

Ad Theorie der öffentlichen Güter: Anmerkungen aus der Sicht der politischen Soziologie

Bruno Schönfelder

Lecture Notes, Bearbeitungsstand 8.4.2019

Nicht abschließend redigiertes Manuskript, keine Zitation ohne Zustimmung des Verfassers

Den Volkswirten gilt die Theorie öffentlicher Güter als ein wichtiger, wenn nicht als der zentrale Beitrag der Volkswirtschaftstheorie zur Rechtfertigung der Staatstätigkeit. Allerdings ist offenkundig, dass der heutige Staat auch viele private Güter erzeugt und ein beträchtlicher Teil seiner Gesetzgebung sich mit privaten Gütern befasst, beispielsweise damit – man denke an das Mietrecht – dass bestimmte Leute bestimmte private Güter zu einem ihnen angenehmen Preis bekommen. Ebenso offenkundig ist, dass viele Staaten dieser Welt bei der Bereitstellung vieler öffentlicher Güter jämmerlich versagen. Faktisch kann man also gewiss nicht behaupten, dass sich die Funktion des heutigen Staates in der Bereitstellung öffentlicher Güter erschöpft. Allenfalls könnte man fragen, ob er diese nicht als seine eigentliche Kernaufgabe ansehen sollte. Solche Aussagen über das Sollen sind aber keinesfalls Aussagen über das Sein. Wer diesen Unterschied verwischt, weist sich als Anhänger eines Fortschrittsglaubens aus, den heute kaum mehr einer offen vertreten dürfte, nämlich des Glaubens, dass das Sein zumindest eine Tendenz aufweise, sich dem Sollen anzunähern. Wenn man diesem Fortschrittsglauben definitiv abschwört, kann man sich fragen, warum die Theorie öffentlicher Güter überhaupt interessieren sollte. Naturwissenschaftler befassen sich eher wenig damit, wie wir Menschen uns die Natur wünschen, sondern konzentrieren sich auf die Frage, wie sie ist. Erst im Anschluss daran kann überhaupt die Frage nach Veränderungsmöglichkeiten aufkommen. Warum sollte es sich in den Sozialwissenschaften anders verhalten als in der Naturwissenschaft. Wenn man die Funktion des Staates nicht mit der Bereitstellung öffentlicher Güter bestimmen kann, was ist sie dann?

Ein modernes Angebot hierzu ist die Politiktheorie (politische Soziologie) von Luhmann. Luhmann spricht nicht von Staatstheorie, sondern von Politiktheorie, weil es die Staatstheorie nicht zu einem wissenschaftlich brauchbaren Staatsbegriff gebracht hat und sich dieses Problem gemäß Luhmann nur auf eine Weise lösen lässt, die eine Verwendung des Begriffs Staats als Gegenstandsbereich einer wissenschaftlichen Theorie ausschließt.¹

¹ Die heutigen Juristen lösen dieses Problem für sich, indem sie auf Körperschaften des öffentlichen Rechts verweisen und den Staat mit diesen gleichsetzen, sofern sie überhaupt mit einem definierten Staatsbegriff arbeiten. Für juristische Zwecke reicht dies vermutlich auch. Diese juristische Lösung setzt die Existenz eines öffentlichen Rechts voraus – eine neuzeitliche, rein europäische Entwicklung. Auch der vergleichsweise ältere Begriff der Körperschaft des privaten Rechts entstand erst im Laufe des europäischen Mittelalters. Das islamische Recht kennt nichts dergleichen. Heute sind diese Begriffe zwar weltweit exportiert worden, aber in vielen Territorien handelt es sich dabei nur um eine Scheinjuridifizierung. Die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht hat

Reden wir also von Politik. Politik ist hiernach „das Bereithalten der Kapazität zu kollektiv bindendem Entscheiden ... Jeder Bestandteil dieser Definition trägt zur Abgrenzung bei. Es geht um Kommunikationen, die sich als Entscheidungen darstellen, also als kontingent auftreten.“² Kontingent heißt auch anders möglich. Als Entscheidung kann eine Handlung nur gelten, wenn es einen Auswahlbereich gegeben hat, aus dem die Handlung gewählt wurde. Man prüfe dies am Gegenbeispiel der sogenannten alternativlosen Entscheidung, von der Politiker gerne reden, wenn es um sog. unpopuläre Entscheidungen geht. Damit sagen sie, dass sie gar nicht entschieden, sondern nur das Unvermeidliche getan haben. Fallen diese Handlungen damit einfach per Darstellungsform aus der Politik heraus? Das würden sich diese Politiker gewiss wünschen, aber die Opposition sorgt dann in aller Regel dafür, dass sie rasch in die Politik zurückkehren, indem sie bestreitet, dass die Handlung alternativlos gewesen ist. In diesem Sinne erzeugt die Zulassung von Opposition zusätzliche Politikthemen. Luhmann fährt weiter: „Bindung soll sagen, dass eine Entscheidung als nicht mehr in Frage gestellte Prämisse für weitere Entscheidungen fungiert; aber nicht gesagt ist damit, dass bestimmte künftige Systemzustände festgelegt sind. Die Bindung muss effektiv eintreten, und dies unabhängig von der Rationalität der Entscheidung, ihrem Nutzen, ihrer normativen Geltung. ... Ferner geht es um kollektive Bindung, also um eine Systemreferenz, die den Entscheidenden selbst einschließt. Also nicht um ein Hierarchiemodell, bei dem die Spitze wie von außen regieren könnte.“ Zumindest im Christentum bindet Gott durch seine Entscheidungen zwar die Menschen, nicht aber sich selbst. Gott handelt also nicht politisch im Sinne Luhmanns. Effektive Bindung bedeutet nicht, dass Entscheidungen unwiderruflich sein müssen, um als politische Entscheidungen durchzugehen. Erforderlich ist nur, dass sich Ungebundenheit und Entscheidungsänderung unterscheiden lassen müssen. Eine solche Unterscheidungsmöglichkeit kann faktisch nur durch Institutionalisierung eines Verfahrens erzeugt werden, und zwar derart, dass nur Entscheidungsänderungen, die dieses Verfahren durchlaufen haben, eine kollektiv bindende Wirkung entfalten.³ Kollektiv heißt natürlich auch: Für alle „Mitglieder“ des Sozialsystems, für das hier Politik gemacht wird. „Wichtig ist schließlich, dass die Funktion nicht einfach durch eine faktische Sequenz solcher Entscheidungen erfüllt werden kann, an denen man sich dann nur von Fall zu Fall orientieren könnte, sondern dass es auf das Bereithalten einer entsprechenden Kapazität ankommt, mit

keineswegs in allen Territorien Anerkennung gefunden. Beispielsweise haben die Kommunisten sie stets abgelehnt.

² Niklas Luhmann: Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt a. M. 2000 S. 84.

³ In den kommunistischen Staaten fehlte diese Unterscheidungsmöglichkeit vor allem für diejenigen Entscheidungen, die von dem Mann an der Spitze (Mao, Stalin etc.) getroffen wurden und sie benutzten dies, um sich theokratieähnlich darzustellen. Dabei wurde die Bedeutung der Entscheidungen der „Spitzenführungskraft“ noch stärker überbewertet als es in der Demokratie normal ist. Auch für die kommunistischen Staat galt natürlich wie für jede größere Organisation, dass nur ein minimaler Bruchteil aller Entscheidungen an der Spitze fallen und viele Entscheidungen, die der Spitze zugeschrieben werden, tatsächlich ganz wo anders fallen. Mit dem Wachstum des Staatsapparats wurde dies auch in den kommunistischen Staaten immer offenkundiger. Sie kehrte auch hinsichtlich ihrer Selbstdarstellung zunehmend aus der Sphäre der Theokratie in die gewöhnlicher Politik zurück. Versuche, die Stellung des Parteiführers in die Nähe eines Halbgotts zu rücken, muteten zunehmend absurd an, der Nimbus des Großen Führers schwand dahin.

der man auch dann rechnen kann, wenn sie nicht aktualisiert wird.“ Es versteht sich, dass eine solche Kapazität nur bereitgehalten werden kann, wenn es tatsächlich immer wieder zu solchen kollektiv bindenden Entscheidungen kommt. Eine Politik, die nur entscheidet, nichts zu entscheiden, geht dieser Fähigkeit oder Kapazität verlustig.

Die Ausübung der Fähigkeit, kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen, ist die Ausübung von Macht. Macht bedeutet, dass jemand dazu genötigt wird, etwas zu tun, was er aus freien Stücken nicht getan hätte. Die Nötigung vollzieht sich, indem ihm für den Fall der Verweigerung Unannehmlichkeiten/Sanktionen angedroht werden, die für ihn unangenehmer sind als die ihm abgeforderte Handlung. Macht ist in jeder Gesellschaft in diffuser Zerstreuung vorhanden. Die Zufälligkeiten des Lebens spielen fast jedem Einzelnen von Zeit zu Zeit bestimmte Machtressourcen (d. h. Drohchancen, Chancen, jemandem durch Drohungen zu etwas zu bewegen) zu und entziehen sie ihm dann wieder. Beispielsweise kann Liebesentzug als Machtressource eingesetzt werden, aber nur unter der Voraussetzung, dass dem Machtunterworfenen an der Liebe des „Machthabers“ (oder, vielleicht lebensnäher, der „Machthaberin“) gelegen ist. Politik beginnt mit der Zentralisierung von Macht, d. h. mit ihrer Konzentration beispielsweise auf einen König. Die meisten Machtressourcen lassen sich nicht zentralisieren – etwa im Fall von Machtausübung durch Liebesentzug ist dies evident unmöglich. Auch die von den Sozialisten des 19. Jahrhunderts entdeckte Macht des Fabrikherrn (Arbeitgebers) ist nicht zentralisierbar außer durch Verstaatlichung – und eben deswegen auf gut funktionierenden Arbeitsmärkten gering.⁴ Als zentralisierbar hat sich vor allem die Ausübung von Gewalt und die Drohung mit

⁴ Die Macht der Arbeitgeber wird häufig stark übertrieben dargestellt, indem behauptet wird, dass Geld Macht sei – und zumindest ein Teil der Arbeitgeber verfügt durchaus über Geld. Gewiss befähigt der Besitz von Geld seinen Besitzer dazu, andere zu Handlungen zu veranlassen, die sie nicht aus freien Stücken (für Gottes Lohn) täten. Der Geldbesitzer bietet an, diese Handlungen zu bezahlen – und schon klappt es. Zwischen derartigen positiven Anreizen (analog: Zuwendung, Lob ... Liebe) und den Sanktionsdrohungen der Macht gibt es aber einen großen Unterschied (, der nicht zuletzt deswegen so wichtig ist, weil hier der Grund für die Unbeständigkeit und Instabilität aller Macht zu suchen ist). Positive Anreize müssen, wenn sie wirken sollen, tatsächlich gewährt werden – und zwar jedes Mal, wenn die Leistung gewünscht wird. Das Versprechen, Geld zu bezahlen, muss eingehalten werden – sonst verliert es rasch jegliche Wirksamkeit. Bei den Sanktionsdrohungen, auf denen Macht beruht, ist dies nicht der Fall, sofern sie glaubwürdig sind. Die pure Drohung reicht aus. Tatsächlich ist die Macht umso größer, je seltener die Drohung tatsächlich ausgeführt werden muss. Wenn der Machthaber seine Drohung ausführen muss, bekommt er gerade nicht das was er möchte. Der Arbeitgeber will die Arbeitsleistung des Arbeitnehmers erhalten. Wenn er mit Entlassung droht und sich gezwungen sieht, die Drohung auszuführen, weil der Arbeitnehmer sich unbeeindruckt zeigt und weiter faulenz, bekommt der Arbeitgeber gerade nicht, was er eigentlich will – nämlich die Arbeitsleistung. Der Arbeitgeber kann sich aus diesem Dilemma lösen, indem er die Entlassung auf den Zeitpunkt verschiebt, in dem die Geschäfte schlechter geworden sind, und er die Arbeitsleistung seiner weniger tüchtigen Mitarbeiter nicht mehr benötigt. Aber wenn diese dann wirksam vom Arbeitsrecht geschützt werden, wird auch diese Machtressource entwertet. Derzeit ist die Arbeitsmarktlage in Deutschland so gut und das Arbeitsrecht so eingerichtet, dass viele Arbeitnehmer eine Entlassungsdrohung kaum mehr ernst nehmen müssen. Dies schlägt sich in einer Verschlechterung der Produktivität nieder. So gesehen wäre es wohl besser, wenn die Löhne so stark stiegen, dass die Arbeitsmarktprobleme auch im Bereich der Höherqualifizierten zurückkehren. Aber bis dahin wird es wohl noch etwas dauern ...

dieser Ausübung erwiesen. Überlegene Gewalt ist die ultimative Machtressource. Gegen sie ist nichts auszurichten. Einschlägige Zentralisierungsversuche mag es schon in der Steinzeit gegeben haben, aber sie haben, soweit bekannt, erst in der Bronzezeit zu längerfristig wirksamen Ergebnissen geführt, die aber regelmäßig weit hinter einer vollständigen Zentralisierung der Machtressource Gewalt zurückblieben. Letztere gelang erst in der Neuzeit und keineswegs in allen Territorien der Weltgesellschaft. Zwischen den ersten Versuchen und dem definitive (?) Erfolg sind mithin einige Jahrtausende verstrichen. Dies belegt die heute mitunter vergessenen Schwierigkeiten, die die Zentralisierung auch dieser Machtressource bereitet. Man erinnert sich ihrer allenfalls dann, wenn man eines der vielen Territorien betritt, in denen sie noch nicht gelungen ist – wobei die erste Reaktion eines Neulings oft darin besteht, die Nichtzentralisierung dieser Machtressource für eine Anomalie zu halten.

Wenn wir nach den historischen Gründen für frühe Zentralisierungsversuche suchen, landen wir bei bestimmten öffentlichen Gütern. Häufig ging es um die Eindämmung von Gewalt (positiv gewendet: Sicherung des Friedens) durch Zentralisierung von Gewalt – sei es, um die gewaltsame Austragung von Konflikten innerhalb eines Sozialsystems zu verhindern, sei es, um äußere Feinde abzuwehren. Ein zweiter Grund war die Aufrechterhaltung einer Sozialordnung, die nur von einem Teil der betroffenen Individuen, beispielsweise einer wohlhabenden Minderheit, unzweideutig bejaht wurde.⁵ Ein dritter Grund kann die Pflege der Beziehungen zu überirdischen Mächten sein, sofern die Religion lehrt, dass sich diese nur durch kollektiv bindende Handlungen besänftigen oder günstig stimmen lassen. D. h. das Opfer und das Gebet überzeugen die himmlischen Mächte nur dann, wenn alle Mitglieder der Gemeinschaft zu ihm beitragen und keiner abseits stehen bleibt. Ergo müssen alle zum Mitmachen gezwungen werden.⁶ Gottlosigkeit darf im Interesse der Gemeinschaft nicht geduldet werden. Die Produktion dieses öffentlichen Gutes, der Gunst überirdischer Mächte, spielte beispielsweise im Ägypten der Pharaonen eine zentrale Rolle, das deswegen oft als Theokratie bezeichnet wird, stand aber auch in vielen anderen Territorien zum Teil bis in 19. Jahrhundert (beispielsweise Bali) im Vordergrund der Zentralisierungsbestrebungen. Ein vierter Grund war die Errichtung aufwendiger Bauten und Anlagen wie etwa einer Wasserversorgung, von der das Überleben einer Population in der Wüste abhing.

⁵ Die frühesten Vorboten eines modernen Staates, die sich im europäischen Mittelalter ausfindig machen lassen, waren nicht zufällig die Normannenstaaten in England und auf Sizilien. Hier erschien die Adelherrschaft als besonders gefährdet, weil der Adel fast ausschließlich fremdstämmig war und eine fremde Sprache (Altfranzösisch) sprach. Dies machte organisatorische Vorkehrungen erforderlich, die in anderen Territorien („Frankreich“, Heiliges Römisches Reich) unnötig waren, und begünstigte in England den frühen Start in die Moderne.

⁶ Diese Beschreibung macht deutlich, dass sich das Christentum durch seinen individualistischen Ansatz von dieser Art von Religiosität absetzte. Beim Judentum war dies nicht immer so klar. Das Alte Testament berichtet nicht selten davon, dass Gott sein ganzes Volk bestraft oder auch belohnt, ohne dass völlig klar ist, ob es in diesem Volk nicht auch Einzelne gab, die die Strafe bzw. die Belohnung nicht verdient haben.

Mit diesen historischen Beobachtungen sind zumindest bestimmte Anwendungsbeispiele der Theorie öffentlicher Güter aus der luftigen Welt des Sollens in die harte Welt des Seins zurückgebracht und lässt sich rechtfertigen, warum die Theorie öffentlicher Güter an den Anfang der ökonomischen Analyse des Staates gesetzt wird. Die politische Soziologie ermahnt uns indes, die andere Seite der Angelegenheit nicht aus den Augen zu verlieren, d. h. die Steuern und die Zentralisierung von Machtressourcen als einer Voraussetzung dafür, dass die Steuern eingetrieben werden können. Darüber redet man weniger gern als über die Güter. Abschließend sei erwähnt, dass die marxistische Staatstheorie ausschließlich auf den zweiten Grund abstellt und die anderen negiert. Sie behauptet, dass es einer Zentralisierung von Machtressourcen nur bedarf, um Wohlstandsunterschiede zu verteidigen. Gäbe es sie nicht, würde jeder aus Gemeinsinn freiwillig genügend arbeiten und genügend Steuern zahlen, um den Bedarf nach öffentlichen Gütern zu befriedigen. Die Volkswirtschaftslehre hält dies traditionell für Träumerei. Dass derartige Träumereien noch keineswegs überwunden sind, lässt sich daran erkennen, dass Macht und Machtausübung manchmal unter Generalverdacht gestellt⁷ werden und suggeriert wird, dass es für Friedenssicherung ausreichte, sich friedfertig zu geben.

⁷ Ein bekanntes und viel zitiertes Bonmot, in dem Macht unter Generalverdacht gesteckt wird, stammt von dem englischen Liberalen Acton: „Macht korrumpiert, absolute Macht korrumpiert absolut.“ Der Ordo-Liberale Eucken hat demgegenüber zutreffend festgestellt: „Es gibt kein Sozialleben ohne Machtpositionen, weil für jedes Leben in der Gemeinschaft Autorität notwendig ist, sei es im Staat oder in einem Betrieb ... Ohne Macht kann kein Staat existieren.“ (Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Tübingen 1952 S. 175)