

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 523

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

Von

Hartmuth Becker



Duncker & Humblot · Berlin

HARTMUTH BECKER

Die Kategorie öffentlicher Güter als Grundlage
von Staatstheorie und Staatswissenschaft

Volkswirtschaftliche Schriften

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

Heft 523

Die Kategorie öffentlicher Güter als Grundlage von Staatstheorie und Staatswissenschaft

Von

Hartmuth Becker



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Becker, Hartmuth:

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

Berlin : Duncker und Humblot, 2002

(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 523)

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

ISBN 3-428-10768-3

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-10768-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ©

Meinem Großvater
Paul Becker

Inhaltsverzeichnis

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

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

d) Freie Güter	82
e) Der Fall negativer Güter: private und öffentliche Übel	83
3. Eine geographische Erweiterung: das Raumkonzept öffentlicher Güter	85
a) Nationale öffentliche Güter i. w. S.	86
aa) Nationale öffentliche Güter i. e. S.	86
bb) Regionale öffentliche Güter	88
cc) Lokale öffentliche Güter	89
b) Transnationale öffentliche Güter	89
aa) Supranationale öffentliche Güter	90
bb) Internationale öffentliche Güter	91
4. Eine definitorische Umwertung: die triadische Interpretation der öffentlichen Güter in Theorie und Empirie	93
a) Die Güterdefinition anhand normativ-objektiver Kriterien	94
b) Die Güterdefinition anhand normativ-subjektiver Kriterien	96
c) Die Güterdefinition anhand faktisch-subjektiver Kriterien	97

D. Die Wohlfahrtsökonomik 100

I. Mikroökonomische Fundierung	101
1. Individuelle Präferenzordnung und Nutzenfunktion	101
2. Die sozialen Wohlfahrtsfunktionen	103
II. Institutionenökonomische Analyse	104
1. Die Effizienzbedingungen	106
2. Staatliche oder private Bereitstellung öffentlicher Güter	107
a) Pro staatlich	107
b) Pro privat	108
3. Die sozialen Dilemmata	110
a) Gefangenendilemma und moralisches Risikoverhalten	110
b) Das Trittbrettfahrerverhalten	111
c) Einige Anmerkungen zur anthropologischen Verhaltensprämisse	111
d) Moderne Umbewertungstendenzen des Trittbrettfahrerverhaltens	113
e) Vorschläge zu seiner Überwindung	114

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

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

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

Tabellen- und Übersichtsverzeichnis

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

Abkürzungsverzeichnis

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

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

w	Wahrscheinlichkeit
x	Mengeneinheit von Gütern
Y	Einkommen

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

A. Prolegomena

I. Vorgehensweise

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

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

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

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

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

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

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

Teleologische Wohlfahrtsökonomik als Staatstheorie.

Deontologische Vertragstheorie(n) als Staatstheorie(n).

Positive Betrachtungsweise:

Moderne Politische Ökonomie als Staatswissenschaft.

II. Problemstellung

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