

Mehr zur Meritorik

Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern*

Von Kurt Schmidt

Prends garde à toi, Philippe,
tu as pensé au bonheur de l'humanité.
(Alfred de Musset, Lorenzaccio)

Der Artikel befaßt sich kritisch mit der Lehre von den meritorischen Gütern. Weder die Vorstellung, der Staat dürfe die Präferenzen korrigieren, noch der Rückgriff auf die Lehre von den externen Effekten liefern eine überzeugende Rechtfertigung; auch eine „angebotsorientierte“ Interpretation hilft nicht weiter. Die Lehre von den social goods hat ebenfalls gravierende Schwächen. Die Lösung der Aufgabe, was und wieviel der Staat an Leistungen bereitstellen soll, muß im Prozeduralen gefunden werden. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger und die Bindung der (finanz-)politischen „Elite“ an den (mehrheitlichen) Wählerwillen stehen im Mittelpunkt der Betrachtung.

I.

Es geht weiter mit der Meritorik. *Andel*¹ hat vor einiger Zeit einen Rückblick über die Entwicklung dieser Lehre gegeben, und dabei hat sich einmal mehr gezeigt, daß beim Meritorischen der Schwächen die Fülle ist.

1. Schwierigkeiten gibt es schon beim Kennzeichnen dessen, was meritorisch im staatlichen Handeln ist. Daß „merit wants ... exhibit public good characteristics“² ist umstritten³, hilft hier auch nicht weiter, weil über diesen Bezug eine Abgrenzung gerade nicht zustande kommt.

Der Versuch, das meritorische Handeln des Staates⁴ als Eingriff in oder Verstoß gegen individuelle Präferenzen zu kennzeichnen, führt ebenfalls zu

* Überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrags beim Festakt der Mannheimer Fakultät für Volkswirtschaftslehre und Statistik anlässlich des 60. Geburtstags von Gerhard Zeitel.

¹ *Andel* (1984), 630 ff.

² *Head* (1966), 8.

³ Siehe *Andel* (1984), 640.

⁴ Da hier und im folgenden nicht nur meritorische Güter im Sinne budgetärer Maßnahmen gemeint sind, werden meistens umfassendere Termini wie meritorisches Handeln oder meritorische Interventionen (des Staates) gebraucht. Sie umfassen (außer den „meritorischen Gütern“) notwendigerweise staatliche Gebote und Verbote,

keinem befriedigenden Ergebnis. Denn nicht nur bei der Befriedigung von merit wants, sondern auch bei der Befriedigung von social wants kommt es unvermeidlich zu solchen Verstößen. Da es den in diesem Sinn negativ Betroffenen ziemlich gleichgültig sein dürfte, ob beim staatlichen Handeln die Befolgung oder die Korrektur ihrer Präferenzen beabsichtigt ist, muß die Unterscheidung zwischen merit goods und social goods in der unterschiedlichen Intention des Staates gesucht werden. Im positiven Sinn wird das kaum möglich sein; denn der Staat richtet sich bei seinen Aktionen nicht nach dieser Unterscheidung, und von „außen“ können seine Aktionen den beiden Feldern kaum zugeordnet werden, weil die Intentionen des Staates, das eine oder das andere zu tun, nicht erkennbar sind. Im normativen Sinn ließe dies darauf hinaus, daß man vom Staat verlangt, er solle bei der Bereitstellung seiner Leistungen danach unterscheiden, ob er individuelle Präferenzen, von denen er nur vage Vorstellungen haben kann, zu befolgen oder zu korrigieren beabsichtigt. Man darf zweifeln, ob sich der Staat auf ein solch waghalsiges Manöver einlassen wird – und man kann guten Gewissens auch nicht dazu raten. Denn wenn er sich erkundigen würde, was er bei meritorischer Intention konkret nach Art und Ausmaß tun soll, kämen die Meritoriker in arge Verlegenheit⁵. *Musgrave* sieht denn auch in der Konkretisierung des Meritorischen eine demokratische Führungsaufgabe für eine informierte Gruppe⁶ und gibt so die Aufgabe, das Problem zu lösen, an die Politik zurück.

Ebensowenig zur Kennzeichnung des Meritorischen leistet das Merkmal der Umverteilung. Entweder stehen meritorisch motivierte Umverteilungsvorgänge im Widerspruch zu der „gerechten“ Verteilung, wofür bei *Musgrave* die Distributionsabteilung des Budgets zu sorgen hat, oder sie gehört dorthin und nicht in die Allokationsabteilung⁷. Auch der Versuch, Umverteilungsaktivitäten im Sinn einer Pareto-optimalen Verteilung als Kennzeichnung des Meritorischen zu bemühen⁸, ist nicht überzeugend. Beim meritorischen Umverteilen handelt es sich um Umverteilungsvorgänge mit allokativer Intention. Es ist jedoch im positiven wie im normativen Sinn so gut wie unmöglich, solche Aktionen zu separieren und auf diese Weise zu bestimmen, welcher Teil der Umverteilungsaktivitäten meritorischer Natur ist und deshalb nicht in die Distributionsabteilung, sondern in die Allokationsabteilung gehört. Allenfalls könnten güterspezifische Verteilungsvorgänge, insbesondere Realtransfers, weil Konsummuster oktroyierend, als meritorisch angesehen werden. Aber gerade in bezug auf diese Bevormun-

soweit diese Substitute zu budgetären Maßnahmen sind, und auch Regulierungen, die darüber hinausgehen.

⁵ Bestenfalls könnten sie mit Beispielen aufwarten.

⁶ *Musgrave* (1969), 16.

⁷ Siehe *Schmidt* (1970), 15.

⁸ So *Musgrave* (1971), 317 f.

derung hat uns *Musgrave* neuerdings – mit dem Hinweis auf das Nicht-Akzeptieren-Müssen der Empfänger und auf die Präferenzen der Geber – belehrt, daß es zweifelhaft sei, “whether ... preferences should be considered as being violated”⁹.

Dürftig zur Kennzeichnung des Meritorischen ist schließlich auch der Hinweis auf den temporären Charakter des “imposed choice ... as an aid to the learning process”¹⁰; denn wer kann wissen, wie lange es dauert, bis die Adressaten solcher Maßnahmen genug gelernt haben?

2. Noch schlechter steht es um die Begründung des Meritorischen im staatlichen Handeln. Hierzu gibt es eine Reihe von Rechtfertigungsversuchen, mit denen wir uns nun kritisch befassen wollen. Dabei ist zu beachten, daß der Lehre von den öffentlichen Gütern in neuerer Zeit fast ausnahmslos ein individualistisches Staatsverständnis zugrunde liegt.

a) Soweit das Meritorische auf die Korrektur individueller Präferenzen und daher (auch) auf Eingriffe in das Marktgeschehen gerichtet ist, daran aber zumindest nicht vorbeikommt, lautet eine Kernfrage für die Meritorik, ob es bei einer individualistischen Begründung der Staatstätigkeit solches Handeln überhaupt geben darf, oder anders gewendet, ob solches Handeln mit dem individualistischen Ansatz zu vereinbaren ist. Hier gibt es viel Bemühtheit, aber keine überzeugenden Antworten.

Im Mittelpunkt dieser Rechtfertigungsversuche steht die Vorstellung, daß es geboten oder doch vertretbar sei, Präferenzverzerrungen der Bürger durch staatliches Handeln zu beheben. Da aber über das, was unter Präferenzverzerrungen (ebenso wie das, was unter Konsumentensouveränität) zu verstehen ist, Unklarheit herrscht, öffnet sich hier ein weites Feld für angestrebte Interpretationsversuche. Die Bemühungen sind zum erheblichen Teil darauf gerichtet, Gründe für Präferenzverzerrungen aufzuzeigen und damit meritorische Interventionen des Staates zu rechtfertigen.

So werden staatliche Interventionen mit dem unzureichenden Informationsstand von Bürgern (auch infolge „falscher Werbemaßnahmen“) begründet. Bei näherem Zusehen zeigt sich indessen, daß der Staat dabei wegen Informationsmängeln seinerseits überfordert wäre und daß er außerdem nicht die richtige Instanz ist, um Informationslücken der Bürger zu schließen. Respektiert man gleichwohl das Argument, dann tun sich andere Schwierigkeiten auf. Es bleibt nämlich qualitativ weitgehend und quantitativ noch weitergehend unbestimmt, was der Staat tun darf oder tun soll, um den Informationsstand von Bürgern zu heben. Der angebliche Grund für meritorisches Handeln läßt dem Staat also freie Hand für sein Tun oder

⁹ Siehe *Musgrave* (1984), 79.

¹⁰ Siehe *Musgrave* (1969 b), 143, und *Musgrave* (1969 c), 12, Anm. 11.

Unterlassen – wahrlich ein seltsames Ergebnis für eine Lehre, die für sich in Anspruch nimmt, auf einem individualistischen Staatsverständnis zu gründen.

Ganz ähnlich liegen die Dinge, wenn man irrationales Handeln oder Indolenz der Bürger als Gründe für Präferenzverzerrungen ansieht und daraus meritorisches Handeln des Staates abzuleiten versucht. Hier steht der Gedanke, daß es zu den meritorischen Aufgaben des Staates gehören soll, dem Desinteresse der Bürger an politischen Fragen entgegenzuwirken, in besonders deutlichem Widerspruch zu dem individualistischen Ansatz der Lehre. Auch mit der Verbesserung des subjektiven Erfahrungsstandes und der damit angeblich verbundenen Behebung von Präferenzverzerrungen lassen sich – wie *Andel* gezeigt hat¹¹ – für das Meritorische kaum Handhaben gewinnen.

Aber wie steht es, wenn es an Beurteilungsfähigkeit fehlt? „Die Respektierung der individuellen Entscheidungsautonomie“, so schreibt *Andel*, „setzt ausreichende Beurteilungsfähigkeit voraus, d. h. die Fähigkeit, sich über die eigene Situation ein Bild zu verschaffen, die Optionen und deren Konsequenzen abzuwägen und zielbezogen zu entscheiden“¹². Bei Erwachsenen könne das im allgemeinen unterstellt werden, bei Geistesgestörten oder Kindern nicht. Das ist sicher richtig, nur folgt daraus noch kein staatliches Handeln. Ungenüge in der Beurteilungsfähigkeit wird bei Kindern und Geistesgestörten vielmehr in erster Linie durch Belehrung und Hilfen der Eltern sowie anderer Verwandten und von Freunden ausgeglichen. Und dort, wo der Staat ersatzweise tätig wird, folgt aus der Aufgabe nicht, was und wieviel er meritorisch tun soll. Das gilt auch im Hinblick auf die Ausbildung. Es genügt eben nicht, darin eine Voraussetzung der Entscheidungsautonomie der Bürger zu sehen und deshalb hier meritorisches Handeln des Staates für nötig zu halten; für Art und Ausmaß dieses Handelns liefert die Lehre keine ausreichenden Hinweise.

Als letztes Argument zugunsten meritorischer Interventionen des Staates aufgrund von Präferenzverzerrungen bleibt der Fall, daß ein einzelner entscheidungsunwillig ist, über die Befriedigung seiner Bedürfnisse also nicht selbst entscheiden möchte, und daher einen Wohlfahrtsgewinn hat, wenn andere das für ihn tun. Sicher gibt es solch exzentrische Fälle; für die Bestimmung der Staatstätigkeit läßt sich daraus jedoch nichts Brauchbares ableiten – schon deshalb nicht, weil (ähnlich wie im Fall der Beurteilungsfähigkeit) aus der Entscheidungsunwilligkeit noch kein staatliches Handeln folgt. Näher liegt, daß sich Entscheidungsunwillige an Bürger ihres Vertrauens wenden oder sich nach ihnen richten. Ein individualistisches

¹¹ Siehe *Andel* (1984), 645 f.

¹² *Andel* (1984), 646.

Staatsverständnis legt die Vermutung nahe, daß sie dort auch besser aufgehoben sind.

b) Meritorisches Handeln des Staates hat man noch auf andere Art zu rechtfertigen versucht. Hilfestellung hierfür hat die Diskussion um die externen Effekte geliefert; jedenfalls wird von staatlichen Interventionen, die deren Internalisierung bewirken (sollen), behauptet, sie seien meritorisch und keine Eingriffe in die Präferenzen der Bürger¹³. Diese Irenik beruht jedoch auf Verwechslungen und vordergründigen Argumenten.

Was zunächst die physischen externen Effekte und ihre Internalisierung mit Hilfe von Transfers und Steuern anlangt, ist anzumerken, daß dieses Problem – wie *Head* gezeigt hat¹⁴ – in den Bereich der social wants gehört; denn wenn Nicht-Ausschließbarkeit vorliegt, ist nach der Lehre von den social goods staatliches Handeln zur Internalisierung dieser externen Effekte begründet. Nun treten freilich auch bei Gütern, die üblicherweise als meritorisch bezeichnet werden, zum Beispiel infolge der schulischen Ausbildung, externe Effekte auf. Insoweit ist eine meritorische Begründung staatlichen Handelns eigentlich gar nicht nötig und auch nicht möglich, eben weil “merit wants ... exhibit public good characteristics”. Wollte man bei den physischen externen Effekten merit goods gegen social goods abheben, müßte danach gefragt werden, ob die Nicht-Ausschließbarkeit darauf zurückgeht, daß es, wie bei den social goods, nicht anders geht, oder ob sie zur Durchsetzung des Meritorischen gewollt ist. Im zweiten Fall wären externe Effekte demnach die Folge einer meritorischen Vor-Entscheidung und nicht eine (weitgehend) unvermeidliche Begleiterscheinung bestimmter Güter. Das würde jedoch im Hinblick auf die Begründung des Meritorischen via physische externe Effekte auf eine *petitio principii* hinauslaufen.

Die psychischen externen Effekte, also der Umstand, daß der Nutzen einer Person nicht nur von deren eigenem Konsum, sondern auch vom Konsum anderer Personen abhängen kann, und eine darauf gründende Pareto-optimale Verteilung tragen ebenfalls wenig zur Rechtfertigung meritorischer Interventionen des Staates bei. Zwar gibt es zweifellos interpersonelle Nutzenverbindungen in dem Sinne, daß unser Wohlbefinden zunehmen kann, wenn andere etwas genießen, was wir selber schätzen. Aber Umverteilungsvorgänge gibt es selbstverständlich nur dann, wenn bei den Gebern die Intensität dieses Wunsches stärker ist als die Nutzeneinbuße, die ihnen aus der Finanzierung erwächst, und wenn die in Aussicht genommenen Empfänger das Geschenk annehmen.

Wesentliches Merkmal dieser Wohltätigkeit zwischen Privaten, auch wenn sie mittelbar, d. h. über Dritte (z. B. private Wohltätigkeitsorganisatio-

¹³ Siehe *Andel* (1984), 644.

¹⁴ Siehe *Head* (1962), 211 ff.

nen) geübt wird, ist die Freiwilligkeit. Das ist anders, wenn für das Herbeiführen einer Pareto-optimalen Verteilung der Staat eingespannt wird; denn er erhebt (auch) für Umverteilungsvorgänge dieser Art Steuern, beschafft sich die Mittel dafür also zwangsweise¹⁵. Bei denjenigen, die bereit sind, für Umverteilungsvorgänge dieser Art mehr zu zahlen, als die dafür erhobenen Steuern ausmachen, wird allenfalls der Zwang als solcher Unwillen erregen. Anders ist das bei denjenigen, bei denen die Steuern höher sind als das, was sie für diesen Zweck zu zahlen bereit sind; sie erleiden Nutzeneinbußen. Noch größer sind die Nutzenverluste bei denjenigen, die gar nicht bereit sind, für diesen Zweck etwas an den Staat zu zahlen, weil sie auch privat Wohltätigkeit dieser Art nicht üben wollen. Von einer Pareto-optimalen Verteilung kann also keine Rede sein – und damit ist auch dieser Rechtfertigungsversuch für meritorisches Handeln des Staates hinfällig¹⁶.

c) Die Kritik dieses Rechtfertigungsversuchs kann freilich damit noch nicht abgeschlossen werden; denn es gibt zwei Rettungsversuche, die nicht unbeachtet bleiben sollen. Der erste hat mit der Rechtfertigung des staatlichen Zwangs zu tun. Nach Lehren, die vor und nach dem Ersten Weltkrieg eine Rolle gespielt haben, bewirkt der Zwang, daß Individuen, denen es an der „richtigen“ Einsicht oder Einstellung zum staatlichen Handeln mangelt, so handeln, als ob sie diese hätten¹⁷. Das könnte man auch zugunsten von staatlichen Umverteilungsmaßnahmen aufgrund der Verbundenheit von Nutzen anführen. Nach den Erfahrungen, die wir seither mit staatlichem Zwang gemacht haben, ist allerdings anzunehmen, daß Meritoriker heute zu diesen Lehren eher Distanz halten.

Bei dem anderen Rettungsversuch wird ein Teil der Aufmerksamkeit von dem Verhältnis zwischen Gebern und Empfängern auf die Beziehungen der Geber untereinander verlagert. *Musgrave* hat die güterspezifische Umverteilung ursprünglich als Eingriff in die Präferenzen der Empfänger angesehen, weil “(they) would prefer to be given the cash and use it for other purposes”¹⁸. Davon ist er inzwischen abgerückt. Er meint nun, daß Sachleistungen den Präferenzen der Geber entsprechen können und daß es fragwürdig sei, ob die Präferenzen der Empfänger, weil diese die Leistungen nicht

¹⁵ Der Staat operiert überdies notwendigerweise schematisch und daher grobfrüger als Private, auch als private Wohltätigkeitsorganisationen – und dies nicht nur bei der Beschaffung der Mittel zu diesem Zweck, sondern auch bei deren Verwendung.

¹⁶ Zum Problem der staatlichen Umverteilung aufgrund der Verbundenheit von Nutzen gehört eigentlich auch die Vorstellung, daß der Staat in Aktion treten könnte, um bei Zeitgenossen mit weniger schönen Gefühlen den Nutzen zu erhöhen. Aber selbstverständlich kann nicht ernsthaft daran gedacht werden, Steuern zu erheben, um beispielsweise Neidern etwas zu zahlen, damit diese sich besser fühlen. Immerhin zeigt diese Abschweifung, daß dem Herbeiführen einer Pareto-optimalen Verteilung durch den Staat ein asymmetrisches („positives“) Vorverständnis zugrunde liegt.

¹⁷ Siehe hierzu *Schmidt* (1964), 340 ff.

¹⁸ *Musgrave* (1957), 111.

akzeptieren müssen, als verletzt angesehen werden sollten¹⁹. *Andel* ist *Musgrave* in dieser Verlagerung gefolgt. Verstöße gegen die Präferenzen bei Empfängern gibt es nach seiner Meinung nicht, solange diese das Umverteilungsangebot ablehnen können. Und dem Argument, daß der Staat zum Herbeiführen einer Pareto-optimalen Verteilung nicht gebraucht werde, dafür vielmehr eine freiwillige Umverteilung unter Privaten genüge, hält er entgegen, daß bei staatlichen Maßnahmen der Entscheidungskontext völlig anders sei, weil „der einzelne nicht allein etwas abgibt, sondern weiß, daß alle gleich- oder bessergestellten Mitbürger ebenfalls beteiligt werden“²⁰.

Beides ist nicht überzeugend. Eine Verlagerung der Aufmerksamkeit von dem Verhältnis zwischen Gebern und Empfängern auf Beziehungen der Geber untereinander ist nicht problemadäquat, weil staatliche Maßnahmen, die zu einer Pareto-optimalen Verteilung führen sollen, nur von einer Nutzenverbindung zwischen Gebern und Empfängern ihren Sinn empfangen können. Die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang ist nach wie vor, ob bei solchen Maßnahmen Präferenzen verletzt werden. Daß dies infolge der Steuererhebung bei vielen, wahrscheinlich sogar bei den meisten Gebern unvermeidlich ist, haben wir oben gezeigt. Und bei den Empfängern darf man sich nicht damit zufrieden geben, daß diese das Umverteilungsangebot ablehnen können. Gerade bei Sachspenden muß bedacht werden, daß die meisten zugunsten von Personen und Familien gewährt werden, die sich eine Ablehnung kaum leisten können; es bleibt ihnen daher nichts anderes übrig, als sich die Bevormundungen gefallen zu lassen. Bei Empfängern von staatlichen Wohltaten kann es also sehr wohl Verstöße gegen Präferenzen geben. Daß, wie *Musgrave* meint, Sachspenden den Präferenzen der Geber entsprechen (können), ändert daran nichts. – Was *Andel* über die Beziehungen der Geber untereinander anmerkt, mag richtig sein; eine Verbundenheit von Nutzen, die staatliche Umverteilungsmaßnahmen begründen könnte, liefert er damit jedoch nicht. Worauf er hinweist, ist allenfalls eine interpersonelle Nutzenverbindung, die sich infolge des Zwangs bei den Besteuerten einstellen mag – auch wenn die Besteuerung zur Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen der Art dient, die hier in Rede stehen. Nur wenn man davon ausgehen könnte, daß Steuerzahler dann freudiger zahlen (oder besser: weniger unwillig zahlen), falls sie wissen, daß andere Steuerzahler ebenfalls zur Finanzierung von staatlichen Wohltaten beitragen müssen, und daß bei ersteren insoweit Präferenzen verändert und deshalb weniger verletzt werden, wäre die Nutzenverbindung zwischen Gebern für staatliche Maßnahmen im Hinblick auf eine Pareto-optimale Verteilung relevant²¹; aber das ist mehr als zweifelhaft²².

¹⁹ Siehe *Musgrave / Musgrave* (1984), 79.

²⁰ *Andel* (1984), 645.

²¹ Diese Nutzenverbindung ist übrigens nicht von feiner Art; denn ihr kann Schadenfreude beigemischt sein.

II.

1. Man kann es drehen und wenden wie man will: Mit den Argumenten zugunsten des meritorischen Handelns des Staates, mit denen wir uns bisher befaßt haben, ist kein Staat zu machen²³. Die Rechtfertigungsversuche sind unzureichend – und dies obwohl sich bei der Lektüre all dieser Begründungsmühen der Eindruck aufdrängt, daß dabei argumentativ gleichsam die letzten Ecken ausgefügt worden sind.

Dessenungeachtet ist zu fragen, ob das Meritorische im staatlichen Handeln nicht noch auf andere Weise begründet werden kann. Einen Anstoß dazu liefert der Umstand, daß die Meritoriker trotz ihres Begründungsnotstandes die „nachfrageorientierte“ Argumentationsschiene nicht verlassen haben. Danach sind die Bedürfnisse der Bürger „gegeben“, auch solche nach öffentlichen Gütern und eben auch „Mängel“ in bezug auf diese. Die Politiker haben die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß die öffentlichen Bedürfnisse befriedigt werden; sie dürfen (oder sollen sogar) auch „Bedürfnis-Mängel“ beheben, die bei Privaten bestehen, und insoweit korrigierend eingreifen. Die Politiker verhalten sich also, selbst in dem fragwürdigen Fall der „Bedürfnis-Korrektur“, reaktiv. Wie diese Bedürfnisse (einschließlich ihrer „Mängel“) zustande kommen, wird nicht erörtert, ebensowenig wie sie sich verändern.

Das Verharren bei dem „nachfrageorientierten“ Ansatz ist erstaunlich, besonders wenn man bedenkt, daß es eine andere Argumentationsschiene gibt, die, soweit ich sehe, bisher nicht genutzt worden ist, deren Gebrauch zugunsten der Meritorik jedoch einiges zu versprechen scheint. Dieser Ansatz spielt seit langem in der positiven Theorie über die Staatstätigkeit

²² Gegenüber der Vorstellung, daß der Staat eine Pareto-optimale Verteilung herbeiführen soll, ist also Zurückhaltung geboten. Betrachtet man die Wirklichkeit, wird sicher bei vielen aus der Zurückhaltung eindeutige Ablehnung; denn wer das politische Geschehen auch nur mit einem Minimum an Aufmerksamkeit verfolgt, wird kaum finden können, daß Umverteilungsvorgänge dieser Art beim Staat gut aufgehoben sind.

²³ Der Umstand, daß eine überzeugende Rechtfertigung für das meritorische Handeln des Staates fehlt und daß sogar schon die Kennzeichnung des Meritorischen Schwierigkeiten macht, hat nicht davon abgehalten, daß die Lehre auf andere Probleme angewendet wird. Als Beispiel sei die ökonomische Theorie des Finanzausgleichs genannt, in der das Meritorische als allokatives Argument zugunsten der Zentralisierung Eingang gefunden hat. Mit der Lehre werden, wie zu erwarten war, auch deren bekannte Mängel übertragen. Wenn beispielsweise Stadtbewohner befürchten, daß bei der Errichtung eines Erholungszentrums ihre Präferenzen zu kurz kommen, sofern darüber nur die Bewohner des Erholungsgebietes entscheiden, liegt es nahe, daß die Stadtbewohner, um eine genügende Beachtung ihrer Präferenzen zu sichern, den Bewohnern des Erholungsgebietes dafür etwas zahlen. Bei einer Zentralisierung der Entscheidung wird es höchstens zufällig zu einem ebenso guten Ausgleich der Interessen zwischen „Stadt“ und „Land“ kommen. In der Regel wird der Staat – schon wegen Informationslücken – zu viel oder zu wenig tun. All dies wird außerdem unter der unhaltbaren Annahme abgehandelt, es gäbe so etwas wie ein einheitliches Präferenzfeld für die Bewohner einer Region.

eine beträchtliche Rolle; man kann ihn „angebotsorientiert“ nennen. *Schumpeter* und *Downs* (um nur zwei Autoren zu nennen) argumentieren von diesem Ansatz aus²⁴: Danach agieren die Politiker gleichsam als Unternehmer, die Programme anbieten, deren erfolgreicher Absatz für sie die Möglichkeit bietet oder verbessert, das zu verwirklichen, was sie anstreben²⁵. Die Politiker verhalten sich also aktiv. Die Hauptaufgabe, nämlich die Bereitstellung öffentlicher Leistungen, wird – ähnlich wie das Güterangebot am Markt aufgrund des Gewinnstrebens – als Nebenzweck erfüllt.

Um aus diesem Ansatz für das Meritorische etwas zu gewinnen, geht man zweckmäßigerweise davon aus, daß Interessen und Ideen die treibenden Kräfte der finanzpolitischen Willensbildung sind. Akteure im modernen Gruppenstaat sind Regierungs- und Oppositionsparteien, sodann die Verbände in ihrer unterschiedlichen Distanz zur Regierung und die Bürokratie. Genauer gesagt sind es die „Spitzen“ dieser Gruppen, die wir – wertfrei wohlgemerkt – als die (aus rivalisierenden Teilen bestehende) politische Elite bezeichnen können; auch Personen in leitenden Stellen der Massenkommunikationsmittel gehören dazu. In demokratischen Staaten brauchen diese Akteure die Zustimmung von Bürgern. Sie gewinnen diese zum großen Teil in der Weise, daß sie (und dies gilt in erster Linie für die Partei- und Verbandsspitzen) gemeinsame Wertvorstellungen und gemeinsame Interessen der Bürger – reaktiv und aktiv – kanalisieren. Reaktiv, indem sie dafür sorgen, daß Bürger mit ähnlichen Wertvorstellungen und gleichlaufenden Interessen zusammengeführt und politisch vertreten werden, und aktiv, indem sie für neue ideelle und materielle Ziele werben. 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 wecken²⁶.

Diese Betrachtungen legen es nahe, die social wants als Movers für nachfrageorientiertes Handeln, die merit wants als Movers für angebotsorientiertes Handeln der (finanz-)politischen Akteure zu verstehen. Die Lehre von den öffentlichen Gütern ist, soweit sie von den bedürfnisempfindenden Individuen ausgeht, herkömmlicherweise passiv oder demoskopisch angelegt; das aktive Werben der (finanz-)politischen Akteure wird nicht einbe-

²⁴ Siehe *Schumpeter* (1950), 427 ff., insbesondere 448 f. und *Downs* (1968), 24 ff., insbesondere 27 f.

²⁵ Das ist in erster Linie das Verbleiben oder, wenn es geht, das Aufsteigen innerhalb der politischen Elite – diese nicht im wertenden Sinn verstanden. Außerdem gehört dazu das Ausüben von Macht an sich oder in bezug auf materielle und ideelle Ziele.

²⁶ Zu der Funktionsweise dieses Kräftefeldes sowie einigen seiner finanzpolitisch interessanten Konsequenzen siehe *Schmidt* (1966), 213 ff.; *ders.* (1975), 30 ff., und *ders.* (1985), 53 ff.

zogen. Diesem Mangel ließe sich, so könnte man meinen, durch eine solche neue Interpretation der social goods und der merit goods abhelfen. Letzte Instanz bleiben dabei selbstverständlich die Bürger. Sie befinden (anlässlich von Wahlen) nicht nur darüber, wie das, was sie von sich aus nachgefragt haben, durch öffentliche Leistungen befriedigt worden ist, sondern eben auch darüber, wie ihnen die öffentlichen Leistungen gefallen haben, die ihnen vom Staat neu und über ihre Nachfrage hinaus angeboten worden sind. Bei Wahlen werden freilich nur Globalentscheidungen getroffen – global in dem engeren Verständnis, daß ein Urteil über die gesamte Finanzpolitik gefällt wird, und global in dem weiteren Verständnis, daß auch andere als finanzpolitische Fragen zur Entscheidung stehen und jene diese sogar dominieren können.

Wegen der globalen Natur der Wählerentscheidungen haben die politischen Akteure – im Sinne dieses Interpretationsversuchs – sowohl in bezug auf die Befriedigung von social wants als auch im Hinblick auf das Wecken von merit wants beträchtlichen Handlungsspielraum, und diese Unbestimmtheit erweist sich bei näherem Hinsehen als Hauptgrund, weswegen eine angebotsorientierte Interpretation des Meritorischen ebenfalls nicht weiterhilft. Die Interpretation versagt, weil vor allem die Parteien²⁷ bei ihren Auseinandersetzungen um die Macht im Staate, soweit es um staatliche Leistungen geht, die über die aktuelle Nachfrage der Bürger hinausgehen, nicht nur mit neuen Gütern, also mit Hilfe von merit goods im neuen Verständnis, werben. Sie knüpfen auch an diejenigen Staatsleistungen an, auf die die aktuelle Nachfrage der Bürger gerichtet ist, also an social goods im neuen Verständnis, indem sie davon mehr anbieten, als aktuell nachgefragt wird. Das Mischungsverhältnis dieser beiden Aktivitäten wird möglicherweise von den herrschenden Ideen über das, was der Staat tun soll, und wahrscheinlich auch durch die Risikoeinstellung der Parteiliten beeinflusst. Auf keinen Fall ist jedoch zu erwarten, daß sich die Parteien in ihren Auseinandersetzungen um das, was den Bürgern über deren aktuelle Nachfrage hinaus an staatlichen Leistungen angeboten werden soll, auf das Angebot von neuen Staatsleistungen beschränken.

Das Meritorische im staatlichen Handeln läßt sich also auch mit Hilfe dieses (vom Herkömmlichen abweichenden) Ansatzes nicht hinreichend kennzeichnen – es sei denn, man subsumiert darunter nicht nur das qualitativ Neue, sondern auch das, was quantitativ über die aktuell nachgefragten öffentlichen Leistungen hinausgeht. Faktisch stellen sich dann freilich unlösbare Abgrenzungsprobleme gegenüber dem Teil der Staatstätigkeit ein, der im neuen Verständnis auf social wants zurückzuführen wäre. Und

²⁷ Wie anderswo so besteht auch in bezug auf Aktionen dieser Art der Unterschied zwischen Regierungsparteien und Oppositionsparteien darin, daß jene tatsächlich hierüber beschließen können, während diese die Möglichkeit haben, die getroffenen Entscheidungen als unzureichend zu kritisieren und mehr zu versprechen.

was die Rechtfertigung des demnach weitergefaßten meritorischen Handelns angeht, ist man mit dem unlösbaren Problem konfrontiert, wie eine ex post-Billigung antizipiert werden kann und wie sie, falls sie zustande kommt, zu bewerten ist.

Bleibt man indessen bei den social und merit wants im üblichen Verständnis, dann zeigt sich, daß sich das Verhalten der Parteien faktisch mit diesen Kategorien nicht fassen (und trennen) läßt und daß es einfach lächerlich wäre, ihnen normativ vorschreiben zu wollen, daß sie bei ihren Wahlkämpfen solche Unterscheidungen beachten müssen.

2. In bezug auf die Rechtfertigung des Meritorischen kommt man selbstverständlich auch nicht weiter, wenn man es gleichsam als Restgröße versteht, die nach Aussonderung der social goods übrig bleibt; denn dies liefe darauf hinaus, daß das, was der Staat faktisch über das Angebot an social goods hinaus täte, allemal auch gerechtfertigt wäre. Selbst zur Kennzeichnung des Meritorischen wäre eine solche Unterteilung unbefriedigend; meritorisch würde dann nicht für etwas Typisches, sondern lediglich für eine Restgröße heterogenen staatlichen Handelns stehen.

Unnütz ist diese Überlegung gleichwohl nicht; denn sie lenkt das Augenmerk auf die Frage, ob denn wenigstens das, was an social goods nach Art und Ausmaß bereitgestellt werden soll, eindeutig oder wenigstens hinreichend genau bestimmt werden kann. Und hier gibt es ebenfalls größte Zweifel. Nur en passant sei ein Hauptpunkt der exogenen Kritik erwähnt, der auf das Problem der individuellen Bewertung staatlicher Leistungen gerichtet ist. Etwas näher eingegangen werden soll hingegen auf einen inneren Widerspruch der Lehre, der m. E. in der Kritik bisher zu kurz gekommen ist. Es handelt sich darum, ob dann, wenn man den Merkmalen der social wants, nämlich der Nicht-Rivalität und der Nicht-Ausschließbarkeit folgt, zu erwarten ist, daß die solcherart bestimmten staatlichen Leistungen den Präferenzen der Bürger möglichst nahekommen. Dies ist wegen der individualistischen Grundlage der Theorie zweifellos eine Frage erster Ordnung, und es ist verwunderlich, daß diesem Problem so wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden ist. Bei näherem Hinsehen wird das jedoch verständlich; denn dabei zeigt sich, daß es sich hier um eine für die Konsistenz der Lehre höchst unbequeme Frage handelt. Die beiden Ansatzpunkte für die Bestimmung staatlicher Leistungen von der Art der social goods, also die Merkmale des Marktversagens (Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit), und das Befolgen individueller Präferenzen sind nämlich nicht widerspruchsfrei.

Daß dieser innere Widerspruch auftreten kann, zeigt die folgende Überlegung: Der Umstand, daß Individuen vom Konsum bestimmter Güter ausgeschlossen werden können, ist im Rahmen einer normativen Theorie von untergeordneter Bedeutung; hier hat die Frage Vorrang, ob die Bürger einen Ausschluß auch dort wünschen, wo er physisch und aus Kostengründen

möglich ist. Und bei der Nicht-Rivalität kommt es nicht darauf an, ob der Markt die Versorgung „technisch“ bewältigen kann; unter normativem Aspekt ist die Frage wesentlich, ob diese oder die staatliche (entgeltlose) Form der Bereitstellung gewünscht wird. Wie weit die Merkmale der Nicht-Rivalität und der Nicht-Ausschließbarkeit gefaßt werden, spielt für diesen Gegensatz keine wesentliche Rolle. Auch der Umstand, daß bei der Befriedigung von social wants (wegen deren Heterogenität) Verstöße gegen individuelle Präferenzen unvermeidlich sind, ist hier nicht wichtig. Entscheidend ist, daß objektive Merkmale und subjektive Präferenzen bei der Bestimmung staatlichen Handelns zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können.

Der Lehre von den social goods, die zu deren Bestimmung von den Merkmalen der Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit ausgeht, muß also gegen sich gelten lassen, daß diese Merkmale das, was die Bürger der Art nach an staatlichen Leistungen wünschen, nicht nur unzureichend zum Ausdruck bringen und als Indikatoren insoweit ungeeignet sind, sondern daß das, was aufgrund der beiden Merkmale an öffentlichen Gütern bereitgestellt wird, zu den Präferenzen der Bürger sogar im Widerspruch stehen kann²⁸.

Das Dilemma läßt sich eindrucksvoll an zwei Beispielen illustrieren: Nehmen wir an, die „Aktion Nulltarif“, also die unentgeltliche Benutzung von öffentlichen Nahverkehrsmitteln, hätte eine Mehrheit gefunden und wäre realisiert worden. (Die Finanzierung wäre über Ausgabenkürzungen oder über höhere Einnahmen, in erster Linie über höhere Steuern zu bewerkstelligen gewesen.) Dies hätte dann offenbar den Präferenzen der Mehrheit entsprochen, obwohl für die entgeltlose Bereitstellung der besagten Verkehrsleistungen weder die Nicht-Ausschließbarkeit noch die Nicht-Rivalität sprechen. Das gleiche gilt, falls der Staat unentgeltlich Brot und Spiele darböte – wofür es bekanntlich historische Beispiele gibt.

Da es sich hierbei nicht um social goods im üblichen Sinn handeln kann, ist zu prüfen, ob wir es vielleicht mit merit goods zu tun haben. Aber auch das trifft nicht zu; denn das, was an öffentlichen Leistungen, die hier in

²⁸ Wieweit sich die Lehre, die auf diesen beiden Kriterien gründet, von der Sache selbst entfernt hat, wird deutlich, wenn man sich fragt, was es bedeutet, wenn in diesen Merkmalen das von den Bürgern (mehrheitlich) Gewollte nicht zum Ausdruck kommt. Dann werden die social wants nicht durch die besagten Merkmale, sondern durch die Bürger selbst als Träger der Bedürfnisse bestimmt; der Wunsch nach staatlicher Befriedigung von Bedürfnissen ist dann Bestandteil dieser Bedürfnisse. Das ist freilich nicht der übliche Ausgangspunkt der neueren Arbeiten zur Lehre von den öffentlichen Gütern. Hier zeigt sich, daß sich das Hantieren mit den bekannten Merkmalen offenbar verselbständigt hat; jedenfalls steht es zu dem Eigentlichen, eben den Präferenzen der Bürger, nur noch im lockeren Kontakt – es sei denn, man unterstellt einfach, daß sich die Bürger bei ihren Entscheidungen über die staatliche Befriedigung von Bedürfnissen an die beiden Kriterien halten. Es ist jedoch ganz unwahrscheinlich, daß sie der Lehre und den Lehrern von den öffentlichen Gütern diesen Gefallen tun.

Rede stehen, angeboten wird, verstößt weder gegen die Präferenzen (der Mehrheit) der Bürger noch werden dabei Lernprozesse in Gang gesetzt. Und auch die interpersonelle Verbundenheit von Nutzen kann zugunsten von staatlichen Aktionen solcher Art nicht ernsthaft angeführt werden.

Festzuhalten bleibt, daß es wegen des aufgezeigten inneren Widerspruchs, aber auch aus Gründen exogener Kritik mit der Theorie der social goods kaum besser steht als mit der Meritorik. Was und wieviel der Staat tun soll, bleibt, wenn man sich diesen Lehren anvertraut, weitgehend offen. Auch zur Kennzeichnung staatlichen Handelns bieten sie wenig mehr als unscharfe Begriffe, und selbst die Unterscheidung zwischen social goods und merit goods erweist sich bei genauerer Prüfung als unklar. Man muß also nicht nur skeptisch fragen, wie es mit der Meritorik weitergehen soll, sondern auch zweifeln, ob die Lehre von den öffentlichen Gütern im ganzen viel Zukunft hat.

III.

1. Bei weiterem Nachdenken oder auch bei unbefangener Reflektion zeigt sich, daß dieses Ergebnis viel weniger überraschend ist, als es auf den ersten Blick scheinen mag. In einer offenen Gesellschaft, in der zwischen Ideen und zwischen Interessen Konkurrenz besteht, kann es für die Staatstätigkeit, wenn für diese die Präferenzen der Bürger maßgeblich sein sollen, eine einzige oder eindeutige Norm kaum geben. Folglich lassen sich bei einem individualistischen Staatsverständnis Art und Ausmaß der Staatstätigkeit nur höchst mangelhaft durch objektive („zeitlose“) Merkmale und schon gar nicht mit Hilfe paternalistischen Wohlmeinens bestimmen. In einer Theokratie oder einer anderen totalitären Staats- und Gesellschaftsform kann das anders sein. Wenn die Kriterien für öffentliche Güter in den Kanon der zu glaubenden Wahrheiten aufgenommen und deren Interpretation sowie die Bestimmung von Ausnahmen und Abweichungen den Gremien übertragen würden, die für die Vorschriften über Glaubensinhalte zuständig sind, wären in einem solchen Gemeinwesen Art und Ausmaß der Staatstätigkeit verbindlich festgelegt. Da dies in einer offenen Gesellschaft nicht der Fall und auch nicht gewollt ist, taugen solche Merkmale und nachgeschobene Ergänzungen über Sonderregelungen nicht als Grundlage einer normativen Theorie öffentlicher Güter.

In einer Gesellschaft, in der letztlich die Bürger die Staatstätigkeit bestimmen sollen und in der diese deshalb nur Auftragsverwaltung sein darf, kann das, was der Staat tun soll, also nicht von „außen“ durch „übergeordnete“ Instanzen dogmatisch festgelegt werden. Um die „Innensteuerung“ möglich und wirkungsvoll zu machen, müssen Vorkehrungen getroffen werden, die geeignet sind, das zur Geltung zu bringen, was die Bürger (mehrheitlich) an Staatstätigkeit wollen. Es handelt sich dabei um Regeln

und Institutionen, die zuvörderst sichern müssen, daß die Bürger den Nutzen, den sie von öffentlichen Leistungen (und damit von Staatsausgaben) haben, gegen die Kosten der Leistungserstellung (also im wesentlichen gegen ihre Steuerlast) abwägen können.

In einer repräsentativen Demokratie bestimmen die Bürger freilich nicht direkt über Art und Ausmaß der Staatstätigkeit. Sie sind vielmehr die Basis eines politischen Kräftefeldes, in dem, wie oben bereits skizziert, die Führungsgremien von intermediären Gewalten (Parteien, Verbänden, öffentlichen Verwaltungen, Kommunikationseinrichtungen) als „unmittelbare Akteure“ zwischen Bürger und Staat fungieren. Diese (aus rivalisierenden Teilen) bestehende politische Elite bestimmt einerseits die Aktionen der Legislative und Exekutive und damit die Staatstätigkeit; andererseits ist sie auf die Zustimmung der Bürger angewiesen. Damit die (an den Kosten gemessenen) Wünsche der Bürger über Art und Ausmaß der Staatstätigkeit durchdringen können, müssen also auch Vorkehrungen für eine entsprechend enge Bindung der politischen Elite an den (mehrheitlichen) Bürgerwillen getroffen werden, und dazu bedarf es wiederum geeigneter Regeln und Institutionen²⁹.

Die Quintessenz dieser Überlegungen besteht also darin, daß dann, wenn der (mehrheitliche) Bürgerwille in bezug auf Art und Ausmaß der Staatstätigkeit durch geeignete Verfahren in einem die Bürger zufriedenstellenden Maße zur Geltung gebracht wird – selbstverständlich unter der Nebenbedingung der Beachtung der Grundrechte –, das Handeln des Staates als legitim angesehen werden darf³⁰.

2. Damit sind wir bei *Niklas Luhmann*³¹ und bei der normativen Seite der Public Choice-Theorie angelangt. Was diesen Teil der Lehre vom politischen Entscheidungsprozeß angeht, ist freilich zu bedenken, daß Normen, die geeignet sind, den (mehrheitlichen) Bürgerwillen in bezug auf die Staatstätigkeit zur Geltung zu bringen, kaum anders als auf der Grundlage positiver Analysen herausgefunden werden können. *Buchanan* hat in seinem Beitrag auf der 78er Tagung des Institut International de Finances Publiques in Hamburg drei Untersuchungsfelder der positiven Public Choice-Theorie

²⁹ Selbstverständlich sind für die Beziehungen zwischen politischer Elite und Staatsorganen ebenfalls Regelungen zweckmäßig.

³⁰ Die Legitimation durch Verfahren gilt hier – das sei nochmals betont – unter der Bedingung, daß die angewandten Regeln und die bestehenden Institutionen geeignet sind, die Ansprüche der Bürger in bezug auf die Befolgung ihrer Wünsche zu befriedigen. Es gibt auch andere Bedingungen für die Geltung dieser Formel. In einem föderativen Staat sind beispielsweise Finanzausgleichsregelungen, die *lege artis* zustande kommen, nicht schon deshalb legitim. Hier sind die Ergebnisse mitzuberücksichtigen; denn diese dürfen der föderativen Ordnung nicht zuwiderlaufen – sei es, daß die Autonomie der Gliedkörperschaften ausgehöhlt wird, sei es, daß der Zentralstaat gelähmt wird.

³¹ Siehe *Luhmann* (1983).

umschrieben. Dazu gehört auch die für unsere Fragestellung relevante Analyse der Wirkungen “of alternative political or collective-choice institutions, existing or potential, on the behavior of persons and groups in the public economy”³². Dies ist für *Buchanan* der Gegenstand der Public Choice-Theorie im engeren Sinn. Was es dazu bereits an Untersuchungen gibt, kann an dieser Stelle nicht einmal andeutungsweise referiert werden. Auch die Entwicklung eines Programms für die künftige Forschung ist hier weder beabsichtigt noch möglich. Zwei Anregungen dazu möchte ich mir jedoch erlauben.

a) Die eine bezieht sich auf die Verhaltenshypothesen, die wir unseren Untersuchungen zugrunde legen. Üblich ist, daß wir rationales Handeln annehmen, also meistens vom eigenen Interesse der handelnden Personen, oder feiner ausgedrückt: vom Ertragsmotiv oder Vorteilskalkül ausgehen³³. Ich meine, daß dies zu wenig ist, um das politische Geschehen im allgemeinen und die Entscheidungen in bezug auf Art und Ausmaß der Staatstätigkeit im besonderen adäquat zu erfassen. In dieser Sache war die Finanzsoziologie, besonders in Italien, weiter; denn bei ihr standen alogische Handlungen im Vordergrund³⁴. Vielleicht ließe sich davon einiges nutzbar machen; vermutlich können wir in Fragen der Verhaltenshypothesen auch Anleihen bei der Sozialpsychologie und bei der Politologie machen.

Die Berücksichtigung anderer als rationaler Verhaltensweisen hätte wahrscheinlich zur Folge, daß unsere Analysen, in der Diagnose wie in der Prognose, schon im Ansatz komplizierter würden. Aber wenn und weil in unsere Modelle die wesentlichen Merkmale der Wirklichkeit eingehen sollen, müssen wir uns dieser Aufgabe wohl stellen. Vielleicht ließe sich dadurch auch der Imperialismus-Vorwurf etwas entkräften. Jedenfalls könnte dann gegen die Ergebnisse unserer Untersuchungen nicht eingewendet werden, sie seien nicht recht ernst zu nehmen, weil wir einseitig auf das Eigeninteresse setzten, daß unseren Modellen so gut bekommt.

b) Die andere Anregung bezieht sich auf die wissenschaftliche Beratung der Politik; auch sie ist selbstverständlich Gegenstand der positiven Analyse

³² Siehe *Buchanan* (1980), 11 ff., insbesondere 15. – Die ändern beiden Untersuchungsfelder umschreibt *Buchanan* (S. 13) folgendermaßen: “The effects of alternative fiscal institutions, existing and potential, on the behavior of persons and groups in the private economy”, und: “The effects of alternative fiscal institutions, existing and potential, on the behavior of persons and groups in the public economy”.

³³ Zur Einbeziehung anderer, nicht-rationaler Verhaltensweisen siehe neuestens: *Machina* (1987), 121 ff.

³⁴ Siehe *Koch* (1981), 97 ff. – Woldemar Koch hat mich vor vielen Jahren auf einer der Postkarten, die er zu schreiben beliebte, darauf aufmerksam gemacht, daß der Unterschied zwischen den Paretianern und den Virginianern (gemeint war *Buchanan* und seine Crew) darin besteht, daß diese rationales Handeln zugrunde legen, während bei jenen alogische Handlungen im Mittelpunkt stehen. Seit einiger Zeit macht freilich auch *Buchanan* auf die Restriktion aufmerksam, die die Annahme rationalen Handelns mit sich bringt. Siehe *Buchanan* (1980), 14, und *ders.* (1983), 21 f.

des politischen Entscheidungsprozesses. Obwohl es bei mir nahe läge, will ich mich hier über den Einfluß der institutionalisierten Beratung, über ihre Verdienste und Versäumnisse, nicht äußern, sondern lediglich auf einige Aspekte aufmerksam machen, die, wenn wir (einzeln oder zu mehreren, direkt oder indirekt) Politiker beraten, besser beachtet werden sollten. Da ist zunächst das Sprachproblem. Die Übersetzung unserer Fachsprache (nicht zu reden von der Mathematik) in Wörter und Sätze, die ein interessierter und wohlwollender Laie ohne große Anstrengung verstehen kann, gehört zum Mühsamsten in der Politikberatung. Vielleicht wird sie deshalb (und manchmal wohl auch aus Zeitgründen) nicht sorgfältig genug gepflegt. Aber der Erfolg dabei ist wirklich eine *conditio sine qua non* für Erfolge bei der Politikberatung³⁵.

Wir müssen neben den systematischen Gesichtspunkten wohl auch das Situationsbedingte, und zwar Gegenwärtiges wie Künftiges, stärker berücksichtigen. Selbstverständlich ist das Systematische hilfreich, zeigt es doch auf, wo Überlagerungen oder Lücken bestehen und was die Intentionen finanzwirtschaftlicher Maßnahmen gebieten oder verbieten. Zur Beurteilung beispielsweise unserer aktuellen Steuerreformmaßnahmen und deren Finanzierung genügt es jedoch nicht, sich auf einen Katalog von Steuergrundsätzen zu stützen. Situationsbedingtes muß ebenfalls oder vielleicht sogar hauptsächlich beachtet werden – also, um zwei Beispiele zu nennen, gegenwärtig die Arbeitslosigkeit und künftig die Bevölkerungsentwicklung.

Um mit diesen Problemen zurecht zu kommen, brauchen wir zunächst mehr und später kapitalintensivere Arbeitsplätze, und für beides sind mehr gewerbliche Investitionen erforderlich³⁶. Das muß wohl in unsere Ratsschläge eingehen, wenn die Frage anstünde, ob ein Teil der Steuersenkungen mit Hilfe einer mäßigen Anhebung der Mehrwertsteuer oder über eine dauerhafte Erhöhung der Netto-Neuverschuldung finanziert werden soll. Die Antwort darauf kann m. E. – eben situationsbedingt – nur lauten: Entlastung der Investitionen und Höherbelastung des Konsums³⁷.

Dieses Beispiel kann uns überdies lehren, daß eine der wichtigsten Aufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung darin besteht, im politischen Entscheidungsprozeß gleichsam die Zukunft zu vertreten. Wir haben also nicht nur, wie es *Erwin von Beckerath* einmal glücklich formuliert hat, „das

³⁵ So werden vermutlich auch wohlwollende Adressaten durch Formulierungen wie „optimale Allokation der Ressourcen“ oder „Inkonsistenz des Präferenzfeldes“ leicht frustriert.

³⁶ Siehe hierzu *Schmidt* (1986).

³⁷ In Form von Gewichtsverlagerungen zwischen den Besteuerungszielen oder von Bedeutungsverschiebungen zwischen den Steuergrundsätzen ließe sich das Situationsbedingte in die systematischen Überlegungen einbeziehen; siehe *Schmidt* (1980), 128 ff.

volkswirtschaftlich Nötige gegenüber dem partikular Nützlichen“ herauszuheben³⁸, sondern müssen auch dafür sorgen, daß das, was die Zukunft an Aufgaben bringt, gegenüber dem, was die Gegenwart an Problemen enthält, gebührende Beachtung findet. Denn zweifellos ist die Zukunft zu kostbar, als daß man sie gegenwartsbestimmten oder gar tagespolitischen Entscheidungen überlassen dürfte.

3. Damit sind bereits normative Probleme angesprochen, und mit einigen Hinweisen darauf, wo man mit dem Regelwerk ansetzen müßte, um zu gewährleisten, daß der (mehrheitliche) Bürgerwille in bezug auf Staatsausgaben und Steuern sowie andere öffentliche Einnahmen stärker zur Geltung kommt, wollen wir unsere Überlegungen abschließen. Dabei geht es um die Lösung zweier Probleme: um die Wahrnehmung von Nutzen und Kosten staatlicher Leistungen bei den Bürgern und um die Bindung der politischen Elite bei Entscheidungen über Staatsausgaben und über Steuern sowie andere öffentliche Einnahmen an den (mehrheitlichen) Bürgerwillen.

a) Die Non-Affektation, der passive Konsum von staatlichen Leistungen und die Unmerklichkeit von Steuern sowie anderen öffentlichen Einnahmen sind die Gründe, die es den Bürgern schwer und zum Teil unmöglich machen, Nutzen und Kosten von Staatsleistungen gegeneinander abzuwägen. Änderungen, die die Bürger in den Stand setzen, besser abwägen zu können, gibt es – wenn vermutlich auch in unterschiedlichem Maße – in allen drei Fällen.

Was die Non-Affektation von Ausgaben an Einnahmen betrifft, kann es nicht darum gehen, (wieder) eine Fondswirtschaft einzurichten. Aber man könnte dafür sorgen, daß Vorlagen über „neue“ Ausgaben oder über erhebliche Änderungen von „alten“ Ausgaben mit konkreten Deckungsvorschlägen verbunden werden und daß darüber gleichzeitig abgestimmt werden muß; auf diese Weise ließe sich nicht nur der Informationsstand der Bürger heben, sondern auch die Entscheidung im Parlament transparenter machen³⁹.

Damit der Konsum staatlicher Leistungen deutlicher ins Bewußtsein der Bürger dringt, braucht es Verbesserungen im „Marketing“; dabei sind neben staatlichen Stellen die Organisationen im intermediären Bereich, insbesondere die Massenkommunikationsmittel und auch die Wissenschaft gefordert. Was man davon erhoffen darf, ist freilich begrenzt: Sachgerecht, zugleich verständlich und womöglich noch kurzweilig zu informieren, ist – schon wegen der Komplexität der Gegenstände – eine dornige Aufgabe. Und zum Teil dürfen detaillierte Informationen gar nicht gegeben werden, weil staatliche Leistungen (z.B. in der auswärtigen Politik, in der Verteidigung und bei den Geheimdiensten) dann wertlos würden.

³⁸ Beckerath (1957), 37.

³⁹ Siehe hierzu schon Wicksell (1896), 115 und 156.

Eher sind wohl Erfolge beim Verringern der Unmerklichkeit von öffentlichen Einnahmen möglich. Steuern, die unmerklich oder wenig merklich sind, müßten merklich gemacht werden – beispielsweise durch ein generelles Gebot, daß solche Steuern überall, wo sie erhoben werden, auszuweisen sind. Die „lautlose“ Finanzierung von Staatsausgaben durch die Aufnahme öffentlicher Kredite müßte radikal vermindert und auf konjunkturpolitische Notwendigkeiten beschränkt werden. Unter das Rubrum Merklichkeit gehört auch, daß alle Bürger (merkliche) Steuern zahlen sollten, wenn diese aus sozialen Gründen auch differenziert sein müßten. Dadurch käme man freilich mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip in Konflikt. Einmal mehr zeigt sich, daß dieses (ohnehin umstrittene) Prinzip nur eine (höchst unvollkommene) Leitlinie für die individuelle Verteilung von Steuerlasten ist; zur Lösung der Frage, was und wieviel der Staat tun soll, trägt es nicht nur nichts bei, sondern verdunkelt eher die Zusammenhänge.

b) Daß die Bindung der politischen Elite (auch) bei ihren Entscheidungen über Staatsausgaben und über Steuern sowie andere öffentliche Einnahmen an den (mehrheitlichen) Wählerwillen ein Problem ist, ergibt sich aus dem Handlungsspielraum, den die unmittelbaren politischen Akteure haben⁴⁰. Sie brauchen sich deshalb nicht ausschließlich an das – wie immer zu definierende – Gemeinwohl zu halten; zumindest besteht die Gefahr, daß sie sich bei ihren Entscheidungen nicht eng genug an den Wünschen der Bürger orientieren, sondern eigene Ziele verfolgen⁴¹. Um einem Politikversagen, das daher rührt, entgegenzuwirken, sind Vorkehrungen nötig, mit deren Hilfe die Bürger die Politiker gleichsam an die kurze Leine nehmen können.

Darüber, wie hierzu geeignete Regeln und Institutionen auszugestalten sind, gibt es, insbesondere im Anschluß an die amerikanische Steuerrevolte, eine Fülle von Veröffentlichungen⁴². Die vorgeschlagenen Maßnahmen reichen von mittelbar wirkenden, prozeduralen Beschränkungen bis zu direkten Eingriffen, durch die das Niveau von Ausgaben und von Einnahmen quantitativ begrenzt wird. Mit Hilfe letzterer wird das Ergebnis des fiskalischen Prozesses direkt beeinflusst; prozedurale Beschränkungen wirken hingegen auf den politischen Entscheidungsprozeß ein. Auch an die Einführung von „fiskalischen“ Referenden, also an Formen der direkten Demokratie in bezug auf Ausgaben- und Einnahmenbeschlüsse wird gedacht.

Von welchen Maßnahmen im Sinne einer hinreichend engen Bindung der politischen Elite an den (mehrheitlichen) Bürgerwillen am meisten zu

⁴⁰ Vom Umfang dieses Handlungsspielraums der politischen Elite hängt auch ab, inwieweit der Staat als „Besteuerungsmonopolist“ anzusehen ist; vgl. *Brennan / Buchanan* (1980).

⁴¹ Hierzu siehe oben S. 390, auch Anmerkung 26.

⁴² Siehe hierzu die Mainzer Dissertation von *Reis* (1987), in der die Wirkungen budgetärer Schranken im einzelnen untersucht sind und die einschlägige Literatur verarbeitet ist.

erwarten ist, kann nicht unabhängig von Zeit und Raum beantwortet werden. Um die Lösung, d. h. das geeignete Maßnahmenbündel, zu finden, ist also eine Diagnose der aktuellen Mißstände und eine Prognose sich abzeichnender Gefahren nötig. Und was die Verwirklichung solcher Regelungen angeht, ist zu bedenken, daß die politische Elite kaum bereit sein wird, von sich aus ihren Handlungsspielraum einzuengen. Erfolge bei der Durchsetzung wird man daher höchstwahrscheinlich nur erwarten dürfen, wenn die Bürger in ihrer großen Mehrheit darauf dringen und in der öffentlichen Meinung nachhaltige Unterstützung finden.

c) Ein Regelwerk, das die Möglichkeit der Bürger verbessern soll, Nutzen und Kosten von Staatsleistungen wahrzunehmen, und das die politische Elite bei ihren Ausgaben- und Einnahmenbeschlüssen enger an den (mehrheitlichen) Bürgerwillen binden soll, muß Verfassungsrang haben. Das leuchtet unmittelbar ein; denn es wäre nicht sinnvoll, wenn die Regeln, nach denen Entscheidungen über Staatsausgaben und über Steuern sowie andere öffentliche Einnahmen getroffen werden, im Zusammenhang mit diesen Entscheidungen zur Disposition stünden. Die Sache ist anders, wenn unvorhergesehene Krisen auftreten; dafür muß es wohl Ausnahmeregelungen geben. In bezug auf diese Regelungen ist zu beachten, daß die Gefahr des Mißbrauchs um so größer ist, je leichter es ist, den Notstand auszurufen. Deshalb muß sorgfältig und bei ökonomischen Ausnahmefällen möglichst konkret festgelegt werden, welche Situationen es rechtfertigen, eine Krise zu proklamieren. Auch an das Verfahren sollten hohe Ansprüche gestellt werden; in Betracht kommen qualifizierte Mehrheiten in beiden Kammern des Parlaments sowie zeitliche und auch quantitative Begrenzungen.

Als letztes sei darauf verwiesen, daß auch Änderungen des Regelwerks nötig werden können. Ein Grund hierfür ist bereits erwähnt worden, nämlich die zeitliche und räumliche Bedingtheit der Regelungen. Es kann eben der Fall eintreten, daß wegen der Änderung des (finanz)politischen Ambiente Regeln angepaßt werden müssen. Ein Grund für Ergänzungen könnte daraus erwachsen, daß das Regelwerk nicht durch einen einzigen verfassungsgeberischen Akt in Kraft gesetzt wird, sondern daß, weil dies politisch nicht durchzusetzen war, dabei schrittweise vorgegangen werden muß. Schließlich kann ein Revisionsbedarf selbst dann entstehen, wenn das Regelwerk im „natural state“ von „Verfassungsvätern“ konzipiert worden ist, die hinter dem „veil of ignorance“ (Rawls) agieren; denn erstens ist ein Operieren unter diesen Bedingungen keine Garantie dafür, daß das Ergebnis funktionsgerecht ist, und zweitens können sich Unvollkommenheiten einschleichen, weil nicht auszuschließen ist, daß sich Verfassungsväter in ihren Entscheidungen doch von Prognosen über ihre künftige Position beeinflussen lassen.

Die Flexibilität des Regelwerks ist ein Problem besonderer Art, und es besteht kein Zweifel: Was und wieviel unter welchen Bedingungen vom Regelwerk ausgenommen oder am Regelwerk geändert werden darf, gehört zu den schwierigsten Regeln des Regelwerks.

Zusammenfassung

Schon die Kennzeichnung des Meritorischen im staatlichen Handeln macht Schwierigkeiten. Noch schlechter steht es um dessen Begründung – gleichgültig, ob dabei die Korrektur von individuellen Präferenzen oder die Lehre von den externen Effekten als Ausgangspunkt genommen wird. Auch eine „angebotsorientierte“ Interpretation erweist sich als unfruchtbar. Ebenso hat die Lehre von den „social goods“ gravierende Schwächen – nicht zuletzt wegen des inneren Widerspruchs zwischen deren Bestimmung durch (objektive) Merkmale einerseits und durch (subjektive) Präferenzen andererseits. Die Lösung der Aufgabe, was und wieviel der Staat an Leistungen bereitstellen soll, muß im Prozeduralen gefunden werden. In einer repräsentativen Demokratie geht es dabei um die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger und die Bindung der (finanz-)politischen „Elite“ an den (mehrheitlichen) Bürgerwillen.

Summary

Though it proves already difficult to define merit wants, their justification is all the more doubtful – irrespective to the fact whether merit actions are considered to be aimed at correcting individual preferences or to be based on the theory of external effects. An attempt to interpret merit actions along a “supply” line turns out to be equally fruitless. Likewise, the theory of social goods presents serious weaknesses – last not least on account of the inherent contradiction between their definition by way of (objective) criteria on the one hand and by (subjective) preferences on the other. The solution to the question of what and how much public services should be provided is to be sought in the procedural field. In a representative democracy we are concerned with the possibilities of citizens’ participation and the commitment of the (public finance-) political “élite” to the majority will of the citizens.

Literatur

- Andel, N.* (1984), Zum Konzept der meritorischen Güter. *Finanzarchiv* 42, 630 – 648.
- Beckerath, E. von* (1957), Politik und Wirtschaft: Ist eine rationale Wirtschaftspolitik möglich?, in: *Einkommensbildung und Einkommensverteilung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik 13, Berlin; wiederabgedruckt in: *Beckerath, E. von* (1962), *Lynkeus, Gestalten und Probleme aus Wirtschaft und Politik*. Tübingen.
- Brennan, G. / Buchanan, J. M.* (1980), *The Power to Tax*. Cambridge et al.
- Buchanan, J. M.* (1980), Public Choice and Public Finance, in: *Institut International de Finances Publiques, Public Choice and Public Finance, Proceedings of the 34. Congress Hamburg 1978*. Paris.
- (1983), The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform, in: *H. Hanusch (ed.), Anatomy of Government Deficiencies*. Berlin et al.

- Downs, A.* (1968), *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen.
- Head, J. G.* (1962), Public Goods and Public Policy. *Public Finance* 17, 197 - 221.
- (1966), On Merit Goods. *Finanzarchiv* 25, 1 - 29.
- Koch, W.* (1981), Art. „Finanzsoziologie“, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, 3. Band. Stuttgart et al.
- Luhmann, N.* (1983), *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main.
- Machina, M. J.* (1987), Choice Under Uncertainty: Problems Solved and Unsolved. *Journal of Economic Perspectives* 1, 121 ff.
- Musgrave, R. A.* (1957), Principles of Budget Determination, in: Joint Economic Committee, *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*. Washington, 108 - 115.
- (1969 a), *Finanztheorie*. Tübingen.
- (1969 b), Provision for Social Goods, in: J. Margolis / H. Guitton (eds.), *Public Economics*. London - Basingstoke.
- (1969 c), *Fiscal Systems*. New Haven et al.
- (1971), Provision for Social Goods in the Market System. *Public Finance* 26, 304 - 320.
- Musgrave, R. A. / Musgrave, P. B.* (1984), *Public Finance in Theory and Practice*. New York et al.
- Reis, K. E.* (1987), Fesseln für den Leviathan, Die Steuerrevolte in den Vereinigten Staaten und die Problematik budgetärer Schranken. Pfaffenweiler.
- Schmidt, K.* (1964), Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen, in: N. Klotten u. a. (Hrsg.), *Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Erwin von Beckerath zum 75. Geburtstag. Tübingen.
- (1966), Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat. *Finanzarchiv* 25, 213 - 241.
- (1970), Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit, in: H. Haller u. a. (Hrsg.), *Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus*, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag. Tübingen.
- (1975), Zur politischen Reaktion auf Nachfragewogen in der Staatswirtschaft. *Finanzarchiv* 33, 30 - 44.
- (1980), Grundprobleme der Besteuerung, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Band 2. Tübingen.
- (1985), Ideenwandel und Ausgabenentwicklung, in: W. Gebauer (Hrsg.), *Öffentliche Finanzen und monetäre Ökonomie*. Festschrift für Karl Häuser zur Vollendung des 65. Lebensjahres. Frankfurt am Main.
- (1986), Reform der Unternehmensbesteuerung, Erfordernisse und Lösungswege, 2. Merton-Lesung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Berlin et al.
- Schumpeter, J. A.* (1950), *Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie*. München.
- Wicksell, K.* (1896), *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*. Jena.