ kann solange nichts eindeutig ausgesagt werden, solange nicht der Staat durch den meritorischen Akt ihre Geltung zur Disposition stellt; damit aber ist ihre – ex ante hypothetisch angenommene – Geltung durch ihre ‚Veröffentlichung‘ zugleich gefährdet, wenn dadurch die Qualität dieser impliziten Norm geprüft und ihr möglicherweise opponiert wird. Wegen dieser Ambivalenz des meritorischen Prozesses kann nicht ohne weiteres von einem Informations- und Lernvorgang die Rede sein, wie McLure bereits Heads Interpretation kritisierte (*Head* 1966; *McLure* 1968; vgl. dazu: *Hillman*, 217 ff.), da nicht garantiert zu sein braucht, daß die Individuen die vom Staat definierten meritorischen Güter durch verbesserte Information und präferentielles Lernen akzeptieren werden.

Brennan/Lomasky bringen noch einen weiteren Aspekt ins Spiel: eine spezifische Allokationsneutralität der politischen Wählerentscheidungen, die sie zur Erklärung der meritorischen Güter heranziehen.

### 3. Meritorische Güter und ‚Grundbedürfnisse‘

Zur Stützung seiner ‚ethischen Wende‘ macht R. A. Musgrave einige Anmerkungen, die auf Aristoteles, Kant, Sen, Rawls und Harsanyi verwei-

sen (*Musgrave* 1987, 453). Das Verhältnis von Präferenz und Metapräferenz sei ähnlich der von Harsanyi getroffenen Unterscheidung zwischen „subjective and ethical preferences“ zu betrachten (*Harsanyi* 1984; krit. dazu: *Richter/Weimann* 1991, 119f.); meritorische Güter sind schließlich solche, die unter der Voraussetzung ethischer Präferenzen getroffen würden (*Musgrave* 1987, 453). Das gälte für die meritorischen Güter sowohl unter dem Privatgut- wie unter dem Öffentliches-Gut-Aspekt, obwohl die öffentlich-meritorischen Güter eher nach ethischen Präferenzen gewählt würden, weil diese Wahl relativ unabhängig von den Kosten dieser Entscheidung getroffen wird.

Musgrave übernimmt mit diesem Argument Brennan/Lomasky's Untersuchung (*Musgrave* 1987, 453; vgl. *Brennan/Lomasky* 1983, 196), die H. Kliemt für unsere Zwecke knapp referiert:

„Wenn nämlich dem individuellen (politischen; B. P.) Wähler zweifelsohne bewußt ist, daß seine eigene Stimme kaum den Ausschlag geben kann, dann hat er auch wenig Grund, in der Wahlkabine nach seinen, auf die Folgen des Wahlausgangs für ihn selbst bezogenen direkten Interessen, zu entscheiden. Diese direkten Handlungsgründe spielen wegen der vernachlässigbaren Wahrscheinlichkeit, daß das eigene Wahlhandeln ausschlaggebend sein könnte, keine Rolle. Deshalb liegt es nahe, sich an anderen Gründen zu orientieren. Dazu können speziell die indirekten Handlungsgründe rationaler Wünsche, die sich aus der aufgeklärten Moral herleiten, oder aber das konventionelle Akzeptieren von Überzeugungen oder Regeln der Mores gehören, die in dieser Weise ebenfalls – gleichsam auf einer sekundären Ebene – direkten Einfluß auf das Entscheidungsverhalten gewinnen“ (*Kliemt* 1987, 53; vgl. *Musgrave* 1987, 453; *Brennan/Lomasky* 1983; *Head* 1988, 30 ff.).

Zwei Argumente interessieren uns hier besonders:

1. daß die Moral der Individuen – wegen des „Schleiers der Unwirksamkeit unserer eigenen Wahlhandlungen“ (*Kliemt* 1987, 54) – ihren Einfluß direkt in den politischen Wahlentscheidungen geltend machen kann. Kliemt weist darauf hin, daß diese verfahrensbedingte „Insignifikanz“ (*Kliemt* 1987, 54) der politischen rationalen Entscheidungen tendenziell eine Erklärung für eine Überversorgung an öffentlichen und besonders meritorischen Gütern der modernen Wohlfahrtstaaten bieten könnte (*Kliemt* 1987, 54; auch: *Musgrave* 1987, 452, Punkt 2).

Wenn die Folgen des politischen Wählens für die Individuen insignifikant bleiben, können sie sich erlauben, andere als ihre eigenen Interessen zu realisieren und damit öffentliche Güter zu wählen, die nicht mehr an ihre individuellen Präferenzen gebunden sind, d.h. durch kein Kostenbewußtsein mehr limitiert zu sein brauchen (*Brennan/Lomasky* 1983, 187 ff.). Diese rational ungebundene Art der Wahl öffentlicher Güter ist identisch mit der Befriedigung meritorischer Präferenzen, d.h. mit einem Eingriff in die eigene (und fremde) Konsumentensouveränität. Daraus ergibt sich

2. eine einsichtige Erklärung für Musgraves These der Geltung der „Gemeinschaftsbedürfnisse“ für die meritorischen Güter. In Situationen

der Entscheidungsinsignifikanz bei politischen Wahlen werden nicht rational abgewogene Bündel von öffentlichen Gütern gewählt, sondern durch Substitution auf Moral oder allgemeine Werterhaltungen die Risiken der politischen Entscheidungswirkungslosigkeit reduziert. Man wählt (oder bestätigt) allgemeine Normen, nach denen man selbst vornehmlich behandelt werden möchte, weil die Äußerung eines spezifischen Interesses auf öffentliche Güter als eine im Prinzip wirkungslose Entscheidung angesehen wird<sup>23</sup>.

Die politisch ‚verunsicherten‘ Wähler akzeptieren die Normen, nach denen der Staat meritorische Güter bereitstellt, weil ihnen die Befriedigung ihrer Verfassungspräferenz, wie wir es vorhin genannt hatten, die Bestätigung gibt, eine rationale Entscheidung getätigt zu haben in einem ihnen prinzipiell ‚unsicher‘ erscheinenden Entscheidungsraum. Sie reduzieren ihre Entscheidungskompetenz auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, der Konsensnutzen verspricht.

Darin wird aber ein Phänomen sichtbar, daß Musgrave nicht ansprechen wollte. Die „Gemeinschaftsbedürfnisse“ erweisen sich zum einen – ganz im Musgraveschen Sinne – als unhinterfragbarer Konsensus über die Wohlfahrtsbedingungen der Staatswirtschaft (wie in Deutschland heute z.B. noch der „soziale Friede“, die Norm der „sozialen Marktwirtschaft“ u.a. Formen der Konsensbereitschaft mehr), denen jeder zustimmen kann, solange er die Hoffnung hat, mit seiner Zustimmung zwar nicht seine direkten Handlungspräferenzen befriedigt zu bekommen, aber seine Verfassungspräferenzen, die ihn erwarten lassen, daß die anderen seine Interessen angemessen mitberücksichtigen werden.

Zum anderen aber erweisen sich die „Gemeinschaftsbedürfnisse“ als konformistische Tendenz, moralisch ein Recht zu fordern, das ökonomisch sich nicht einstellt. Der kleinste gemeinsame Nenner, auf den die moralischen Entscheidungen im politisch insignifikanten Wahlverfahren sich bringen lassen, ist auf der anderen Seite ein Versuch, wenigstens auf der politischen oder Verfassungsebene einen Nutzen zu erlangen, der sich durch die ökonomischen Handlungen der Betroffenen nicht erreichen ließ – eine Vorstellung, die auf der Entkopplung der Kosten- von der Nutzendimension im Bereich öffentlicher Wirtschaft beruht und die Tendenz einer allokatons-unabhängigen Budgetausweitung verstärkt.

---

<sup>23</sup> „Wenn etwa ein Wähler weiß, daß seine einzelne Stimme nur mit einer vernachlässigbaren kleinen Wahrscheinlichkeit den Ausschlag darüber gibt, ob eine bestimmte mit Steuererhöhungen verbundene Wohlfahrtsmaßnahme wirksam wird oder nicht, kann er diese Folgen und überhaupt die Folgendimension seines Handelns vernachlässigen. Die Stimmabgabe wird eher zu einem expressiven Akt, in dem er seine Überzeugungen zum Ausdruck bringt“ (*Kliemt* 1987, 53; vgl. *Brennan/Lomasky* 1983, 196 und: *Head* 1988, 30ff.).

Normativ kann dem nur durch eine Restriktionsregel begegnet werden: daß die so interpretierten „meritorischen Bedürfnisse“ nur als Bedürfnisse auf Aufhebung pareto-ineffizienter Situationen definiert sein können. In einem genauer spezifizierbaren Sinne heißt das: sie sollen die Grundbedürfnisse sichern, nämlich jene Bedürfnisse, die erfüllt sein müssen, damit die „normalen“ individuellen Präferenzen auf dem Markt realisiert werden können.

Der meritorisch entscheidende Staat greift in die Konsumentensouveränität ein, weil er unterstellt, daß die Betroffenen solche Normen bzw. Metapräferenzen realisiert haben wollen, die ihren Handlungsstatus innerhalb des Allokationssystems längerfristig erhalten<sup>24</sup>. Die Liste von Beispielen meritorischer und demeritorischer Güter, die Musgrave über sein Werk verstreut aufzählt: Bildung, Gesundheit, Drogen und Prostitution, Erhaltungssubventionen bzw. -transfers, sind allesamt Topoi der Lebens- und Handlungsfähigkeitserhaltung, die *minimalia* der Kompetenz, als rational handelndes Individuum dauerhaft auftreten zu können. Der Staat fungiert als rechtsnormative Institution, die die Grundbedingungen freier wirtschaftlicher Aktivität aufrechterhält: als Produzent von Sicherheit bzw. „Verlässlichkeit“<sup>25</sup>.

Auf dieser basalen Ebene bezeichnet Musgraves „Gemeinschaftsbedürfnis“ einen notwendigen, unhintergehbaren Grundkonsensus einer Gesellschaft, ohne daß es dazu besonderer Abstimmungen bräuchte: daß die Unversehrtheit ihrer Mitglieder gewährleistet bleibt. Der Staat als Produzent von Allokationskompetenz seiner Bürger erscheint notwendigerweise als meritorischer Staat, der per definitionem nicht in die Konsumenten-(und Produzenten-)souveränität der Wirtschaftssubjekte eingreift, es sei denn zur Wiederherstellung eben dieser Souveränität. Die Theorie meritorischer Güter beschreibt eine spezifische Allokationspolitik, die die Herstellung von Allokationsausgangspositionen zum Ziel hat<sup>26</sup>.

Das unterscheidet sie streng von der Produktion öffentlicher Güter, die das Marktversagen zum Anlaß nimmt, eine alternative Form der Bedarfsdeckung zu etablieren. Die Produktion meritorischer Güter deckt keinen anderen Bedarf als den der Handlungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte in

<sup>24</sup> „Gemeinschaftsbedürfnisse“ lassen sich mit sozialen Erfahrungen stabiler ‚Gewohnheiten‘ vergleichen, die sich an objektiven Kostenstrukturen orientiert haben (vgl. *Homann / Suchanek* 1990, 5).

<sup>25</sup> Wie H. Riese Musgraves Theorie meritorischer Güter neu begründet zu sehen wünscht (*Riese* 1975, 147 und Fn. 12; ebenso dort: 120 ff.). Spahn / Kaiser ergänzen diese Einschätzung für die Theorie der sozialen Versicherungen (*Spahn / Kaiser* 1988).

<sup>26</sup> Head spricht in diesem Zusammenhang von Musgraves „emphasis on ... categorical equity“ (*Head* 1988, 23), die, in Anlehnung an J. Rawls Konzept der „primary goods“, die meritorischen Güter als Redistributionen ansieht, die die Gleichheit der Ausgangsbedingungen herstellen sollen. Hier zeigt sich die gemeinte Ähnlichkeit zu Harsanyi's Konzeption einer „rationalen Ethik“ (*Harsanyi* 1984).



Hinblick auf ihre eigenen Präferenzrealisationen. Sie produziert „positionale Güter“, die aber in unserem Kontext anders definiert sind als die, die *R. H. Frank* 1985 in die ökonomische Theorie eingeführt hat: sie sind kein Ausdruck für den sozialen Status der Individuen, sondern – als meritorische „positional goods“ – ein Ausdruck für den Rang der individuellen Allokationskompetenz, die wiederherzustellen sei.

Das Prädikat „ethisch“ erhalten sie erst dadurch, daß sie als Mindest- oder Grundbedürfnisse qualifiziert werden, d.h. als jene Bedürfnisse, die die Voraussetzung der individuellen Kompetenz sind, individuelle Bedürfnisse äußern und realisieren zu können. Darin allein sind sie „Gemeinschaftsbedürfnisse“, die jedem Bürger, gleichsam als ökonomisches Grundrecht, zueignen. Aber das ‚Recht‘, als Staatsbürger auch Wirtschaftsbürger sein zu dürfen, ist ein Recht, daß sich nur durch die ‚Pflicht‘, die angebotenen meritorischen Güter effizient zu nutzen, verwirklichen läßt. Wir haben es mit einer Transposition staatsrechtlicher Gleichbehandlungsgrundsätze in Wohlfahrtsökonomie zu tun.

Hier kann von einer „alternative norm“ nur im eingeschränkten Sinne geredet werden, da es – im Gegensatz zu den öffentlichen Gütern – nicht darum geht, andere, marktwirtschaftlich nicht befriedigte Güterbedarfe abzudecken, sondern solche, die auf Märkten normalerweise implizite mitgehandelt werden: die Aufrechterhaltung von Marktzugangsberechtigungen (Es wäre in diesem Zusammenhang von weitergehendem Interesse, *H. Rieses* Vorschlag, eine angemessene Theorie meritorischer Bedürfnisse als Theorie der staatlichen Produktion sozialer Sicherheit zu konzipieren (*Riese* 1975, 147, bes. Fn.12), mit *Musgraves* neuerer Invention zusammenzubringen, indem die meritorischen Güter nicht aus einem Marktversagen begründet werden, sondern aus der Kompetenz allein des Staates, soziale Sicherheit in Proportion zu den Produktivitätssteigerungen der Wirtschaft zu gewährleisten (*Riese* 1975, 147): eine Konzeption, die die Aufrechterhaltung von Marktzugangsberechtigungen sichern könnte).

Der Sonderstatus der Theorie meritorischer Güter zeigt sich schließlich darin, daß sie etwas zum Gegenstand staatlicher Produktion erhebt, das normalerweise durch die verschiedenen Märkte (Produzenten- bzw. Arbeitsmärkte) mitproduziert wird, für den Fall aber, daß der Markt hierin versagt, zusätzliche incentives oder Restriktionen bereitstellt. Die „alternative norm“ bezeugt demnach keine neue mikroökonomische Fundierung, sondern nur einen besonderen Produktionsakt der Voraussetzungen konventioneller mikroökonomischer Standards, d.h. die – allokatiospolitisch gewendete – Herstellung der geltenden Norm rationalen Handelns.

In dem Moment, indem die individuellen Akteure feststellen, daß ihre rationale Handlungskompetenz nicht mehr ausreicht, Einkommen und Beschäftigung zu erhalten, sind sie um gerade jenes Mittel gebracht, das

ihnen die Aufhebung der Inkompetenz gestatten könnte. Wenn sie nicht mehr in der Lage sind, ihren Zustand individuell zu verbessern – hierin besteht die ethische Anforderung –, hat der Staat dann die Aufgabe, ihnen mit dem meritorischen Gut einen „Kredit“ zu gewähren, der als Investition in ihre künftige Leistungskompetenz verstanden wird – hierin besteht die ökonomische Lösung.

Wir dürfen resümieren, daß die Theorie meritorischer Güter zweckmäßig nur als ökonomisch-allokationspolitische Lösung allgemein akzeptierter Werte und Normen verstanden werden kann, nicht aber als eine ethische Konfundation der Ökonomie.

### Zusammenfassung

In drei Teilen wird 1. die methodische Ambiguität der Theorie meritorischer Güter herausgestellt, 2. die durch Musgrave an seiner eigenen Theorie eingeleitete ‚ethische Wende‘ in der Begründung durch ‚community preferences or values‘ dargestellt, um 3. herzuleiten, daß die neue Begründung weder hinreicht, den gewagten Anspruch einer neuen mikroökonomischen Fundierung zu erfüllen, noch dazu, durch ethisch-normative Anrufung eines ‚Gemeinschaftsbedürfnisses‘ die mit der Theorie meritorischer Güter aufgeworfenen allokationspolitischen Entscheidungen des Staates zu ersetzen. Der Artikel bemüht sich, die Leistungsgrenzen der Musgraveschen Konzeption zu markieren.

### Summary

After demonstrating the pro and cons of Musgrave's theory of merit goods in part one, in a second part Musgrave's new interpretation of 'community values or preferences' is analyzed. Musgrave intends to give new foundations of microeconomic analysis, but he is just recovering some forgotten aspects of government's decision process, the elder theory of public finance was aware of. Being investigated in some interesting problems of public finance, Musgrave likes to do more with his theory as he is able to do: there are some limits for the intended 'moral transformation'.

### Literatur

- Albers, W.* (1971), Die öffentliche Hand als Produzent, in: Geiger, W. u. a. m. (Hrsg.): Der wirtschaftende Staat. Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Theo Keller. Bern/Stuttgart.
- Andel, N.* (1969), Zur Diskussion über Musgraves Begriff der „merit wants“. Finanzarchiv, N. F. 28, 209 ff.
- (1984), Zum Konzept der meritorischen Güter. Finanzarchiv N. F. 42, 630 ff.
- Besley, T.* (1988), A Simple Model for Merit Good Arguments. Journal of Public Economics 35, 371 ff.
- Blümel, W.* (1987), Die Allokation öffentlicher Güter in unterschiedlichen Allokationsverfahren. Berlin.

- Brennan, G./Lomasky, L. (1983), Institutional Aspects of „Merit Goods“ Analysis. Finanzarchiv, N.F. 41, 183 ff.
- Brümmerhoff, D. (1986), Finanzwissenschaft. München/Wien.
- Bubner, R. (1984), Geschichtsprozesse und Handlungsnormen. Untersuchungen zur praktischen Philosophie. Frankfurt a.M.
- Buchanan, J. M. (1974), Die Grenzen der Freiheit. Tübingen
- Buttler, F. (1973), Explikative und normative Theorie der meritorischen Güter – eine Problemanalyse. ZWS 93, 129 ff.
- Coleman, J. S. (1990), Norm-Generating Structures, Cook, K. S./Levi, M. (eds.), The Limits of Rationality, 250 ff.
- Colm, G. (1965), National Goal Analysis and marginal Utility Economics. Finanzarchiv, N.F. 24, 213 ff.
- De Jasay, A. (1989), Social Contract, Free Ride. A Study of the Public Goods Problem. Oxford.
- Eger, Th./Weise, P. (1990), Normen als gesellschaftliche Ordner. Ökonomie und Gesellschaft, Individuelles Verhalten und kollektive Phänomene, Jahrbuch 8, 65 ff.
- Engelhardt, G. (1985/86), Programmbudgetierung und Budgetkonsolidierung. Diskussionschrift Nr. 21, Institut für Finanzwissenschaft der Universität Hamburg.
- Frank, R. H. (1985), Choosing the Right Pond, in: derselbe, Choosing the Right Pond. N.Y./Oxford.
- Fritsch, M. (1980), Staatseingriff und „Meritorität“ – Überlegungen zur Kritik und Weiterentwicklung des Konzeptes der „meritorischen Güter“. Diskussionspapier Nr. 53 der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation. Technische Universität Berlin.
- Hammond, P. J. (1981), Ex-ante and ex-post welfare optimality under uncertainty. Review of Economic Studies 45, 427 ff.
- Harsanyi, J. C. (1984), Morality and the theory of rational behaviour, in: Sen, A./Williams, B. (Hrsg.), Utilitarianism and beyond. Oxford.
- Head, J. G. (1966), On Merit Goods. Finanzarchiv N.F. 25, 1 ff.
- (1969), Merit Goods revisited. Finanzarchiv, N.F. 28, 214 ff.
- (1988), On Merit Wants. Finanzarchiv, N.F. 46, 1 ff.
- Hildebrand, B. (1848), Die Nationalökonomie der Gegenwart und Zukunft, in: Waentig, H. (Hrsg.): Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister 22. Jena 1922.
- Hillman, A. L. (1980), Notions of Merit Want. Public Finance 35, 213 ff.
- Hirsch, H. (1984), Ein anderer Ansatz: Grundlinien von Hans Ritschls Theorie der öffentlichen Güter, in: Oettel, K. (Hrsg.), Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen. Baden-Baden.
- Homann, H./Suchanek, A. (1990), Grenzen der Anwendbarkeit einer „Logik des kollektiven Handelns“, in: Schubert, K. (Hrsg.): Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie. Eine kritische Bestandsaufnahme zu M. Olson. Darmstadt.
- Katterle, S. (1972), Wohlfahrtsökonomie und Theorie der Staatswirtschaft. Finanzarchiv, N.F. 30.

- Kliemt, H.* (1987), Die These von der Trennung von Politik und Moral, in: Becke, W./ Oelmüller, W. (Hrsg.): Politik und Moral. Entmoralisierung der Politik? (o. O.).
- Krause-Junk, G.* (1977), Abriß der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft. Tübingen. Bd. I.
- Kühne, K.* (1984), Öffentliche Güter, meritorische Güter und Klubtheorie, in: Oettle, K. (Hrsg.), Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen. Baden-Baden.
- Lepelmeier, D./Theuerl, E.* (1981), Zur Problematik meritorischer Güter. Anmerkungen zur politischen Dimension der Theorie öffentlicher Güter. WiSt (Wirtschaftswissenschaftliches Studium), 10, 553 ff.
- Mackscheidt, K.* (1973), Zur Theorie des optimalen Budgets. Tübingen.
- (1981), Die Entfaltung von privater und kollektiver Initiative durch meritorische Güter, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. 13, 257 ff.
- McLure, Ch. E.* (1968), Merit Wants: A Normatively Empty Box. Finanzarchiv, N. F. 27, 474 ff.
- Molitor, B.* (1982), Die Problematik der „meritorischen Güter“, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 2, Jg. 21.
- Musgrave, R. A.* (1957 a), A Multiple Theory of Budget Determination. Finanzarchiv, N. F. 17, 333 ff.
- (1957 b), Principles of Budget Determination, in: Joint Economic Committee, Federal Expenditure Policy for Economic Growth an Stability. Washington.
- (1959), The Theory of Public Finance. N. Y./Toronto/London.
- (1974), Finanztheorie. Tübingen.
- (1987), Merit Goods, in: Eatwell, J./Milgate, M./Newman, P. (eds.), The New Palgrave 3. London and Basingstoke.
- Musgrave, R. A./Musgrave, P. B./Kullmer, L.* (1984): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. I. Tübingen.
- (1990): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. I. Tübingen.
- Neumann, M.* (1971), Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus. Kyklos 24.
- Oettle, K.* (Hrsg.) (1984), Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen. Baden-Baden.
- Pazner, E.* (1972), Merit wants and the theory of taxation. European Economic Review 27, 460 ff.
- Priddat, B. P.* (1989), Schmoller on Ethics and Economics. International Journal of Social Economics 16, 47 ff.
- Pulsipher, A. G.* (1972), The Properties and Relevancy of Merit Goods. Finanzarchiv, N. F. 30, 266 ff.
- Richter, W. F./Weimann, J.* (1991), Meritorik, Verteilung und sozialer Grenznutzen vom Einkommen. Jahrbuch für Sozialwissenschaft 42, 118 ff.
- Riese, H.* (1975), Wohlfahrt und Wirtschaftspolitik. Reinbek bei Hamburg.
- Ritschl, H.* (1925), Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung. Bonn und Leipzig.

- Rittig, G. (1984), Öffentliche Güter, öffentliche Unternehmungen und die *oeconomia publica*, in: Oettel, K. (Hrsg.): Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen. Baden-Baden.
- Roskamp, K. W. (1975), Public Goods, Merit Goods, Private Goods, Pareto Optimum and Social Optimum. *Public Finance* 30, 61 ff.
- Sandmo, A. (1983), Ex Post Welfare Economics and the Theory of Merit Goods. *Economica* 50, 19 ff.
- Schmidt, K. (1964), Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen, in: Kloten, N. u. a. (Hrsg.): Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Erwin von Beckerath zum 75. Geburtstag. Tübingen.
- (1970), Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit, in: Haller, H. u. a. (Hrsg.): Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag. Tübingen.
- (1988), Mehr zur Meritorik. Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern. *ZWS* 108, 383 ff.
- Schumpeter, J. A. (1980), Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. München (N. Y. 1942).
- Siebert, H. (1972), Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, in: Jochimsen, R./Simonis, U. E. (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, N. F. 54. Berlin.
- Spahn, P. B./Kaiser, H. (1988), Soziale Sicherheit als öffentliches Gut? in: Rolf, G./Spahn, P. B./Wagner, G. (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung. Ffm./N. Y.
- Stinchcombe, A. L. (1990), Reason and Rationality, in: Cook, K. S./Levi, M. (eds.), *The Limits of Rationality*, Chicago 285 ff.
- Thiemeyer, Th. (1984), Theorie der öffentlichen Güter als ökonom(ist)ische Staatstheorie, in: Oettle, K. (Hrsg.), Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen. Baden-Baden.
- Vanberg, V./Buchanan, J. M. (1988), Rational Choice and Moral Order. *Analyse & Kritik* 10, 138 ff.
- / – (1989), Interests and Theories in Constitutional Choice. *Journal of Theoretical Politics* 1, 49 ff.
- Weber, W. (1971), Bemerkungen zur neueren Diskussion der Meritorischen Güter, in: Geiger, W. u. a. m. (Hrsg.): Der wirtschaftende Staat. Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Theo Keller. Bern/Stuttgart.