

Bruno Schönfelder

## Meritorik

Lecture Notes

Bearbeitungsstand 11.4.2019, nicht vollständig redigiert, keine Zitation ohne Erlaubnis des Verfassers

### 1. Begriff des meritorischen Gutes

Wie im Kapitel 1 dieser Vorlesung besprochen, kennt die Volkswirtschaftslehre sogenannte öffentliche Güter. Die Theorie öffentlicher Güter geht von den Präferenzen der Individuen (Bürger) aus und legt dar, warum bei bestimmten Gütern Märkte außerstande sind, eine diesen Präferenzen entsprechende Versorgung zu gewährleisten. Daraus leitet sich die Empfehlung ab, dass der Staat in bestimmte Märkte eingreifen sollte, um diesen Mangel zu heilen. Das kann geschehen, indem er die Produktion dieses Gutes teilweise oder vollständig finanziert oder auch selbst übernimmt. In jedem Fall geht es darum, dass das Angebot quantitativ und qualitativ auf das Niveau angehoben oder zumindest dem Niveau angenähert wird, das sich gewissermaßen von selbst, d. h. allein aufgrund des Marktmechanismus und ohne derartige staatliche Nachhilfe einstellen würde, wenn es die von der Theorie öffentlicher Güter hervorgegebenen Probleme nicht gäbe. Bei der Empfehlung bestimmter staatlicher Eingriff in die Güterproduktion geht es in der Theorie öffentlicher Güter nicht darum, die Präferenzen (Wertschätzungen) der Verbraucher zu verändern, sondern sie werden als vorgegeben unterstellt. Gewiss mögen sie sich wandeln<sup>1</sup>, aber der Staat arbeitet nicht auf einen solchen Wandel hin, und wenn er sich vollzieht, wird ihm empfohlen, das Angebot an öffentlichen Gütern entsprechend zu verändern. Dasselbe gilt analog für negative öffentliche Güter, d. h. öffentliche Übel alias public bads.

Der Bereich der Meritorik wird demgegenüber betreten, wenn der Staat sich eine Änderung dieser Präferenzen zur Aufgabe macht und/oder eine Güterversorgung herbeiführt, die von der vom Bürger präferierten abweicht. Hierbei unterscheidet man Meritorisierung und

---

<sup>1</sup> Es besteht kein Zweifel daran, dass Präferenzen sozial (und nicht nur psychologisch) bedingt und infolgedessen wandelbar sind. Die Volkswirtschaftslehre geht nur eben davon aus, dass dieser Wandel nicht steuerbar im Sinne von gezielt beeinflussbar ist. Dass dies so unrealistisch nicht ist, wird im Abschnitt 7 gezeigt.

Demeritorisierung. Eine Meritorisierung liegt vor, wenn der Staat dafür sorgt, dass ein Gut in größerem Umfang produziert und konsumiert wird als den Präferenzen der Bürger entspricht. Eine Demeritorisierung liegt vor, wenn gemessen an den Präferenzen der Bürger eine Unterversorgung herbeigeführt wird. Oder anders ausgedrückt: Meritorik liegt vor, wenn der Staat bestimmten Vorstellungen vom „guten“, „richtigen“, „sittlichen“, „tugendhaften“ Leben<sup>2</sup> (genauer: „richtigen“ Konsumgepflogenheiten) zum Durchbruch zu verhelfen versucht, die den Meinungen vieler seiner Bürger nicht entsprechen, d. h. wenn er sich als „Sittenschule“ oder als „moralische Anstalt“ versteht.

Bei den meritorisierten oder demeritorisierten Gütern kann es sich um öffentliche handeln, aber sehr viel häufiger sind es private. Bei der Meritorisierung und Demeritorisierung geht es also nicht um die Korrektur derjenigen Sorte von Marktversagen, die die Theorie der öffentlichen Güter thematisiert, noch um eine andere, damit eng verwandte Form des Marktversagens, nämlich der sog. externen Effekte, die an dieser Stelle ebenfalls Erwähnung verdienen. Bei diesen Effekten unterscheidet man zwischen negativen externen Effekten (externe Kosten) und positiven externen Effekten (externen Vorteilen). Externe Kosten fallen an, wenn ein Konsumakt (mindestens) einem anderen Schaden stiftet, ohne dass letzterer für diesen Schaden entschädigt (schadlos gestellt) wird. Von Marktversagen kann man in diesen beiden Fällen sprechen, weil der Markt nicht die Pareto-optimale Versorgung mit den von diesen Problemen betroffenen Gütern gewährleisten kann. Der Referenzzustand, an dem Erfolg und Versagen in dieser Terminologie beurteilt werden, ist analog zu öffentlichen Gütern die Pareto-optimale Allokation.

Der Unterschied zwischen Korrektur externer Effekte und (De-)Meritorisierung lässt sich gut am Beispiel des Rauchens illustrieren. Wenn der Staat das Rauchen in öffentlichen Gebäuden - also beispielsweise in der Uni - verbietet, korrigiert er einen negativen externen Effekt. Der externe Effekt besteht darin, dass ein Raucher, der im Hörsaal seine Zigarette ansteckt, unfreiwillige Mitraucher hat, die belästigt oder gesundheitlich gefährdet werden. Rein theoretisch könnte man das Problem bereinigen, indem man den unfreiwilligen Mitrauchern einen Schadensersatzanspruch gegen den Raucher gewährt, aber der wäre in der Praxis schwer durchsetzbar (und man könnte sich auch die angemessene Höhe eines solchen Schadensersatzes trefflich streiten, was erhebliche Unsicherheiten der rechtlichen Prognose zur Folge hat), so dass ein solches Recht wenig wert wäre. Die elegantere (kostensparende) Lö-

---

<sup>2</sup> Statt dieser enthüllenden Attribute verwendet man um der Tarnung willen oft weniger explizite. Man spricht von Lebensqualität oder einem Niveau menschlicher Entwicklung u. ä. m. Diese Formulierungen suggerieren, dass es sich um messbare und einer Verwissenschaftlichung zugängliche Prädikate handelt. Diese Präntention erweist sich bei näherer Betrachtung als unhaltbar. Wenn jemand von hoher Lebensqualität spricht, sagt er eigentlich nur, dass es ihm gefällt.

sung ist es daher, das Rauchen im Hörsaal (und anderen öffentlichen Orten) schlicht zu verbieten und die Raucher in Zonen verbannen, in denen keiner unfreiwillig mitrauchen muss. Der Bereich der Meritorik wird erst erreicht, wenn der Staat den Tabakkonsum auch dann zu reduzieren oder verhindern versucht, wenn der Raucher keine unfreiwilligen Mitraucher hat, also beispielsweise wenn er sich in der Einsamkeit der freien Natur oder seiner Einzimmerwohnung eine Zigarette ansteckt. Das tut unser Staat bekanntlich, indem er das Rauchen steuerlich bestraft und dadurch erheblich verteuert. Dass es sich hierbei um eine Demeritorisierung handelt - um eine sin tax, wie man im Englischen sagt – wird recht häufig verhüllt, indem an dieser Stelle ein falsches, auf externe Kosten verweisendes Argument präsentiert wird. Es wird behauptet, dass auch der einsame Raucher externe Kosten erzeugt, weil er das Sozialsystem belastet. Das Gegenteil trifft zu: Mit beträchtlicher Wahrscheinlichkeit stirbt er an den Folgen, bevor oder kurz nachdem er das Rentenalter erreicht. Damit entlastet er das Sozialsystem um Hunderttausende!<sup>3</sup> Jede substantielle Verkürzung seiner Lebenserwartung durch das Rauchen ist ein Plus für das Sozialsystem.

Als zweites Beispiel für den Unterschied wollen wir den Konsum südlicher Sonne im europäischen Winter betrachten, den wir uns durch die Buchung einer Flugreise verschaffen können. Manche Zeitgenossen betrachten diesen Konsumakt sehr kritisch. Externe Kosten des Fliegens sind die Lärmbelästigung, die beim Start und bei der Landung des Flugzeugs entsteht. Allerdings sind diese auf ein relativ enges Umfeld des Flugplatzes beschränkt und daher beim heutigen Stand der Technik nicht allzu bedeutend. Dieser externe Effekt lässt sich korrigieren, indem man den Flugreisenden eine Lärmabgabe abverlangt und sie an die lärmgeplagten Anwohner ausschüttet. Das Pareto-Optimum wäre erreicht, wenn die Ausschüttung groß genug ist, um die Anwohner zwischen dem weiteren Erdulden des Lärms und einem Wegzug aus der lärmgeplagten Zone indifferent zu stellen. Aus leicht einsehbaren Gründen ist diese Form der, wie man auch sagt, Internalisierung des externen Effekts, oft nicht praktikabel. Es mag einfacher sein, die Errichtung von Wohnbauten in den lärmgeplagten Zonen mit baurechtlichen Mitteln zu verhindern, so dass es den lärmgeplagten Zeitgenossen ganz einfach

---

<sup>3</sup> Dass dieser Gesichtspunkt so häufig verkannt wird, mag daran liegen, dass die enormen Gegenwartswerte der Auszahlungen des Sozialsystems an die Senioren verkannt und krass unterschätzt werden. Dabei lässt sich unschwer kalkulieren, welche Kosten ein normaler Rentner, der den Eintritt in die Rente um 20 Jahre oder mehr überlebt und eine Monatsrente von 1500 Euro bezieht, dem Sozialsystem im Laufe seines restlichen Lebens verursacht. Im nächsten Teil der Vorlesungen werden hierzu einige Schätzungen präsentiert. Zu der Rente kommen die weit überdurchschnittlichen Kosten hinzu, die die Gesundheitsversorgung der Rentner verursacht und ferner die keineswegs unwahrscheinliche Belastung der Pflegekassen. Wenn der Raucher am Tage seines Renteneintritts stirbt, entlastet er das Sozialsystem um Beträge mit einem aktuarischen Gegenwartswert, der oft zwischen 300 000 und 400 000 Euro liegt. Damit sind wir bei den positiven externen Effekten des Rauchens. Wenn es nach denen ginge, müsste das Rauchen eigentlich gefördert werden.

nicht gibt. Die heutigen Kritiker der Flugreisen verweisen aber gar nicht so sehr auf diese relativ begrenzten und gut behandelbaren externen Kosten, sondern vor allem auf die mutmaßliche Klimaschädlichkeit des Fliegens.<sup>4</sup> Bei diesem externen Effekt, der, weil er viele betrifft, als ein internationales öffentliches Übel oder public bad-Problem einzustufen ist, so dass die zwei Arten des Marktversagens zusammenfallen<sup>5</sup>, stoßen wir nun allerdings an die Grenzen unseres Wissens. Solange sich die Höhe des Schadens und die Wahrscheinlichkeit seines Eintritts mit hoher Verlässlichkeit feststellen lässt und die dabei stets in Kauf zu nehmenden Fehler vergleichsweise geringfügig ausfallen – solange es sich also um so etwas wie ein versicherbares Risiko handelt – ist die Sache einfach. Dem Flugreisenden wäre eine Klimaschutzabgabe anzulasten, die dem Erwartungswert der von ihm angerichteten Schadens entspricht. Wenn er trotzdem fliegen will und die Abgabe bezahlt, hätte er für seinen Flug den Segen von Pareto. Das wäre Korrektur eines Marktversagens und hätte mit Meritorik nichts zu tun. Liegt hingegen über die Höhe des Schadens oder seine Eintrittswahrscheinlichkeit kein gesichertes Wissen vor, verschwimmt der Unterschied zwischen der Minderung eines öffentlichen Übels und Demeritorisierung. Im Fall der mutmaßlichen Klimaschädlichkeit lässt es sich kaum bestreiten, dass genau dies zutrifft. Wenn einer den Fluggästen eine hohe Klimaschutzabgabe auferlegen will, ohne dass sich dies mit Hochwahrscheinlichkeiten rechtfertigen lässt, also mit kaum mehr umstrittenen Forschungsergebnissen, die sehr hohe Kosten klimatischer Veränderungen belegen und zeigen, dass diese klimatischen Veränderungen mit einer Wahrscheinlichkeit eintreten werden, die erheblich über 50 % liegt,<sup>6</sup> muss man die Abgabe auf der Seite der Meritorik verorten.

Aus der Beobachtung, dass wir hier in eine Grauzone geraten sind und nicht ohne weiteres entscheiden können, auf welcher Seite unserer Unterscheidung wir uns befinden und ob die

---

<sup>4</sup> An die versucht man uns neuerdings regelmäßig zu erinnern, indem wir bei jeder Flugbuchung an den Kohlendioxidausstoß erinnert werden, der mit diesem Flug (angeblich) verbunden ist. Dass diese Angaben eine solide wissenschaftliche Basis haben, ist indes unplausibel – man denke nur daran, dass man hierfür hochwertige Input-Output-Tabellen bräuchte. Wo sind die denn?

<sup>5</sup> Externe Effekte, die viele Personen betreffen, unterscheiden sich nur dadurch vom Lehrbuchfall des öffentlichen Guts oder Übels, dass sie in Kuppelproduktion (joint production) mit privaten Gütern erzeugt werden. Tatsächlich liegt in den meisten Fällen öffentlicher Güter und Übel ebenfalls Kuppelproduktion vor. Die Rede vom externen Effekt hebt diesen Aspekt nur eben besonders heraus. Er macht die Analyse gegenüber dem Fall eines nur öffentliche Güter erzeugenden Produktionsprozesses deutlich schwieriger.

<sup>6</sup> Wenn solche Forschungsergebnisse vorlägen, müsste man sich allerdings schon fragen, wozu eine Institution wie der Weltklimarat überhaupt nötig ist, der doch mit dem Auftrag geschaffen wurde, den Nachweis zu führen, dass uns hier große Gefahren drohen und zwar mit hoher Wahrscheinlichkeit. Gäbe es diesen Nachweis bereits, könnte man es den Medien und den Protestbewegungen überlassen, die Kunde davon ins Volk zu tragen. Katastrophen von Schlage einer Klimakatastrophe sind der ideale Stoff für Journalisten. Die Medien und die Protestbewegungen würden sich wechselseitig den Ball zuspielen, ohne dass es hierfür irgendwelcher Nachhilfe seitens der UNO bedürfte.

Klimaschutzabgabe ein public-bad Problem löst oder demeritorisiert, folgt nicht, dass die Unterscheidung keinen Wert hat und fallen gelassen werden sollte. Denn dieses Problem stellt sich bei jeder Unterscheidung, auch bei scheinbar klaren (wie etwa der zwischen Männern und Frauen). Dass es Grenzfälle gibt, kann das Denken in Unterscheidungen schon allein deswegen nicht in Frage stellen, weil wir anders überhaupt nicht denken können. Alles Denken und alle Kommunikation beruht auf Unterscheidungen.

## 2. Verwandte Unterscheidungen

Die volkswirtschaftstheoretische Unterscheidung zwischen öffentlichen und meritorischen Gütern ist eng verwandt mit Unterscheidungen, die schon lange vor der Entwicklung dieses Teils der Volkswirtschaftstheorie im Umlauf waren. Auch heute sind es nicht nur die Volkswirte, die sich mit derartigen Themen befassen. Ein Blick über den Tellerrand der Volkswirtschaftslehre empfiehlt sich an dieser (und anderer Stelle) schon allein deswegen, weil er hilft, den spezifischen volkswirtschaftlichen Beitrag zur Debatte zu erkennen. Die volkswirtschaftliche Unterscheidung korrespondiert ganz offenkundig mit der Unterscheidung zwischen dem paternalistischen Staat einerseits und dem Staat des mündigen Bürgers andererseits, den der klassische Liberalismus postuliert. Im Wort paternalistisch steckt das lateinische Wort *pater*. Der Staat schlüpft hier in die Rolle eines fürsorglichen Vaters alten Schlages, der sich für das Geschick seiner Familie verantwortlich fühlt und ihre Mitglieder zu ihrem Glück zu zwingen versucht. Er nimmt für sich in Anspruch, seine Bürger zu erziehen und zwar auch dann noch, wenn sie längst erwachsen geworden sind. Erziehung ist der Versuch, die Präferenzen des Zöglings zu verändern. Ihr liegt eine Intention, eine Zwecksetzung eines Erziehers vor, der für sich in Anspruch nimmt, es besser zu wissen als der Zögling. Wird der Erziehungsanspruch des Staates gegenüber Erwachsenen sehr weit getrieben, landet man fast unweigerlich beim politischen Autoritarismus und einer Erziehungsdiktatur. Die wichtigste politische Bewegung der Moderne, die eine Erziehungsdiktatur errichten wollte, war die sozialistisch-kommunistische. Ihre radikaleren Vertreter verschrieben sich ohne alle Umschweife der Um-erziehung der von ihnen beherrschten Bevölkerung. Sie wollten den sog. neuen Menschen zu erschaffen, dem viele vorteilhafte Eigenschaften nachgesagt wurden<sup>7</sup>. Entsprechende Zitate lassen sich in der kommunistischen Literatur massenhaft finden. Ernst genommen, muss dies dazu führen, dass eine recht große Gruppe von Menschen als nicht erziehbar und unverbessertlich zumindest marginalisiert, wenn nicht eliminiert wird. Solche Bestrebungen waren nicht

---

<sup>7</sup> So erwartete man, dass er keine kriminellen Neigungen mehr hat und Verbrechen schlicht aufhören.

das Monopol der radikalen Linken, sondern auch die radikale Recht, etwa die Nazis, hatten ehrgeizige erzieherische Absichten, wobei es zwischen den Erziehungszielen selbstredend Differenzen gab. Die radikale Linke hat das größte und blutigste volkserzieherische (sozialpädagogische) Projekt der Geschichte zu verantworten und ist daran gescheitert.

Man sollte nicht verkennen, dass das Projekt der Erziehungsdiktatur (des Staats als sittliche Anstalt, als Sittenschule) ebenso ein Kind der Moderne ist wie sein Gegenstück, der Staat des mündigen Bürgers. Die Adelsgesellschaft des Mittelalters und der frühen Neuzeit hatte nicht die Ambition, die nichtadlige Bevölkerung zu erziehen. Sie hielt ein solches Unterfangen für unnatürlich und zwecklos. Anders als in der Bauernschaft, die ihre Kinder in der Regel nur akzidentell und nicht systematisch erzog, fand in den Adelsfamilien zwar eine Erziehung der eigenen Nachkommen statt, aber diese Adelserziehung zielte nur darauf ab, das dem Adelsprössling von der Natur mitgegebene edle Wesen zur vollen Entfaltung zu bringen, wobei frühes Aufstehen und harte Arbeit als bäuerlich galten und man befürchtete, dass durch sie das edle Wesen verschüttet werden könnte. Vor dieser Gefahr musste der Adelsprössling geschützt werden. Bei einem Bauernkind galt Adelserziehung als zwecklos,<sup>8</sup> weil es von Natur aus kein edles Wesen besitzt und es folglich auch nicht entfalten kann. Adel und Bauernschaft galten als unvergleichlich in dem Sinne, dass Vergleiche unergiebig werden, wenn der Vergleichsradius zu weit gespannt ist – ebenso wie der Vergleich zwischen einer Büroklammer und einem Regenwurm außer Trivialitäten nichts zutage fördert.

Die sozialistischen Erziehungsdiktaturen des 20. Jahrhundert argumentierten ebenso wie der Liberalismus unter Berufung auf Ideen, die von der sog. Aufklärung des 17. und 18. Jahrhunderts entwickelt wurden. Diese „Aufklärung“ erweist sich bei näherer Betrachtung als ambivalente Erscheinung, aus der sowohl autoritäre als auch liberale Konsequenzen gezogen werden konnten<sup>9</sup>. Gemäß ihrem eigenen Selbstverständnis sahen sich die Funktionärseliten der Erziehungsdiktaturen als eine herausragende, dem Durchschnittsbürger überlegene und

---

<sup>8</sup> Soziale Mobilität ließ sich mit diesem Weltbild nur mittels einer Zusatzkonstruktion vereinbaren, die tatsächlich beträchtliche Bedeutung hat. Wiewohl das Adelskind von Natur aus edel und das Bauernkind von Natur aus unedel ist, so wird doch zugestanden, dass die Natur nicht fehlerfrei arbeitet. Es kann infolgedessen – ausnahmsweise! – durchaus vorkommen, dass ein Bauernkind edel ist und ein Adelskind unedel. Solche Zuordnungsfehler der Natur kann man entdecken und korrigieren.

<sup>9</sup> Zu dieser Janusköpfigkeit der Aufklärung siehe z. B. Hayek (Recht, Gesetz und Freiheit, sowie The Counterrevolution of Science), der die in der Konsequenz autoritäre Linie vor allem in der französischen, die liberale hingegen in der hierzulande weit weniger bekannten englischen und schottischen Aufklärung verortet. Letztere führte u. a. zur Konsolidierung der Volkswirtschaftslehre als eigenständiger Wissenschaft (was auch daran liegt, dass die unerheblichen französischen Wurzeln der Volkswirtschaftslehre in der Physiokratie des 18. Jahrhunderts als Folge der französischen Revolution nicht zuletzt in Frankreich selbst weniger geschätzt wurden und werden als sie es verdient hätten).

damit gewissermaßen edle Untergruppe der Nation mit hohem Sendungsbewusstsein<sup>10</sup>, aber im Unterschied zum historischen Adel verfolgten sie das Projekt, einen Großteil der restlichen Nation auf das eigene Niveau heraufzuheben. Nur eine Minderheit ihres Volkes galt ihnen als unverbesserlich und gewissermaßen unbrauchbar. Es entsprach dem Sendungsbewusstsein der sozialistischen Eliten, dass sie auf das Steckenbleiben ihrer Projekte verunsichert reagierten.<sup>11</sup>

Zuzugeben ist, dass der kontinentaleuropäische Liberalismus des 19. Jahrhunderts (wenn auch national sehr unterschiedlich ausgeprägt, in Deutschland spielte dies eine besonders große Rolle und gehörte das sog. Bildungsbürgertum zu den wichtigsten Trägergruppen des Liberalismus, in Russland war es fast die einzige Trägergruppe) im Unterschied zum amerikanischen nicht ganz frei von einem begrenzten, nämlich bildungsbezogenen Paternalismus war, der bis heute (vor allem im Linksliberalismus und der Sozialdemokratie) in Gestalt hochgesteckter Erwartungen an die positiven Folgen von Bildung fortwirkt.

Befürworter des Paternalismus weisen traditionell darauf hin, dass die meisten Menschen von der in der Theorie der öffentlichen Güter und generell der mikroökonomischen Analyse unterstellten Fähigkeit zu vernünftigem Verhalten weit entfernt sind und sich in vielen Situationen in einer Weise verhalten, die man unmöglich vernünftig nennen kann, beispielsweise indem sie ihre Lebenserwartung reduzieren, ohne dass ein Nutzen erkennbar wäre, der dies aufwiegen könnte.<sup>12</sup> Und obwohl der volkswirtschaftliche Rationalitätsbegriff eher formaler Natur ist und bei ihm höchst unterschiedliche Präferenzen durchgehen, sofern sie einigen Minimalbedingungen genügen, lässt er sich doch nicht so weit dehnen, dass jegliches Verhalten als rational eingestuft werden kann. Sonst wäre die auf ihn gegründete Theorie inhaltsleer. Deswegen muss man an der Vernünftigkeit eines Verhaltens zweifeln, bei dem einer ohne Aussicht auf eine beträchtliche Risikoprämie sein Leben aufs Spiel setzt.<sup>13</sup> Einige

---

<sup>10</sup> „Die Partei muss vor allem die Vorhut der Arbeiterklasse sein. Die Partei muss die besten Elemente der Arbeiterklasse ... in sich aufnehmen ... Die Partei muss ... weiter sehen als die Arbeiterklasse, sie muss das Proletariat führen ... immer breitere Schichten auf das Niveau dieser Vorhut heben ... in die Millionenmassen der unorganisierten Arbeiter den Geist der Disziplin und der Planmäßigkeit im Kampf, den Geist der Organisation und Ausdauer hineintragen ... Die Partei verfügt über alle hierzu nötigen Voraussetzungen, weil die Partei das Sammelbecken der besten Elemente der Arbeiterklasse ist ...die beste Schule zur Heranbildung von Führern der Arbeiterklasse...“ Stalin: Fragen des Leninismus. Moskau 1947 S. 87-93.

<sup>11</sup> Solange es darum ging, dem russischen Bauern den Gebrauch von Seife und das regelmäßige Putzen der Zähne anzuerziehen, konnte man echte Erfolge erzielen. Aber das Repertoire der leichten Siege erschöpfte sich nach wenigen Jahrzehnten.

<sup>12</sup> Ein Beispiel hierfür ist das Rauchen. Es fällt schwer, Rauchen für rational zu halten.

<sup>13</sup> Was dennoch viele tun! Eine reiche Fundgrube von Beispielen bietet [www.darwinawards.com](http://www.darwinawards.com). Der Darwinpreis wird nur posthum verliehen und nur an Personen, die sich, bevor sie Nachkommen zeugen konnten, auf auffallend dumme Weise aus dem Genpool der Menschheit entfernt (was aber nur dann ein Gewinn wäre, wenn derlei Dummheit oder unter irgendwelchen Gesichtspunkten unerwünschtes Sozialverhalten genetisch bedingt wären – diese Vorstellung war im 19. Jahrhundert weit

Beispiele für mutmaßlich irrationales Verhalten werden weiter unten erörtert. Wenn sich wirkliche Menschen sehr unvernünftig verhalten, gibt es Raum für Verbesserung im Sinne von mehr Vernünftigkeit und kann man sich fragen, ob es Aufgabe der Politik ist, auf derartige Verbesserungen hinzuwirken.<sup>14</sup> Wenn man glaubt, dass Bildung die Fähigkeit zum vernünftigen Verhalten verbessert und man sozusagen erst durch Bildung mündig wird, wird verständlich, warum auch der Liberalismus, wenn es um die Förderung der Bildungsbereitschaft ging, recht oft paternalistische Züge angenommen hat.

Derartigen Argumente zugunsten paternalistischer Eingriffe hält man traditionell vor allem fünf Gegenargumente entgegen: A. In der Demokratie ist schwer einsichtig, warum der Bürger in seiner Eigenschaft als Wähler vernünftiger sein sollte als in seiner Eigenschaft als Privatmann. Was gibt uns die Hoffnung, dass er ausgerechnet an der Wahlurne über sich selbst hinauswächst? B. Die tatsächlichen Entscheidungsträger sind bei politischen Entscheidungen meist Politiker und Beamte (Staatsangestellte, Funktionäre). Diese treffen Entscheidungen, deren Folgen vor allem andere treffen. Wenn man über die eigenen Angelegenheiten entscheidet, pflegt man umsichtiger und sorgfältiger zu agieren, als wenn man über die anderer Leute entscheidet. Woher nehmen wir die Hoffnung, dass die Entscheidungen der Politiker und Beamten trotzdem von überdurchschnittlicher Weisheit sind? C. Wenn die Politik die Befugnis zu paternalistischem Handeln erhält, entsteht auch die Gefahr des Missbrauchs. Diese Handlungsmöglichkeit kann für Zwecke genutzt werden, die wenig mit väterlicher Fürsorge zu tun haben. Hat man sich erst einmal auf Paternalismus eingelassen, ist es schwierig, ihm Grenzen vorzugeben. D. Wenn der Staat dem Bürger die Vorsorge für viele Wechselfälle des Lebens abnimmt, mag dies wohl zur Folge haben, dass der Bürger es verlernt, Verantwortung für sich selbst zu tragen. Eigenverantwortliches Handeln ist nicht angeboren, sondern Ergebnis eines Sozialisationsprozesses, indem sich solches Verhalten u. U. bewährt und deswegen beibehalten wird. Nimmt man die Bewährungsproben weg, mag dies zur Folge haben, dass der Bürger leichtsinniger wird. Der Leichtsinn mag so stark überhandnehmen, dass die Fähig-

---

verbreitet, aber spätestens seit der Entschlüsselung der DNA fällt es schwer, daran zu glauben). Es fällt auf, dass es sich in überwiegender Mehrheit um Männer handelt. Frauen scheinen rationaler zu sein. Ferner fällt auf, dass Bildung anscheinend wenig hilft. Belege dafür lassen sich ohne weiteres auf Freibergs Straßen sammeln. Da begegnet man nicht wenigen Studenten der Bergakademie, die ihre Fahrräder unbehelmt und mit beträchtlichem Tempo betreiben. Dabei ist der einzige Vorteil, den das Fahren ohne Helm stiftet, der bessere Zustand, in dem sich die Frisur nach der Fahrt befindet. Aber wiegt dieser Vorteil das erhöhte Lebensrisiko auf?

<sup>14</sup> In dem soeben herangezogenen Beispiel des unbehelmtten Fahrradfahrens wäre dies einfach: Eine Helmpflicht würde helfen. Zumindest würde damit der derzeitigen Sozialisierung (Externalisierung) bestimmter Folgekosten (in Gestalt medizinischer Behandlungen etc.) Einhalt geboten. Die Helmpflicht ließe sich also schon allein durch Verweis auf externe Kosten begründen und wäre noch nicht einmal Meritorik. Ähnlich verhielte es sich übrigens mit einer Geschwindigkeitsbegrenzung auf Deutschlands Autobahnen. Wer rast, erzeugt externe Kosten, indem er andere gefährdet.



keit des Staates, für ihn zu sorgen, vollkommen überfordert wird. E. Paternalistische Eingriffe der Politik können ungünstige Nebeneffekte haben, so dass sich die Kur als schlimmer herausstellt als die Krankheit.

Hier sollen nicht alle dieser Argumente systematisch analysiert werden, weil wir uns in einer volkswirtschaftlichen Veranstaltung befinden und die Volkswirtschaftstheorie beispielsweise zum Argument D wenig zu sagen hat. Im Zusammenhang mit dem Argument A fällt dem Volkswirt auf, dass gerade die Rationalitätsannahme vermuten lässt, dass Entscheidungen an der Urne oft in „rationaler Unwissenheit“ (rational ignorance) gefällt werden. Rationale Entscheidung über die Einholung von Informationen beruht auf dem Vergleich zwischen den Grenzkosten der Informationsgewinnung und dem Grenznutzen, den das Informationen sammelnde Individuum aus den Informationen zieht, also die verbesserte, erhöhte Erreichung seiner Ziele und Zwecke. Rationalität im volkswirtschaftlichen Sinne bedeutet allemal, dass das Individuum im Rahmen der Restriktionen, denen es unterworfen ist (Ressourcenrestriktionen, Informationsdefizite), diejenigen Entscheidungen trifft, die ihm die bestmögliche Erreichung seiner Ziele verschaffen. Hier gibt es einen grundlegenden Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Gütern. Wenn ich zwischen privaten Gütern, beispielsweise unterschiedlichen Automobilen zu wählen habe, so ist die Beschaffung von zusätzlicher Information oft zweckmäßig, weil die dadurch ermöglichte bessere Auswahl zwischen den Angeboten unterschiedlicher Hersteller mir voll und ganz zugute kommt und ich mit meinen eigenen Fehlern gewissermaßen leben muss. Bei demokratischen politischen Entscheidungen verhält es sich anders. Die Wahrscheinlichkeit, dass meine Stimme bei der Wahl den Ausschlag gibt, ist zumeist beinahe null.<sup>15</sup> Ob ich gut informiert oder ahnungslos zur Urne schreite, ist für das Ergebnis der Wahl und ihre Folgen ohne Belang. Infolgedessen hat es wenig Sinn, Informationsbeschaffungskosten zu tragen – diesen Kosten steht für mich persönlich kein Nutzen gegenüber. Nun gibt es unter den Wählern zweifellos eine Minderheit, denen die Beschaffung von Informationen über bestimmte Themen und Streitfragen der Politik keine Kosten verursacht – sie finden diese Streitigkeiten unterhaltsam, sie ziehen also einen Konsumnutzen aus der Lektüre von Informationen über diese Themen – aber dass dies bei den meisten Themen der Politik eine relativ unbedeutende Minderheit ist, liegt auf der Hand. Aus der Sicht der

---

<sup>15</sup> Ausnahmen von dieser Regel kommen vor. Wer bei der Bundestagswahl im Jahr 2013 FDP wählte, hatte eine nicht ganz vernachlässigbare Chance, die Wahl zu entscheiden. Der FDP fehlten nur 48000 Stimmen für den Wiedereinzug in den Bundestag. Hätte ihr stattdessen nur eine einzige Stimme gefehlt, hätte ein Wähler über den Wiedereinzug in den Bundestag entschieden. Und dann wäre es wohl kaum zu jener sog. Großen Koalition gekommen, von der kaum einer behauptet, dass sie viel Substantiellen geleistet hat. Dieser Wähler hätte tatsächlich dafür gesorgt, dass die Politik sich anders entwickelt.

meisten Wähler steigen die Informationskosten sehr stark an, sobald man die Probleme, die in der Politik erörtert werden, tiefgründiger betrachtet. Um über wirtschaftspolitische Entscheidungen verständlich urteilen zu können, müsste man eigentlich Volkswirtschaftslehre studieren. Wer unterzieht sich schon der Mühe eines volkswirtschaftlichen Studiums nur um an der Urne besser entscheiden zu können? Bei demokratischen Wahlen und Volksabstimmungen hat man es infolgedessen in der Regel mit einem schlecht informierten Entscheidungsträger zu tun. Die rationale Unwissenheit der meisten Wahlberechtigten ist für das Verständnis vieler Charakteristika politischer Entscheidungsprozesse unverzichtbar. Nur so lässt es sich beispielsweise erklären, dass unwesentliche Details wie der Auftritt eines Kandidaten bei einem kurz vor einer Wahl stattfindenden Fernsehduell einen beträchtlichen Einfluss auf das Wahlergebnis ausüben können. Die rationale Uninformiertheit des durchschnittlichen Wahlbürgers ist der wichtigste Einwand der Ökonomen gegen die (heute populären) Forderungen nach mehr „direkter Demokratie“.<sup>16</sup> Im Vergleich zum durchschnittlichen Wahlbürger ist der durchschnittliche Parlamentarier geradezu unglaublich gut informiert. Wenn Entscheidungen in einem Parlament statt in einem Volksentscheid fallen, ist also zumindest eine Voraussetzung für eine „gute“ Entscheidung – nämlich ein ausreichender Informationsstand des Entscheidungsträgers – weit eher gewährleistet.

Aus demselben Grund mutet auch die Vorstellung, dass man von demokratischen Politikern Weisheit und überlegene Vernunft (und nicht nur den besseren Informationsstand des Profis) erwarten kann, erstaunlich an: Was sollte den rational uninformierten Wähler dazu befähigen, zwischen weisen und törichten Politikern zu unterscheiden und erstere auszuwählen? Welcher Mechanismus in der Demokratie dafür sorgen könnte, dass wir der Politik die Fähigkeit zuschreiben dürfen, die Nation zu höherer Vernunft zu führen, ist mithin rätselhaft. Unterstellt werden können eigentlich nur die ganz gewöhnlichen Wirkungen von Arbeitsteilung: Professionelle Politiker geben sich ihr Leben lang täglich mit Politik ab und sind infolgedessen über die meisten Themen der Politik viel besser informiert als der Durchschnittsbürger.

---

<sup>16</sup> Der Ökonom ist deswegen auch skeptisch gegenüber der häufig erhobenen Behauptung, dass Volksabstimmungen Entscheidungen stärker zu legitimieren vermögen als Parlamentsabstimmungen. Der Bürger weiß durchaus, dass er schlecht informiert zur Urne schreitet und das Ergebnis von Volksbefragungen von merkwürdigen Zufällen abhängen kann. Verantwortung für die üblen Folgen unbedachter Entscheidungen will er daher nicht übernehmen. Welcher Wähler, der 1933 für die NSDAP gestimmt hat, hat sich nach 1945 moralisch schuldig gefühlt (und dies beispielsweise seinem Beichtvater gestanden – ungeachtet des Beichtgeheimnisses hätten die Beichtväter darüber doch wohl generalisierend berichtet, wenn sie sich nach 1945 häufig derartige Sündengeständnisse hätte anhören dürfen; das hätte ihnen sicherlich gefallen), weil er diese Katastrophe mitbewirkt hat? Wer mehr direkte Demokratie fordert, muss wohl unterstellen, dass sich der Durchschnittsbürger bei der Gewinnung von Informationen über Politik systematisch und in großem Umfang irrational verhält. Das müsste erst noch gezeigt werden. Es scheint, dass die Befürworter direkter Demokratie oft die Schwere dieser Argumentationslast herunterspielen.

ger, der einem anderen Beruf nachgeht. So gesehen erscheint die Lebensfähigkeit der repräsentativen Demokratie als ein Anwendungsbeispiel für die Vorteile der Arbeitsteilung. Dann sollte uns aber eine Partei, die mit ihrem Mangel an Professionalität für sich zu werben versucht<sup>17</sup>, suspekt sein.

Als wir noch von Fürsten und Königen regiert wurden, ließ sich zugunsten der Unterstellung höherer Weisheit der Herrschenden anführen, dass die Herrscherhäuser den jeweiligen Thronfolger intensiv auf seine künftige Aufgabe vorbereiteten. Dazu kam, dass die Fürsten aus dem Adel stammten und damit einer Personengruppe, der man zumindest bis 17. Jahrhundert beinahe allgemein höhere Fähigkeiten zutraute als einem Bauern (was seine reale Grundlage z. B. hatte, dass der Adel vielerorts schon früh den Analphabetismus überwand und sich damit aus den engen Beschränkungen einer oralen Kultur löste). Dazu kam ferner, dass der Herrscher behauptete, von Gott auserwählt zu sein („von Gottes Gnaden“). Die Überzeugungskraft des zweiten Arguments hielt sich wohl stets in Grenzen. Sonst hätte man sich gar nicht selten fragen müssen, wie Gott sich so sehr irren konnte. Der europäische Liberalismus des 19. Jahrhunderts machte die Ausweitung des Zensuswahlrechts zum allgemeinen Wahlrecht von der Erfüllung bestimmter Bildungsvoraussetzungen abhängig. Dementsprechend war die Demokratie des 19. Jahrhunderts eine Herrschaft des gebildeteren Teils der Nation, der als solcher vielleicht als überdurchschnittlich aufgeklärt gelten konnte.<sup>18</sup> Dem entsprach die Vorstellung einer pädagogischen Mission des liberalen Staates, der der ganzen Nation Bildung verschaffen wollte. Erst die Einführung des allgemeinen Wahlrechts macht es

---

<sup>17</sup> Solche Parteien gibt es ... Die US-Primaries der Jahre 2015/16 illustrieren dies desgleichen. Trump und Sanders warben mit ihrem Mangel an politischer Professionalität – und hatten damit Erfolg! Und man soll nicht glauben, dass dies ein spezifisch amerikanisches Phänomen war. Im französischen Präsidentschaftswahlkampf des Jahres 2016/17 reüssierten die Kandidaten, die wenig oder gar keine Regierungs- und Verwaltungserfahrungen hatten und deren Durchsetzungsfähigkeit man deswegen mit gutem Recht bezweifeln konnte – und das nicht nur im Bereich des Rechts- und Linkspopulismus oder –extremismus, sondern sogar in der demokratischen Mitte und das obwohl die programmatischen Vorstellungen dieser Kandidaten zumindest sehr unvollständig, wenn nicht völlig nebulös blieben. Der einzige Kandidat mit umfangreicher politischer Erfahrung (Fillon), der das Regieren gelernt hatte und bei dem man daher einigermaßen zuversichtlich sein konnte, dass er sein im Unterschied zu den anderen detailliert ausgearbeitetes Programm würde umsetzen können, fiel mit 19 % der Stimmen durch. Er erhielt vor allem die Stimmen der älteren Generation. Die Jugend und die Wähler mittleren Alters bevorzugten das Schwelgen in Illusionen.

<sup>18</sup> Von europäisch ist hier die Rede, weil in den USA das allgemeine Männerwahlrecht (für die Weibchen) 1828 eingeführt wurde, wohingegen dies in den europäischen Demokratien erst im 20. Jahrhundert geschah. In Frankreich hatte man es vor dem 20. Jahrhundert zweimal versucht, nämlich 1793 und 1848, was in beiden Fällen umgehend zum politischen Autoritarismus führte. Die Demokratie schaffte sich selbst ab. Daraus zog man in Europa den Schluss, dass die Wahlbeteiligung bestimmte Bildungsvoraussetzungen haben muss – sonst weiß der Wahlberechtigte die Demokratie nicht zu schätzen. Heutzutage können arabische Versuche in Sachen Demokratie den Beobachter schon zu dem Schluss führen, dass diese These so abwegig nicht war. Bemerkenswert ist indes, dass dieses Problem in den USA keine große Rolle spielte. Lincoln gilt nicht wenigen als der bedeutendste Präsident Amerikas, besaß aber nur eine rudimentäre Schulbildung.

schwer verständlich, wie eine Demokratie ihren Durchschnittsbürger „erziehen“ kann. Am Ende dieser Lecture Notes werden wir auf die Frage zurückkommen, ob in der vom klassischen Liberalismus herkommenden Hochschätzung von Bildung möglicherweise eine Übertreibung liegt.

### 3. Positive und normative Theorie – ein Exkurs

Die nachfolgenden Ausführungen zu bestimmten meritorischen Gütern liegen durchweg im Bereich der sogenannten normativen Theorie. Dieser Hinweis sei gegeben, weil diese Normativität sonst möglicherweise nicht auffallen würde. Schließlich ist man es aus außerwissenschaftlichen Diskussionen über Wirtschafts- und Finanzpolitik gewohnt, dass sie so erörtert wird, als stünde ein Wunschkonzert an. Es wird gefragt, ob diese oder jene Politikmaßnahme (beispielsweise Mindestlohn) wünschenswert ist, ob sie mehr Nutzen als Schaden stiftet oder umgekehrt. Das ist die Vorgehensweise normativer Ökonomik, wobei sich das hier vorgetragene von der Methode, die beispielsweise in sogenannten Ethikkommissionen zur Verwendung kommt, u. a. dadurch unterscheidet, dass das zur Anwendung gelangende Werturteil expliziert und das (unlösbare) Problem der Gewichtung unterschiedlicher Werte dadurch vermieden wird, dass es nur ein einziges gibt. Die Norm, nach der das Urteil über Wünschbarkeit gefällt ist, ist die potentielle Pareto-Superiorität. Abgestellt wird auf die Zahlungsbereitschaft der Gewinner und der Verlierer, die eine Politikmaßnahme erzeugt. Potentielle Pareto-Superiorität ist gegeben, wenn anzunehmen ist, dass die Gewinner durch die Politikmaßnahme so viel gewinnen, dass sie die Verlierer entschädigen könnten und dennoch etwas übrigbliebe. „Könnten“ – der Irrealis ist angebracht, weil es nur um potentielle Superiorität geht, nicht um tatsächliche. Es wird nicht verlangt, dass die Entschädigung tatsächlich stattfindet. Wenn man die Beurteilung von Handlungen – in diesem Fall Handlungen der Politik – anhand eines expliziten Werturteils für einen Gegenstand der Ethik hält, könnte man statt von normativer Theorie auch von Ethik sprechen und wäre die Finanzwissenschaft zu einem großen Teil Ethik. Wir werden indes auf solche ethischen Präntionen verzichten und bleiben stattdessen bei normativer Theorie<sup>19</sup>. Das Gegenstück zur normativen Theorie ist die positive. Die positive Theorie fragt danach, warum etwas so ist, wie es ist, oder, wenn eine kausale

---

<sup>19</sup> Das Wort Ethik wird oft ohne klaren Bedeutungsinhalt verwendet und sogar dann, wenn Hochschullehrer es in den Mund nehmen, die es eigentlich besser wissen sollten. Oft dient es nur als verschönerndes oder „veredelndes“ Beiwerk zu irgendwelchen „Benimm-dich“-Regeln, von denen es dann heißt, dass sie sich von selbst verstehen. Als akademische Disziplin befasst sich Ethik hingegen vorwiegend mit der Frage, wie sich (irgendwelche) Normen schlüssig begründen und herleiten lassen und bleibt dann in diesem Herleitungsproblem stecken.

Erklärung (wie meist) außer aller Reichweite bleibt, nach den Bedingungen der Möglichkeit. Was hat es ermöglicht, dass es so gekommen ist? Die Mikro- und Makroökonomik wurden in den entsprechenden Modulen vorwiegend als positive Theorie präsentiert, die Fragen beantwortet wie die nach den Gründen für das Wirtschaftswachstum, für den unterschiedlichen Wohlstand der Nationen oder für das Auftreten von Konjunkturschwankungen. Dies zeigt uns, dass die Volkswirtschaftslehre vor allem positive Theorie ist. Die Theorie öffentlicher Güter, die im letzten Abschnitt präsentiert wurde, ist hingegen vor allem eine normative Theorie. Im Bereich der positiven Theorie lässt sie sich in erster Linie dazu verwenden, um aufzuzeigen, warum sich im Bereich der internationalen öffentlichen Güter typischerweise Unterversorgungsprobleme auftun. Einen Ansatz, sie in Richtung auf eine positive Theorie weiterzuführen, bietet sie ansonsten allenfalls insofern, als man vermuten mag, dass ein starker Bedarf nach Gütern, der von den Märkten nicht befriedigt wird, sich politisch bemerkbar machen wird und dazu führen mag, dass sich der Wunsch nach diesem Gut im politischen Entscheidungsprozess durchsetzt. Aber das Ob, Wann, Wie und der Umfang sind damit noch völlig offen, Für Antworten auf diese Fragen würde eine Theorie der Politik oder eine politische Soziologie benötigt. Weil die Finanzwissenschaft sich durchweg mit Themen befasst, die Gegenstand politischer Entscheidung sind, könnte sie nur dann in der Hauptsache zur positiven Theorie werden, wenn sie über eine solche Theorie der Politik verfügte und diese eine beträchtliche Leistungskraft hätte. Mit den Bemühungen der Finanzwissenschaftler auf diesem Gebiet und ihren Grenzen werden wir uns im Kapitel 4 der Vorlesung befassen.

Die hier dargestellte Kluft zwischen normativer und positiver Theorie wäre nicht so tief, wenn man unterstellen könnte, dass die Politik sich häufig das Kriterium potentieller Pareto-Superiorität zu eigen macht und als potentiell Pareto-superior erkannte Maßnahmen eben deswegen umsetzt. Tatsächlich kommt dies nur ausnahmsweise vor. Meist interessiert sich die Politik nicht sonderlich stark für die Ratschläge der Volkswirte. Ein systematisches Verfahren zur Ermittlung solcher Pareto-Superioritäten ist die sog. Kosten-Nutzen-Analyse, die früher einmal Gegenstand dieser Vorlesung war. Sie ist in Deutschland seit fast fünfzig Jahren als Obligatorium im Haushaltsrecht verankert, kommt faktisch aber nur selten vor und wenn sie vorkommt, dann enthält sie meist leicht erkennbare Fehler. Dies ist ein deutliches Indiz für das Desinteresse der Politik für potentielle Pareto-Superiorität. Sieht man politische Weichenstellung und Institutionen als Resultat von Evolution, so ist dies ebenfalls kein Anlass, die Kluft zwischen normativer und positiver Theorie geringer zu veranschlagen. Zumindest gemäß heutigen evolutionstheoretischen Vorstellungen folgt die Evolution keiner bewertungskonsistenten Fortschrittslinie, sie ist kein Aufstieg zu immer höherer Vernunft und sie lässt

sich auch nicht als survival of the fittest deuten, eine alte „sozialdarwinistische“ Vorstellung, die es als denkbar erscheinen lässt, fitness mit Pareto in Verbindung zu bringen. Aus heutiger Sicht hat das Darwinsche survival of the fittest jedoch nur mehr intellektuellen Schrottwert.<sup>20</sup> Die nachfolgenden Ausführungen stehen mithin unter dem Vorbehalt, dass sie uns oft nichts darüber sagen, ob und warum der Staat sich für bestimmte Meritorisierungen und Demeritorisierungen engagiert.

#### 4. Schulpflicht, Jugendstrafrecht, Jugendämter etc.: Ein Fall von Paternalismus?

Relativ unumstritten ist, dass der Staat sehr wohl berechtigt ist und in der modernen Gesellschaft auch kaum umhin kommt, sich in einer ganzen Reihe von Hinsichten um die Entwicklung der jungen Generation zu kümmern. Die moderne Gesellschaft ist ein extrem unwahrscheinliches Evolutionsprodukt und deswegen benötigt die junge Generation eine gründliche, nur durch Organisation zu bewältigende Vorbereitung auf das Leben in dieser Gesellschaft. Ohne diese Vorbereitung kommt man kaum zurecht. Pauperismusprobleme, wie sie in den entwickelten Ländern vor allem im 19. Jahrhundert auftraten und heute in den Entwicklungsländern, haben viel damit zu tun, dass ein Großteil der pauperisierten Bevölkerung diese Vorbereitung nicht erfahren hat. Gemäß einer weitverbreiteten und gewiss recht oft zutreffenden Vorstellung kann man nicht darauf vertrauen, dass die Eltern stets dafür Sorge tragen, dass diese Vorbereitung zustande kommt und sie ihre Kinder auf eine hierfür geeignete Schule schicken<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Als Sozialtheorie mochte es eine gewisse Plausibilität für sich haben, solange unterschiedliche Kulturen weitgehend unverbunden nebeneinanderstanden und sich fitness als militärische Leistungsfähigkeit konkretisieren ließ: Dann hatte eine „Nation“ ihre überlegene fitness bewiesen, sobald sie eine andere besiegt und unterjocht hatte. Aber dass dies selbst für die Vergangenheit nicht unbedingt überzeugt, mag das Beispiel des Römischen Reichs illustrieren. Wollen wir aus der Tatsache, dass die Hunnen das Reich zerstörten, ernstlich auf eine evolutorische Überlegenheit der hunnischen Kultur schließen?

<sup>21</sup> Eine Reaktion der Politik hierauf war die allgemeine Volksschulpflicht. In Deutschland ist man stolz darauf, dies schon sehr früh begonnen zu haben und zwar vor allem in den protestantischen Ländern. Dafür spielte es eine Rolle, dass Luther lehrte, jeder Christenmensch solle die Bibel lesen und deswegen selbst eine Übersetzung des bis dahin in deutscher Sprache nur sehr partiell verfügbaren Textes anfertigte. Reformation und Gegenreformation führten in manchen Regionen zu ernsthaften Bemühungen, auch die bis dahin vermutlich nur ganz oberflächlich christianisierte Bauernschaft ernsthafter zu christianisieren. In einigen lutheranischen deutschen Ländern wurde die allgemeine Volksschulpflicht schon im 17. Jahrhundert eingeführt, in Preußen im Jahre 1717. Dies wurde meist religiös begründet (nur des Lesens und Schreibens kundige können gute Christenmenschen sein und Christenmenschen braucht der Staat). Sachsen war diesbezüglich ein Nachzügler, führte es die allgemeine Volksschulpflicht doch erst 1835 ein. In England wurde die allgemeine Schulpflicht hingegen erst 1880 landesweit eingeführt und ihre tatsächliche Durchsetzung wird auf 1893 datiert. Im England des 19. Jahrhunderts gab es lange Zeit fast nur Privatschulen. Die Kinder der Armen wurden zwar vielerorts unentgeltlich unterrichtet, aber das war nicht allgemein gewährleistet und daher war es für die

Ist ein solcher Eingriff in die Elternrechte Meritorik? Nicht unbedingt. Zur Begründung kann man auch auf externe Effekte verweisen. Aus einer auf das Leben nicht vorbereiteten und des Lesens, Schreibens und Rechnens weitgehend unkundigen Jugend dürfte eine Armutsbevölkerung hervorgehen, die durch ihre kriminellen Neigungen zu einer Bedrohung für die restliche Population wird und ihr aufwendige Sicherheitsvorkehrungen abverlangen würde, zumal sich das, was in der Jugend versäumt wird, später oft nur schwer nachholen lässt.<sup>22</sup> Mit demselben Argument kann man Jugendämter, Waisenhäuser, ein Jugendstrafrecht und einiges andere rechtfertigen. Die Grenze zur Meritorik wird erst dann überschritten, wenn der Staat es darüber hinaus für sich in Anspruch nimmt, einer bestimmten pädagogischen Konzeption zur Durchsetzung zu verhelfen. Das geht wohl nur, wenn er auch das Schulwesen selbst in die Hand nimmt (verstaatlicht). Gegenüber Privatschulen könnte er hingegen wohl faktisch nur durchsetzen, dass sie bestimmten Minimalbedingungen genügen. Damit Privatschulen ein Umkippen in die Meritorik tatsächlich verhindern können, müsste der Staat das Privatschulwesen allerdings soweit finanziell unterstützen, dass der Besuch einer Privatschule nicht zum Privileg der Wohlhabenden wird, sondern Kindern aus allen Bevölkerungsschichten offensteht. Wenn der Besuch einer Privatschule als erschwinglich erscheint, können Eltern, die die in den staatlichen Schulen praktizierte pädagogische Konzeption missbilligen, ihre Kinder auf Privatschulen schicken. Insofern ist die sächsische Verfassung im Unterschied zu den meisten

---

tatsächliche Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht erforderlich, dass der Staat die Schulgebühren übernahm. Soweit die gesetzlichen Regelungen. Über die tatsächliche Entwicklung sagt uns dies allerdings wenig. In der Praxis ist die Einführung der Volksschulpflicht in den deutschen Ländern gescheitert. Was den tatsächlichen Schulbesuch der Kinder anbetrifft, so können wir nicht ausschließen, dass England im 19. Jahrhundert Deutschland sogar voraus war. Eine Untersuchung von 1818 stellte fest, dass in Berlin – also in der Stadt, von der wir die tatsächliche Durchsetzung der allgemeinen Volksschulpflicht weit eher erwarten dürfen als irgendwo sonst in der Mark Brandenburg und den anderen Gebieten, die schon vor Friedrich II zum Königreich Preußen gehört hatten – von 27 000 amtlich erfassten schulpflichtigen Kindern immerhin 8000 überhaupt keine Schule besuchten. Vgl. Luhmann: Das Erziehungssystem der Gesellschaft. FfM 2002 S. 137. Eine (landesweite) englische Untersuchung von 1861 kam demgegenüber zu dem Ergebnis, dass nur 5% aller englischen Kinder keinen Schulunterricht genossen. In beiden Fällen bleibt unklar, wie umfangreich der Schulbesuch ausfiel. „Vorübergehende“ Befreiungen waren gang und gäbe. Die tatsächliche Durchsetzung der Schulpflicht hing stark davon ab, ob die Eltern ihre Notwendigkeit einsahen. Vor allem in ländlichen Regionen leistete die Bevölkerung oft starken Widerstand gegen die allgemeine Schulpflicht. Für ein Leben auf dem Land schien Sozialisation ausreichend und dort galten die Kinder als unentbehrliche Arbeitskräfte, auf die nur wohlhabendsten Bauern verzichten konnten. Erst die Verstädterung und Industrialisierung und die damit einhergehende Erfahrung, dass ein Transfer bäuerlicher Lebensentwürfe in die Stadt verderbliche Folgen hatte, führten zu einem Einstellungswandel. Die autoritären Staaten Deutschlands konnten diesen Vorgang offenbar nur sehr in Maßen beschleunigen, obwohl sie dies versuchten. Das liberale England überließ ihn weitgehend privater Initiative und fuhr damit anscheinend nicht dramatisch schlechter. Dass die Armen die Nützlichkeit von Bildung überhaupt nicht zu erkennen vermögen, und darüber erst vom Staat belehrt werden müssen, ist auch heute noch eine weit verbreitete Vorstellung, die aber oft nicht den Tatsachen entspricht.

<sup>22</sup> Eben wegen dieser Einsicht gehörten Bildungsbemühungen zu den wichtigsten Betätigungsfeldern philanthropischer Bemühungen und der neu entstehenden Arbeitervereine.

anderen Landesverfassungen liberal. Zu dieser Liberalität gelangte man in Reaktion auf den extremen Paternalismus, der die Schulpolitik des kommunistischen Staates prägte. Bemerkenswert ist allerdings auch, dass die sächsische Staatsregierung erst vom sächsischen Verfassungsgericht dazu gezwungen werden musste, diesen Verfassungsartikel zu respektieren.

Außerdem verfährt das sächsische Recht bei der Realisierung dieses Gedankens nicht sonderlich konsequent. Dies zeigt sich, sobald es um die Hochschulen geht. Gemäß deutschem Hochschulrecht sollen die Hochschulen außer den Aufgaben der Berufsvorbereitung (die die Vorbereitung auf den Beruf des Wissenschaftlers einschließen kann) auch persönlichkeitsbildende Aufgaben wahrnehmen, wobei das sächsische Hochschulrecht bei der Formulierung dieser persönlichkeitsbildenden Aufgaben verglichen etwa mit dem Bremer, das viel mehr Aufgaben vorsieht, vornehme Zurückhaltung wahrt und insofern traditionellen neohumanistischen Vorstellungen verpflichtet bleibt, also der oft mit dem Name Wilhelms von Humboldt in Verbindung gebrachten Tradition. Vom liberalen Standpunkt aus ist die Aufgabenstellung einer Persönlichkeitsbildung gegenüber jungen Erwachsenen, die von der Rechtsordnung eigentlich schon für mündig erklärt werden, (anders als bei Unmündigen und Kindern) problematisch und erklärungsbedürftig. Aber selbst wenn sie im Fall der relativ jungen Studenten eines Bachelorstudiengangs noch ihre Berechtigung besitzen sollte – bei Masterstudenten vermag ich dies nicht zu sehen – müsste man dann konsequenterweise, jedenfalls wenn ein Umkippen in Meritorik vereitelt werden soll, die Verpflichtung des Staates zur finanziellen Förderung von Privatschulen zu einer Verpflichtung zur finanziellen Förderung von Privathochschulen ausbauen, jedenfalls solange beim Besuch der staatlichen Hochschulen keine kostendeckenden Gebühren erhoben werden. Von dieser Konsequenz ist die Hochschulpolitik weit entfernt.

Man mag argumentieren, dass das Land Sachsen mit grundsätzlicher Liberalität im Schul- und grundsätzlichem Paternalismus im Hochschulwesen<sup>23</sup> die alte humboldtsche Bildungspolitik exakt auf den Kopf gestellt hat, obwohl die für sich recht gute Gründe anführen konnte. Dies wird erkennbar, wenn man, wie weiter unten dargelegt, Selektion als die eigentliche Funktion des Erziehungswesens für die Gesellschaft ansieht. Damit Selektion funktioniert, müssen die Prüfungen, die am Ende eines Ausbildungsabschnitts stehen, einigermäßen ver-

---

<sup>23</sup> Im Zuge des sog. Hochschulfreiheitsgesetzes und seiner Praxis, die durch das weitgehende faktische Fehlen einer Rechtsaufsicht durch das Ministerium gekennzeichnet ist, hat der sächsische Gesetzgeber diesen Paternalismus zwar insofern gemildert, dass er die Hochschulen sich weitgehend selbst überlassen hat (in dem irrigen Glauben, dass die sich dann in einer Weise selbst steuern würden, die man unter bildungspolitischen Gesichtspunkten für durchaus wünschenswert halten kann). Soweit das Gesetz aber doch umgesetzt wird, hat es beispielsweise bei der Behandlung privater Hochschulen, der Regelung der Hochschulzulassung und der zulässigen Prüfungsformen durchaus paternalistische Züge.



gleichbar sein. Im Hochschulwesen hat man in Deutschland in jenen Bereichen (Medizin, Recht, Lehrerbildung), deren Funktionieren in hohem Maße von der Professionalität ihres Personals abhängt, nicht nur (typischerweise schwer vergleichbare) Hochschulprüfungen, sondern Staatsprüfungen, die jedenfalls auf dem Territorium eines Landes ein gewisses Mindestmaß an Vergleichbarkeit gewährleisten. In den Schulen hat man das Abitur, das Fachabitur, die mittlere Reife und den qualifizierten Hauptschulabschluss als Prüfungen, die sich zumindest im Prinzip so durchführen lassen und in manchen Bundesländern auch so durchgeführt werden, dass ein gewisses Mindestmaß an Gleichwertigkeit gewährleistet werden kann. Im Schulwesen braucht man dann aber auch noch Lehrpläne, die für alle Schulen verbindlich sind, weil sich eben nicht alle Fähigkeiten, die im Laufe eines Schülerdaseins unbedingt vermittelt werden sollten, über solche Prüfungen abprüfen lassen und ohne solche Lehrpläne die Gefahr bestünde, dass sich manche Schulen darauf beschränken, ihre Schüler auf diese Prüfungen vorzubereiten und sie ansonsten sich selbst überlassen. In den Hochschulen besteht diese Gefahr weit weniger, weil sich Hochschullehrer vor allem über ihr Fach definieren und im allgemeinen auch von sich aus Selektion betreiben, sofern sie nur genügend Studenten haben, um sich dies erlauben zu können und die Politik sie nicht daran hindert.

## 5. Soziale Krankenversicherung

Versicherbare Risiken wie das Krankheitskostenrisiko liefern gute Beispiele für Irrationalitäten im Verhalten der Versicherungsnehmer, hat doch die Versicherbarkeit zur Voraussetzung, dass als ziemlich verlässlich geltende statistische Angaben über Schadenshöhen und –häufigkeiten vorliegen, so dass es hier (anders als beim Klimaschutz) nicht an dem nötigen Wissen mangelt, um die Vernünftigkeit einer Entscheidung abschätzen zu können. In diesem Fall können wir auch gut überprüfen, ob die Politisierung der Krankenversicherung Abhilfe schafft. Die finanzwissenschaftliche Bedeutung der Frage ist enorm, ist doch die Sozialversicherung in allen entwickelten Staaten derjenige Politikbereich, der die bedeutendsten öffentlichen Mittel verschlingt. Diese Staaten beschäftigen sich heute vor allem damit, Leistungen zu erbringen, die im Prinzip auch von einer kommerziellen Versicherung erbracht werden können. Wenn es dafür eine Rechtfertigung gibt, dann kann sie wohl nur in der Vermutung liegen, dass der Staat sie besser erbringen kann.

Gemäß der ökonomischen Theorie der Versicherungsnachfrage bewirkt eine Versicherung nur dann eine Verbesserung im Sinne von Pareto, wenn die Realisation des versicherten Risikos zu einer erheblichen Erhöhung des Einkommensgrenznutzens führt. Stellt man statt

auf den Grenznutzen des Einkommens nur auf den mathematischen Erwartungswert des Einkommenszu- und -abflüsse ab, so müsste man vom Abschluss einer Versicherung stets abraten – jedenfalls sofern die Versicherung nicht steuerlich gefördert wird. Der Versicherungsbeitrag ist stets höher als der Erwartungswert der Leistungen, auf die der Versicherungsnehmer durch den Abschluss der Versicherung einen Anspruch erwirbt. Das muss schon allein deswegen so sein, weil der Betrieb der Versicherung recht erhebliche Kosten verursacht, die aus der Prämie gedeckt werden müssen, und der Versicherungsunternehmer darüber hinaus vermutlich einen Gewinn erwirtschaften möchte und oft auch muss, um zusätzliches Eigenkapital zu bilden. Ginge es nur um den mathematischen Erwartungswert der Zahlungen, die zwischen Versicherungsnehmer und -geber hin- und herfließen, wäre der Abschluss einer Versicherung für den Kunden offenkundig ein Verlustgeschäft. Der Abschluss einer Versicherung kann sich nur dann empfehlen, wenn diese Betrachtungsweise zu kurz greift, wenn also der Wert oder Nutzen eines Euro, der vom Versicherer zum Versicherungsnehmer fließt, größer ist als der Wert oder Nutzen der, sagen wir, 1,30 Euro, die zuvor in die umgekehrte Richtung geflossen sind. Dies ist anzunehmen, wenn das Schadensereignis zu einer Verarmung des Versicherungsnehmers führt und dieser Verarmung durch den Abschluss der Versicherung vorgebeugt werden kann. Hier wird der sog. abnehmende Grenznutzen des Einkommens oder des Geldes relevant. Die Lehre vom abnehmenden Grenznutzen des Einkommens beruht auf der unbestreitbaren Tatsache, dass die Zuwendung eines Dollars an einen Bettler den Wohlstand des Empfängers viel stärker steigert als wenn der Zuwendungsempfänger ein Millionär ist. Letzterem dürfte der Dollar wenig bedeuten, ersterem hingegen viel. Wie groß der Unterschied ist und wie die Kurve zwischen den Extremen verläuft, kann niemand sagen. Anzunehmen ist immerhin, dass eine Kurve, die den Einkommensnutzen darstellt, monoton steigt, aber dass ihre Steigung immer mehr abnimmt. Ihre Ableitung nach dem Einkommen hat infolgedessen einen fallenden Verlauf.

Für die Nachfrage nach Versicherungen folgt hieraus, dass der Erwerb einer Versicherung nur dann sinnvoll ist, wenn der Anstieg des Einkommensgrenznutzens, den das Schadensereignis bewirkt, den Verwaltungs(etc.)kostenzuschlag zur aktuarisch fairen Versicherungsprämie zu mehr als 100% kompensiert. Wenn der Zuschlag 30 % beträgt, sollte der Einkommensgrenznutzen also um mindestens 30 % ansteigen – sonst hat es keinen Sinn. Ein derart massiver Anstieg ist nur bei Schadensereignissen plausibel, die den Lebensstandard des Geschädigten erheblich reduzieren. Ein rationaler Versicherungsnehmer wird infolgedessen stets einen substantiellen Selbstbehalt (eine Eigenbeteiligung) vereinbaren und (gemessen an seinem laufenden Einkommen oder seinem Vermögen) kleinere Schäden aus der eigenen Ta-

sche zahlen. Im Fall einer Krankenversicherung wäre es z. B. naheliegend, dass ein Versicherungsnehmer, der ein Jahreseinkommen von netto 30 000 bezieht, jährliche Gesundheitskosten von mindestens 3000 Euro aus der eigenen Kasse bezahlt und nur dann Rechnungen bei seiner Versicherung einreicht, wenn dieser Schwellenwert überschritten wird. Wieviel es genau sein sollten, lässt sich ohne Kenntnis der individuellen Nutzenfunktion nicht bestimmen, aber es liegt auf der Hand, dass ein Selbstbehalt von 3000 eher niedrig gegriffen ist: Schließlich fallen fast jedes Jahr Gesundheitskosten an, so dass selbst in jungen Jahren ein nicht unbeträchtlicher Teil dieses Betrags mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgebracht werden muss (und daher nicht sonderlich riskant ist). Eine überraschende Absenkung des Nettoeinkommens um weniger als 10 % dürfte schwerlich dazu führen, dass der Grenznutzen des Einkommens um mehr als 30 % ansteigt.

Ein Vergleich des in der Realität zu beobachtenden Versicherungsverhaltens mit dieser Analyse führt rasch zu dem Ergebnis, dass viele Zeitgenossen diese Entscheidung nicht rational fällen. So verhält es sich mit vielen Versicherungssparten. Der Befund lässt sich in der privaten Krankenversicherung bestätigen, wenn die Versicherungsnehmer zwischen Policen mit unterschiedlichem Deckungsumfang wählen können (und die Vollversicherung nicht steuerlich gefördert wird, was in Deutschland allerdings der Fall ist!). Oft kaufen sie dann „shallow insurance“, d.h. eine Versicherung, die alltägliche Gesundheitskosten deckt, aber bei vergleichsweise seltenen, sehr teuren Behandlungen, die bei bestimmten Krankheiten nötig werden, Deckungslimits vorsehen<sup>24</sup>. Die Befürworter einer gesetzlichen Versicherung oder eines staatlichen Gesundheitsdienstes haben also zweifellos recht, wenn sie auf derartige (und viele andere) Unvernünftigkeiten im Verhalten der Bürger aufmerksam machen.

Dass das Versicherungsverhalten vieler Menschen nicht sonderlich rational ist, liegt mithin auf der Hand. In den meisten Ländern gibt es eine gesetzliche Krankenversicherung oder einen staatlichen Gesundheitsdienst. Diese Institutionen bieten damit eine vorzügliche Gelegenheit, die oben dargelegte Vermutung zu überprüfen, dass ein demokratischer Staat derartige Rationalitätsdefizite des Durchschnittsbürgers wohl kaum korrigieren dürfte. Es scheint, dass er sie sogar in verschärfter Weise reproduziert und das sogar in reichen Ländern mit einer verhältnismäßig günstigen Bevölkerungsstruktur, wie wir sie derzeit in Deutschland noch haben. Die Gesundheitsausgaben hängen stark vom Alter ab, sie wachsen im Rentenalter dramatisch an. Auch wenn die Lage schwer überschaubar ist, scheint es, dass gesetzliche

---

<sup>24</sup> Bei den Deutschen spielt das keine große Rolle, weil sie im Fall der GKV keine Wahl haben, wie sie sich versichern wollen, und die PKV dahingehend reguliert wird, dass „normale“ Vollversicherungen keine solchen Deckungsgrenzen vorsehen dürfen. Shallow insurance findet man bei Ausländern, etwa ausländischen Studenten, die nicht in der GKV versichert sind, sondern eine private Auslandskrankenversicherung haben.

Krankenversicherungen und staatliche Gesundheitsdienste zwar bereitwillig die relativ bescheidenen Krankheitskosten decken, die die meisten von uns in den meisten Jahren ihres Lebens verursachen, aber häufig bei der Deckung der sehr hohen Kosten versagen, die die Behandlung einer kleinen Minderheit verursacht, die an teuren, aber durchaus heilbaren oder zumindest gut behandelbaren Krankheiten leidet.<sup>25</sup> Die Gewährung dieser kostspieligen Leistungen würde das Budget sprengen und deswegen wird der Zugang zu ihnen auf fantasievolle Weise verbaut oder erschwert.<sup>26</sup> Die Lage ist nicht zufällig schwer überschaubar: Wäre sie transparent, würde dies die Popularität der gesetzlichen Versicherungen bzw. staatlichen Gesundheitsdienste gefährden und daran ist ihren Betreibern und politischen Befürwortern wenig gelegen. Deswegen werden derartige Rationierungsmaßnahmen oft auf diskrete Weise durchgeführt, über die kaum etwas an die Öffentlichkeit dringt.<sup>27</sup> Aus eigener Erfahrung kennen die meisten diese Rationierungsmaßnahmen nicht und das schon allein deswegen, weil nicht jeder die entsprechenden Krankheiten am eigenen Leib erfährt und der Arzt keinen Grund hat, sich offenherzig zu äußern. Immerhin muss man feststellen, dass wir diesbezüglich in Deutschland vorläufig noch relativ gut dran sind. In fast allen anderen Ländern gibt es viel drastischere Rationierungsmaßnahmen.

Diese Rationierungsmaßnahmen scheinen einer erkennbaren politischen Logik zu folgen. Die gesetzliche Krankenversicherung (bzw. der staatliche Gesundheitsdienst) benötigt die politische Unterstützung des Durchschnittsbürgers. Die wird beschafft, indem man bei der Erstattung der relativ geringfügigen Gesundheitskosten des Durchschnittsbürgers generös ist.

---

<sup>25</sup> Vgl. Goodman, Musgrave und Herrick: *Lives at Risk. Single-Payer National Health Insurance around the World*. Lanham 2004.

<sup>26</sup> und das sogar in sehr wohlhabenden Ländern, die sich viel auf ihr Sozialsystem zugute halten, wie etwa Schweden: „As of 2013, Sweden`s National Board of Health and Welfare reported that the average wait time from initial referral to start of treatment for ‚intermediary and high risk‘ prostate cancer was ... 220 days.“ Vgl. Per Bylund: *What Sweden can teach us about ObamaCare*. *Wall Street Journal*, April 17, 2014.

<sup>27</sup> In Sachsen kam 2013 rein zufällig eine derartige Rationierungsmaßnahme in die Presse. Vorher hatte außer den niedergelassenen Ärzten wohl kaum jemand davon gewusst. Senioren haben anders als Jüngere recht häufig einen Bedarf nach teuren Medikamenten, die sie sich mit ihrer Rente kaum leisten können. In Ländern mit hohem Seniorenanteil wie in Sachsen belastet dies die GKV erheblich. In Sachsen hatte sich der zuständige Sparfuchs (das ist vor allem die Kassenärztliche Vereinigung, die dafür sorgen muss, dass das Budget reicht) etwas ausgedacht, um dieses Problem zu „lösen“, aber ein Arzt klagte dagegen und bekam Recht. Das Gerichtsverfahren erzeugte Publizität. Die Kassenärzte hatten eine Vorgabe erhalten, welche Medikamentenausgaben sie im Durchschnitt pro Patient „verursachen“ dürfen. Hierbei blieb die Altersstruktur ihrer Patienten unberücksichtigt, so dass es für Ärzte, die in Sprengeln mit einer überdurchschnittlich bejahrten Bevölkerung praktizieren, sehr schwierig war, diese Vorgabe einzuhalten. Überschritten sie das Budget, wurden sie hierfür von der Kassenärztlichen Vereinigung persönlich zur Kasse gebeten. Einem Arzt, der relativ viele Senioren mit hohem Medikamentenbedarf als Patienten hatte, konnte dies leicht wiederfahren. Es liegt auf der Hand, dass die Ärzte auf diese Weise dazu angereizt wurden, Senioren zu diskriminieren. Im vorliegenden Fall war die Diskriminierung wohl nicht mit der „nötigen“ Konsequenz betrieben worden, so dass der Arzt die Medikamente bestimmter Patienten aus der eigenen Tasche zahlen sollte. Dagegen wehrte er sich.

Aber eben deswegen fehlen die Mittel, um bestimmte aufwendige Behandlungen in der benötigten Menge bereitzustellen. Davon erfährt aber nur eine relativ kleine Minderheit, die persönlich Erfahrung mit kostspieligen Krankheiten gewinnt. Diese Leute sind nicht zahlreich genug, um maßgeblichen Einfluss auf den Ausgang des demokratischen politischen Entscheidungsprozesses ausüben zu können. Im Unterschied zum Durchschnittsbürger erkennen die politischen Eliten das Dilemma zwar schon, aber ein Eigeninteresse an seiner Lösung haben sie nicht, weil sie in allen Nationen einen privilegierten Zugang zu Gesundheitsleistungen genießen, sei es offiziell und legal<sup>28</sup> oder insgeheim (über „Beziehungen“). Das „System“ ist infolgedessen politisch stabil. Wenn diese Analyse<sup>29</sup> richtig ist, dann reproduziert der demokratische politische Entscheidungsprozess das oben dargestellte Rationalitätsdefizit in verschärfter Form und zwar insbesondere in den reichen Ländern. In den armen Ländern hingegen ist die Unterversorgung im Bereich der staatlichen medizinischen Versorgung (ganz unabhängig davon, ob es sich um eine staatliche Versicherung oder einen staatlichen Gesundheitsdienst handelt) meist so eklatant, dass sie sowieso fast nur von den Armen in Anspruch genommen wird, wohingegen die Mittelschicht und die Wohlhabenden die von ihnen konsumierten Gesundheitsgüter in der Regel selbst bezahlen. Dementsprechend gering ist ihr Interesse am Ausbau der staatlichen Versorgung. Die wichtigste Nebenwirkung der offiziell vorhandenen gesetzlichen Versicherung besteht dann oft darin, dass sie die Entwicklung einer privaten Krankenversicherung hemmt, die möglicherweise (nach der Gewinnung ausreichender Erfahrung) weniger irrationale Züge tragen würde.<sup>30</sup>

## 5. Prostitution

Der Beruf der Prostituierten ist unangenehm und gefährlich. Beides sind Attribute, die auf dem Arbeitsmarkt mit einer Prämie belohnt werden. Die Prämie steigt mit dem Grad der Unannehmlichkeit bzw. Gefährlichkeit stark an. In die Sprache der Volkswirtschaftslehre über-

---

<sup>28</sup> wie in Deutschland. Sogar die heftigsten Kritiker der privaten Krankenversicherung und Vorkämpfer einer sog. Bürgerversicherung wie z. B. der SPD-Abgeordnete Lauterbach sind, wenn ich recht informiert bin, privat versichert. Im Interesse des Rechtsstaats ist diese legale Lösung der Lösung per Vitamin B entschieden vorzuziehen.

<sup>29</sup> Entnommen ist sie aus Goodman John, Gerald Musgrave und Devon Herrick: *Lives at Risk*. Lanham 2004.

<sup>30</sup> Aus ökonomischer Sicht ist das nicht zwingend. Aber die Politik richtete es dann oft so ein, dass die private Krankenversicherung diskriminiert oder unterdrückt wird, weil ihre Ausbreitung es noch offenkundiger machen würde, dass der staatliche Gesundheitsdienst nicht hält, was er verspricht – und so viel Transparenz will man denn doch nicht. Selbst wenn sie darauf verzichtet, erschwert die Existenz eines prinzipiell jedermann zugänglichen staatlichen Gesundheitsdienstes, der je nach politischer Konjunktur mal gut und mal schlecht dotiert ist, den privaten Versicherungsunternehmen die für ihr eigenes Geschäft, wenn es seriös sein soll, doch unbedingt erforderliche Kalkulation.

setzt bedeutet Unannehmlichkeit Arbeitsleid und die Hure hat, in dieser Terminologie, ein hohes Grenzleid der Arbeit. Der gleichgewichtige Marktlohn bestimmt sich nach dem Grenzleid. Man mag im Bereich der vornehmlich von Männern ausgeübten Berufe zum Vergleich an Bergleute, Seefahrer und Söldner denken, wobei die ersten zwei Berufsgruppen beim heutigen Stand der Technik bei weitem nicht mehr so unangenehm und gefährlich sind wie früher, wohingegen der Beruf des Berufssoldaten oder Söldners noch immer hochriskant ist (und Berufsarmeen sofort massive Rekrutierungsprobleme bekommen, wenn die Soldaten damit rechnen müssen, des Öfteren in echte Kampfeinsätze verwickelt zu werden. Diese Rekrutierungsprobleme lassen sich ab einem gewissen Risikograd nur mehr durch die allgemeine Wehrpflicht lösen.). Die Zahl der Frauen, denen die Natur die nötigen Qualifikationsvoraussetzungen für die Ausübung des Berufs einer Prostituierten mitgegeben hat, ist groß, aber die Unerfreulichkeit und Gefährlichkeit dieses Berufs haben zur Folge, dass in den hochentwickelten Ländern, in denen sich den jungen Frauen auf dem Arbeitsmarkt in der Regel gute Alternativen eröffnen, das Angebot an Arbeitskräften sehr begrenzt ist und es infolgedessen in aller Regel durch Importe (Migration) ergänzt wird. Frauen, die das Talent für und die Gelegenheit zur Ausübung anderer einträglicher Berufe haben, werden den Beruf der Prostituierten in der Regel nicht ausüben wollen außer wenn sie einen außerordentlich hohen Bargeldbedarf haben wie etwa Drogensüchtige. Die Dienstleistungen der Prostituierten werden von einem breiten Kundenkreis sehr geschätzt. Die Zahlungsbereitschaft vieler Kunden ist hoch und gar nicht selten sogar sehr hoch. Infolgedessen handelt es sich aus volkswirtschaftlicher Sicht um ein wertschöpfungsintensives Gewerbe, das einen weit größeren Beitrag zum Nationaleinkommen erbringt als mancher andere, in höherem Ansehen stehender Wirtschaftszweig. Prostituierte sind hochproduktive Arbeitskräfte. Viele von ihnen können sich, was ihre Produktivität anbetrifft, mit Staranwälten, Fachärzten, Finanzexperten u. ä. m. messen. In den relativ wenigen Ländern, in denen die Prostitution legal ausgeübt und beworben werden kann<sup>31</sup>, wird sie häufig zu einem bedeutenden Zweig der Exportwirtschaft, d. h. zu einem Träger bedeutender Dienstleistungsausfuhren, so in Deutschland<sup>32</sup> und Thailand. Von

---

<sup>31</sup> In England ist Prostitution erlaubt, darf aber nicht beworben werden. Das erschwert die Ausübung dieses Berufs erheblich.

<sup>32</sup> Manchen Schätzungen zufolge bedienen in Deutschland ca. 200 000 Prostituierte (die Schätzungen divergieren allerdings erheblich und reichen von 150 000 bis 400 000) pro Tag im Durchschnitt 1 Million Kundinnen und Kunden. Wenn das auch nur annähernd stimmt, ist dies ein starkes Indiz dafür, dass hier eine bedeutende Exportindustrie entstanden ist. Dass aus der deutschen Bevölkerung eine derartig große Nachfrage kommen könnte, ist kaum anzunehmen. Da viele der in diesem Gewerbe tätigen Arbeitskräfte aus dem östlichen Ausland kommen und sie gewiss einen beträchtlichen Teil ihrer Einkünfte in die Heimat mitnehmen, wohingegen der Sextourismus mit Zielland Deutschland vor allem aus wohlhabenden westeuropäischen Ländern kommt, findet hier gewiss ein beachtlicher Wohl-

Deutschland redet man deswegen heute mitunter als dem Bordell Europas und scheint damit insinuierten, dass wir uns für diesen Rang schämen müssten.

Aus der hohen Zahlungsbereitschaft für sexuelle Dienstleistungen folgt, dass es fast unmöglich ist, dieses Gewerbe auszurotten. Dazu bedürfte es drakonischer Maßnahmen. In den kommunistischen Staaten wurde seine Ausübung in der Stalinära im Regelfall so hart geahndet (Lagerhaft), dass derartige Dienstleistungen faktisch nur mehr hochprivilegierten Schichten zugänglich waren, die über dem Gesetz standen, aber im Spätsozialismus kam das Gewerbe zurück (und zwar nicht zuletzt wegen der Deviseneinnahmen, die es verschaffte - außerdem nahmen in der Regel die Geheimdienste die Prostituierten unter ihre Fittiche und nutzten sie als Informanten). Die Wirkungen eines Verbots der Prostitution unterscheiden sich je nachdem, wer bestraft wird. Traditionell hat man vor allem die Prostituierten bestraft. Solange die Strafen für die Prostituierten nicht extrem hoch werden, hat ein Verbot der Prostitution vor allem zur Folge, dass die Preise für die Dienstleistungen steigen und zwar umso mehr, je höher die Strafen sind und je wirksamer das Verbot durchgesetzt wird. Höhere Preise reduzieren die Nachfrage nach den Diensten der Prostituierten. Die Preise steigen, weil die Ausübung des Berufs durch ein Verbot gefährlicher wird. Die Prostituierten benötigen dann in stärkerem Maße Beschützer und zwar solche, die sie auch vor der Polizei zu beschützen vermögen (beispielsweise indem sie Beamte bestechen). Die Preise können in diesem Wirtschaftszweig ohne weiteres so stark steigen, dass auch ein normalerweise nicht sonderlich korrupter Staat punktuell bestechlich wird. Wenn man statt der Prostituierten die Freier bestraft, wie man es seit einiger Zeit in Schweden tut, hat dies zur Folge, dass die Zahlungsbereitschaft der Kunden sinkt. Die geminderte Einträglichkeit des Gewerbes reduziert das Angebot an Arbeitskräften. Wenn es sich um Haftstrafen handelt, schreckt dies Freier mit hohem Einkommen stärker ab als Freier mit geringem, so dass sich der edlere Teil des Gewerbes ins Ausland verlagert. Strafen für die Freier fördern den Sextourismus vermutlich stärker als Strafen für Prostituierte.

Prostitution hat externe Effekte. Die Bekämpfung der Prostitution erzeugt ebenfalls externe Effekte. Als negativer externer Effekt der Prostitution lässt sich anführen, dass das Auge bestimmter Zeitgenossen durch den Anblick von Prostituierten und ihren Marketingmaßnahmen beleidigt wird. Dieses Problem lässt sich leicht lösen, indem man die Ausübung der Prostitution und ihre Bewerbung auf bestimmte Zonen beschränkt, in die dieses empfindliche Auge nicht zu blicken braucht, wenn es dies nicht will. Ein positiver externer Effekt der

Prostitution dürfte darin bestehen, dass sie die Häufigkeit von Sexualdelikten reduziert. In einem Land, in dem die Prostitution frei ist und die Preise für ihre Dienste infolgedessen relativ gering sind, dürften die Frauen weniger stark von Sexualdelikten bedroht sein. Dieser externe Vorteil der Prostitution hat aus der Sicht der potentiellen Betroffenen zweifellos einen sehr hohen wirtschaftlichen Wert, so dass selbst ein geringfügiger Rückgang der Sexualdelikte durch Liberalisierung der Prostitution als bedeutender Vorteil einzustufen ist. An der Relevanz dieses Effekts ist kaum zu zweifeln, auch wenn es mangels brauchbarer Daten so gut wie unmöglich ist, seine Stärke einigermaßen verlässlich abzuschätzen<sup>33</sup>.

Wird Prostitution verboten und versucht der Staat ernsthaft, dieses Verbot durch die Bestrafung der Prostituierten durchzusetzen, dann fördert dies Entstehung und Wachstum des organisierten Verbrechens. Das Gewerbe ist ausreichend wertschöpfungsstark, um für verbrecherische Organisationen lukrativ zu sein. Prostitution in einer Weise auszuüben, die dem aufmerksamen Blick der Polizei entgeht, ist so gut wie unmöglich. Wenn der Polizist die Prostituierte nicht mehr findet, findet sie der Freier auch nicht mehr. Also muss dafür gesorgt werden, dass der Polizist wegsieht. Um dies zu erreichen, ist Organisation nötig. Der Vorgesetzte des Polizisten muss dazu veranlasst werden – beispielsweise per Bestechung – dass er diesbezügliche Nachlässigkeit seiner Truppe zumindest duldet oder – besser noch – fördert. Der Aufbau und die Pflege entsprechender Kontakte mit Polizeioffizieren oder Politikern ist eine längerfristige Aufgabe, die am besten von gut geführten verbrecherischen Organisationen gemeistert werden kann. Wenn man dem organisierten Verbrechen einen lukrativen, weil wertschöpfungsstarken Markt verschafft, wird es früher oder später fast unweigerlich zum Entstehen entsprechender Organisationen bzw. zu einer Aktivitätsausweitung vorhandener krimineller Organisationen kommen. Das hat mancherlei ungünstige Effekte, weil diese Organisationen, wenn sie erst einmal bestehen, noch viele andere unerwünschte Aktivitäten betreiben werden. Der schwedische Weg, statt der Prostituierten die Freier zu bestrafen, dürfte den Vorteil haben, dass er das organisierte Verbrechen weit weniger stark fördert (weil er die Zahlungsbereitschaft der Freier drückt).

Wir können unsere Betrachtung dahingehend zusammenfassen, dass die normative volkswirtschaftliche Analyse geradezu unausweichlich zur Empfehlung führt, die Prostitution zu liberalisieren und als einen ganz gewöhnlichen Beruf zu behandeln. Tatsächlich ist dies nur in sehr wenigen Ländern geschehen. Deutschland und die Schweiz gehören in diese Ländergruppe. Damit stehen wir vor dem Problem zu erklären, weshalb wirtschaftliche Rationalität

---

<sup>33</sup> Cundiff schätzt, dass die Zahl der Sexualstraftaten in den USA bei einer vollen Liberalisierung der Prostitution um ca. 25 % sinken würde. Vgl. Cundiff: Prostitution and Sex Crimes. Independent Institute Working Paper Number 50, 2004.



in diesem Bereich so wenig zählt. Die Bekämpfung der Prostitution ist pure Meritorik. Mit den Mitteln der volkswirtschaftlichen Theorie ist die überragende Bedeutung meritorischer Aspekte in der Prostitutionspolitik der meisten Staaten nicht zu erklären. Eine soziologische Analyse dürfte weiter führen, ist aber nicht Gegenstand dieser Veranstaltung.

## 6. Suchtmittel (Alkohol, Drogen)

Im Unterschied zur Prostitutionspolitik kann man die Debatte über Drogenpolitik durchweg mit Marktversagensargumenten führen und entscheiden. Der populäre Rekurs auf Argumente aus dem Bereich der Meritorik erweist sich dann als überflüssig. Die externen Kosten und Nutzen des Drogenkonsums und der Bekämpfung des Drogenkonsums liegen zumindest zum Teil auf der Hand. Externe Kosten des Drogenkonsums sind erstens die Unfälle und Verbrechen, die unter Drogeneinfluss passieren bzw. begangen werden, also beispielsweise der Verkehrsunfall, der von einem unter Alkoholeinfluss stehenden Fahrer verursacht wird. Extern sind die Schäden, die bei anderen anfallen, nicht bei dem Fahrer selbst. Externe Kosten des Drogenkonsums sind ferner die Gesundheitsschäden, die Babies erleiden, wenn ihre Mütter während der Schwangerschaft Drogen konsumieren. Dies ist leider in nicht wenigen Nationen ein bedeutendes Problem. Externe Effekte fallen zweitens an, wenn der Drogenkonsument durch den Drogenkonsum die Fähigkeit verliert, für seinen Lebensunterhalt zu sorgen und damit zum Kostgänger der Sozialsystems wird. Diese Kosten verwandeln sich allerdings in Nutzen, wenn dies erst in relativ fortgeschrittenem Lebensalter passiert und er wenig später dahinstirbt. Dann liegt der Fall ähnlich wie beim Rauchen. Bekanntlich unterscheiden sich die verschiedenen Drogen sehr stark hinsichtlich des Lebensalters, in dem derartige Folgen eintreten pflegen. Mit einiger Kühnheit lässt sich drittens auch noch die Bedrohung Minderjähriger als externer Effekt einstufen, die fast unvermeidlich eintritt, wenn eine bestimmte Droge weit verbreitet ist. Dann lässt es sich kaum verhindern, dass sie auch in die Hände von Minderjährigen gerät. Dies ist ein externer Effekt, wenn wir die Eltern dieser Minderjährigen als ihre Sachwalter betrachten und – sicherlich realitätsnah – unterstellen, dass den Eltern ein Drogenkonsum ihrer Sprösslinge unwillkommen ist. Bei vielen Drogen liegt es auf der Hand, dass die externen Kosten gegenüber etwaigen externen Nutzen, sofern es diese überhaupt gibt, stark überwiegen. Dieses Argument spräche für eine starke steuerliche Belastung und in manchen Fällen sicherlich auch für ein Verbot von Drogen, wäre die staatliche Drogenbekämpfungspolitik nicht ebenfalls mit erheblichen internen und externen Kosten verbunden. Interne Kosten fallen an, weil Polizisten, Drogenfahnder, Staatsanwälte und Gefängniswärter bezahlt

und mit der erforderlichen Technik ausgerüstet werden müssen. Externe Kosten fallen an, weil der Versuch, Steuern zu erheben und Verbote durchzusetzen oft nicht gelingt und zum Entstehen eines Schwarzmarkts führt. Das gilt sogar für Staaten, in denen Beamtenbestechung eine im internationalen Vergleich ganz außerordentlich geringe Bedeutung hat wie den skandinavischen. In Schweden haben die hohen Preise, für die das staatliche Alkoholmonopol gesorgt hat, dazu geführt, dass schätzungsweise 50 % aller Alkoholika über nicht deklarierte private Importe und über Schwarzmarktgeschäfte beschafft werden.

Die Entwicklung umsatzstarker Schwarzmärkte zieht fast unvermeidlich die Entstehung einer Mafia nach sich. Entgegen landläufigen Vorstellungen ist ein Mafioso vor allem ein Beschützer. Das Kerngeschäft der Mafia ist das Eintreiben von Schutzgeldern und im Gegenzug die Gewährung von Schutz. Die Mafia produziert Sicherheit, aber nicht als öffentliches, sondern als privates Gut. Sie fördert den Absatz ihrer Dienstleistungen, indem sie die Unsicherheit derjenigen vermehrt, die keine Schutzgelder bezahlen wollen. Das ist aus der Sicht der Mafia gewissermaßen Marketing. Auf umsatzstarken Schwarzmärkten gibt es viele Akteure, die Schutzbedürfnisse haben. Schwarzhändler und –produzenten benötigen Schutz vor Konkurrenten, Übergriffen von Kriminellen und den staatlichen Sicherheitsorganen. Die Stärke dieses Bedürfnisses hängt davon ab, wie groß die Umsätze sind. Wird auf dem betreffenden Schwarzmarkt wenig verdient, lohnt es sich gewissermaßen nicht, die Schwarzmarktakteure auszurauben etc. Dann ist ihr Schutzbedürfnis weniger ausgeprägt. Auch die Kunden der Schwarzhändler können Schutzbedürfnisse haben und die Mafia kann sich als Verbraucherschützer betätigen, die beispielsweise bei der Geltendmachung von Gewährleistungsansprüchen wegen Lieferung minderwertiger Ware Hilfestellungen gewährt. Eine geradezu unverzichtbare Voraussetzung für die Entstehung einer Mafia, die ausreichend stark und gut organisiert ist, um derartige Dienstleistungen in bedeutendem Umfang zu produzieren, ist ein Netz von Verbindungsleuten in den relevanten Staatsorganen, also vor allem bei der Polizei und der Staatsanwaltschaft. Aufgabe dieser Verbindungsleute ist es, dafür zu sorgen, dass der Kampf des Staates gegen die Mafia schwach und ineffizient bleibt. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist Mexiko. Im Fall von Mexiko ist bekannt, dass viele Provinz- und Kommunalverwaltungen unter dem Einfluss der Mafia stehen und von den Sicherheitskräften dieser Verwaltungen daher kein wirksamer Schutz gegen die Mafia erwartet werden kann. Der Aufbau eines solchen Netzes von Helfern und Freunden der Mafia in den staatlichen Behörden nimmt naturgemäß Zeit in Anspruch. Deswegen stellt sich dieser negative externe Effekt der Drogenbekämpfung in der Regel mit einer deutlichen Verzögerung ein. Die Kehrseite dieser Verzögerung ist, dass die Mafia, wenn sie sich erst einmal konsolidiert hat, in der Regel den

Wegfall wichtiger Geschäftsbereiche um Jahrzehnte überlebt und es ihr gelingen kann, sich neue Geschäftsbereiche zu erschließen.

Das vielleicht bekannteste historische Beispiel hierfür sind die USA. Nach dem Ersten Weltkrieg rollte eine Tugendwelle durch Amerika und man nahm sich vor, viele Laster auszurotten, die zuvor sehr verbreitet waren, so der Alkoholgenuss, die Prostitution und das Glücksspiel. Besonders ambitiös war der Versuch, Amerika trocken zu legen, waren die Amerikaner doch schon zur Zeit des Unabhängigkeitskriegs eine ziemlich trinkfeste Nation. Wie hoch die Tugendwelle schwappte, kann man daran ermessen, dass das Alkoholverbot sogar in die Verfassung des amerikanischen Bundes aufgenommen wurde und die hierfür erforderliche Zweidrittelmehrheit in Senat und Repräsentantenhaus beschafft werden konnte. Zu den wichtigsten Ergebnissen der Tugendwelle gehörte es, dass die amerikanische Mafia sich aus bescheidenen Anfängen in eine mächtige und einflussstarke Organisation entwickelte. Nach der Aufhebung des Alkoholverbots benötigte der amerikanische Staat fast ein halbes Jahrhundert, um sie wieder niederzuringen. Viele andere Rauschmittel sind noch heute in Amerika Objekt des sog. War on Drugs, wobei sich in den letzten Jahren ein gewisser Strategiewechsel abzeichnen scheint. Man darf vermuten, dass es schon viel früher zu einem Wechsel gekommen wäre, wenn die enormen externen Kosten dieses Kriegs nicht vornehmlich in Mexiko und anderswo in Lateinamerika anfallen würden.

Diese Analyse externer Kosten läuft selbstverständlich nicht auf die Empfehlung hinaus, dass alle Staaten sämtliche Drogen freigeben sollten. Sie liefert nur eine Richtlinie für Abwägungen. Wie hoch die externen Kosten des Drogenkonsums ausfallen, hängt davon ab, wie häufig dieser zum Verlust der Erwerbsfähigkeit führt und in welchem Alter dies in der Regel eintritt. Ebenso bedarf es jeweils der Prüfung, wie hoch die externen Kosten der Drogenbekämpfung ausfallen. Ist im betrachteten Territorium die zahlungsfähige Nachfrage nach einer Droge relativ gering, weil es nur wenige wohlhabende Konsumenten gibt, die sie begehren, kann die Besteuerung oder das Verbot dieser Droge kaum zum Kristallisationspunkt einer noch gar nicht existierenden Mafia werden. Wenn aber bereits eine bedeutende Mafia entstanden ist, ist eine Liberalisierung vieler Märkte das vielleicht wirksamste Mittel, um ihr das Geschäft zu verderben und das Wasser abzugraben, sofern sie für die wegbrechenden Märkte (zahlungswilligen Schutzbedürfnisse) keinen ausreichenden Ersatz findet. Schließlich hat die Liberalisierung die Wirkung, dass die liberalisierte Droge dramatisch billiger wird und man mit ihrem Vertrieb nicht mehr viel verdienen kann. Die Mafia lebt davon, dass ihre Geschäftsfelder außerordentlich einträglich sind. Sonst würden sich nur wenige den Risiken eines Mafioso-Lebens aussetzen wollen. Dieser Beruf ist noch viel riskanter als der Beruf Hure.

## 7. Kritische Anmerkungen zur Pädagogisierung

Am Schluss dieser Notes steht ein Abschnitt, der Erziehung aus soziologischer Perspektive betrachtet. Erziehung ist offenkundig Meritorik<sup>34</sup>. Wir ziehen eine Theorie heran, die sich in ihren Voraussetzungen grundlegend von der Volkswirtschaftstheorie, aber auch von den Theoriegrundlagen des klassischen Liberalismus unterscheidet, interessanterweise aber in Teilbereichen zu ähnlichen Schlüssen führt. Dies ist die luhmannsche Gesellschaftstheorie, die im nächsten Gliederungspunkt der Vorlesung erneut benötigt und auch deswegen hier eingeführt wird<sup>35</sup>. Sie beruht auf der Verbindung von Evolutions-, Kommunikations- und Systemtheorie. Sie führt drei Theorietraditionen zusammen, die sich lange Zeit getrennt entwickelt haben. Die Gesellschaft wird als das umfassendste Sozialsystem aufgefasst, das alle anderen in sich enthält. Soziale Systeme bestehen aus Kommunikationen (die weit aufgefasst werden und beispielsweise Zahlungen einschließen) und nichts anderem als Kommunikationen. Manche Sozialsysteme (nicht alle) evolvieren. Evolution ist nicht nur ein anderes Wort für Wandel, sondern wird präziser gefasst. Von diesem Ausgangspunkt aus lässt sich eine Kritik der Pädagogisierung formulieren, die weiter geht als die übliche, die beispielsweise auf die Praxisferne des an Schulen und Hochschulen vermittelten Wissens abstellt.

Jede Kommunikation sozialisiert, indem sie irgendwelche Spuren im Bewusstsein der Kommunikationsteilnehmer hinterlässt, die Folgen nach sich ziehen können. Erziehung hebt sich dadurch von Sozialisation ab, dass der Erzieher absichtsvoll kommuniziert und seine Absichten über längere Zeit hinweg mit immer neuen Kommunikationen weiterverfolgt. Nicht jede Absicht konstituiert Erziehung – die Absicht, zu einem Geschäftsabschluss zu kommen, tut dies offensichtlich nicht – sondern der Erzieher muss „gute“ Absichten verfolgen, insbesondere die Absicht der Vermittlung von Wissen und Können an jemanden, der darüber noch nicht verfügt. Erziehung rechtfertigt ihr Treiben damit, dass Sozialisation heute nicht mehr ausreicht. „Erziehung wird eingerichtet, um das zu ergänzen oder zu korrigieren, was als Resultat von Sozialisation zu erwarten ist.“<sup>36</sup> In einem bescheidenen Umfang hat es natürlich

---

<sup>34</sup> Als zusätzliche Lektüre zu diesem Abschnitt wird dem Studierenden das Kapitel 7 meines Typoskripts „Ein Luhmann-Leitfaden für Ökonomen“ empfohlen, der sich auf meiner Homepage unter Publikationen findet.

<sup>35</sup> Grundlegend hierfür sind Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Frankfurt am Main 1984, derselbe: Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main 1997.

<sup>36</sup> Luhmann: Das Erziehungssystem der Gesellschaft. FfM 2002, S. 54.

immer eine Erziehung der Kinder gegeben. So wird man den Kindern wohl schon immer gesagt haben, dass sie zum Pinkeln die Hütte verlassen sollen<sup>37</sup>. Aber in den meisten Familien fand nur wenig Erziehung statt und verließ man sich in der Hauptsache auf Sozialisation. Erst im 19. Jahrhundert setzte sich die Ansicht durch, dass Eltern als Erzieher nicht mehr genügen, sondern ihre Tätigkeit durch eine Beschulung ergänzt werden muss, in der ausgebildete Pädagogen über Jahre hinweg auf ihre Zöglinge einwirken. Und erst im 20. Jahrhundert kam die Meinung auf, dass diese Beschulung nicht nur bei einer relativ kleinen Minderheit<sup>38</sup>, sondern beim Großteil der jungen Generation sogar dann noch weitergeführt werden soll, wenn die Zöglinge längst keine Kinder mehr sind.<sup>39</sup>

Erzieherische Bemühungen können das Bewusstsein des Zöglings nicht auf direktem Weg angreifen, sondern müssen den Umweg über Kommunikation nehmen. Ob die Kommunikation die gewünschte Wirkung zeitigt, lässt sich nicht feststellen. Was der Zögling wirklich denkt, bleibt sein Geheimnis. Kommunikation wird oft als Übertragung einer Information aufgefasst, aber diese metaphorische Beschreibung, die schon allein deswegen nicht passt, weil der Sprecher die Information nicht verliert<sup>40</sup>, führt oft in die Irre und im Fall von Erziehung tut sie dies ganz besonders. Die Information, die der Sprecher besitzt, muss sich nicht mit seiner Mitteilung decken. Er agiert nicht wie der Lautsprecher eines Computers, der das Ergebnis einer Rechenoperation verkündet. Was der Sprecher mitteilt, ist allenfalls eine Auswahl aus den ihm zur Verfügung stehenden Informationen. Es kann sich stattdessen auch um eine Halbwahrheit handeln, einen Täuschungsversuch, eine Desinformation. Der Mitteilungsempfänger hat infolgedessen allen Grund, zwischen Information und Mitteilung zu unterscheiden. Ist er über Jahre hinweg pädagogischer Kommunikation ausgesetzt, wird auch der dümmste Zögling die pädagogische Absicht der Mitteilungen erkennen, die der Lehrer abgibt. Die Schüler lernen, „dass das Wohlwollen, die Freundlichkeit und die Nachsicht des Lehrers strategische Konzepte sind.“<sup>41</sup> Der Lehrer belehrt sie über „richtiges Wissen und angemessene-

---

<sup>37</sup> Luhmanns Beispiel, vgl. Das Erziehungssystem S. 60.

<sup>38</sup> Universitäten waren ursprünglich keine Erziehungsanstalten. In der humboldtschen Idealvorstellung von Universität (Erziehung zur „Freiheit“) war bereits eine gewisse, allerdings betont zurückhaltende Intentionalisierung angelegt. Der sog. Bolognaprozess mit seiner „Modularisierung“, der den Hochschullehrern abverlangt, für jede Lehreinheit die von ihnen verfolgten Intentionen („Outputs“, „Kompetenzen“) zu bestimmen und auf das Papier einer Modulbeschreibung zu bringen, war der Versuch, das erzieherische Engagement der Hochschulen zu forcieren.

<sup>39</sup> Pädagogik passt vom Wortsinn her nur bei Kindern (paidos – griech: das Kind). Sollen auch die Erwachsenen erzogen (griech. geführt) werden, müsste man eigentlich von Demagogik sprechen (demos das Volk).

<sup>40</sup> In der Volkswirtschaftslehre sagt man eben deswegen, dass eine Information Eigenschaften eines öffentlichen Gutes hat. Sie ist allerdings kein reines öffentliches Gut, sondern ein Mischgut.

<sup>41</sup> Luhmann: Erziehungssystem op. cit. S. 75. Einem ähnlichen Abnutzungseffekt wie Freundlichkeit und Nachsicht unterliegt auch der Versuch des Pädagogen, den Unterricht „spannend“ zu gestalten

nes Verhalten“, aber gerade das gibt nach einiger Zeit Anlass zu der Frage „warum nicht anders? Dieser Weg des Widerstandes ist besonders attraktiv, weil er Chancen bietet, Individualität zu entwickeln. Beim bloßen Kopieren von Kulturmustern unterscheidet man sich nicht von anderen; man reproduziert nur, was von allen erwartet wird. Zu den Kulturmustern der Moderne gehört aber nicht zuletzt die hohe Bewertung individueller Besonderheit, ja Einzigartigkeit.“<sup>42</sup> Je intensiver der Schüler beschult wird, desto mehr Anlässe liefert man ihm, seine Individualität im Widerstand gegen Pädagogik zu suchen. Schließlich decken sich die Absichten der Erziehung offenkundig nicht mit den seinen – wären sie deckungsgleich, könnte nach dem Erwerb einer hinreichenden Fertigkeit im Lesen der eigentliche Schulunterricht stark reduziert werden. An seine Stelle träten Leselisten, Listen von CDs und gelegentliche Zusammenkünfte, bei denen der Schüler Fragen zum Lesestoff stellen könnte, gymnastische Übungen, „Praktika“ u. ä. m.

Dass Erziehung immer auch Selektion bedeutet, rührt daher, dass der Erzieher nicht einfach irgendwelche Absichten verfolgt, sondern seine Absichten als gut dargestellt werden müssen und zwar unabhängig von der tatsächlichen „gemischten und instabilen psychischen Befindlichkeit des Erziehers. Als Darstellungserfordernisse haben sie jedoch weitreichende, geradezu bindende Folgen, die zu Ergebnissen führen, die Pädagogen nicht mehr ohne weiteres als gut anerkennen würden. Denn die gute Absicht muss sich explizieren, sie muss die Erziehungsziele als gut und die Lernprogramme als richtig und nützlich vorstellen. Auf den Zögling projiziert, heißt dies aber, dass sein Verhalten entsprechend bewertet und vom Erziehungsschema aus als gut oder schlecht, als lobenswert oder als ungenügend beurteilt werden muss.“<sup>43</sup> „Die gute Absicht gebärt aus sich selbst heraus zwei recht ungleiche Kinder, nämlich Erziehung und Selektion ... Selektion lässt sich nicht vermeiden, wenn Erziehung sich als gute Absicht vorstellt und das Richtige markiert ... Weder Sprachen noch Naturwissenschaften, weder Geschichte noch Mathematik lassen sich unter der Voraussetzung unterrichten und lernen, dass es gleichgültig ist, wie der Lernende mit dem Stoff umgeht ... Im Erziehungsauftrag liegt daher auch eine Kommentierung des Lernverhaltens und eine Bestätigung oder Kor-

---

und die Aufmerksamkeit des Zöglings zu fesseln. „Die Erfahrung zeigt, wie schwer es ist, dieser Forderung nachzukommen und wie schnell die Künstlichkeit solcher Bemühungen erkennbar wird.“ S. 104. Oder man denke an die beliebte pädagogische Technik, dass der Lehrer den Schülern Fragen stellt. Diese Fragen unterscheiden sich von gewöhnlichen, außerhalb einer Erziehungssituation gestellten Fragen dadurch, dass der Lehrer die Antworten schon weiß. Solche Fragen stellt man außerschulisch nicht (es sei denn als rhetorische Frage, die man auch gleich selbst beantwortet), und wenn man es doch tut und es nachträglich herauskommt, empfindet man dies als peinlich. Dass es in der Schule nicht als peinlich, sondern als pädagogisch gut und lobenswert gilt, zeigt die Unwahrscheinlichkeit und Künstlichkeit der Situation.

<sup>42</sup> Ebenda S. 49.

<sup>43</sup> Ebenda S. 56.

rektur, denn anders kann kaum verdeutlicht werden, dass es ernst gemeint ist.“<sup>44</sup> Und dann stellt sich zwischen den Zöglingen alsbald der Unterschied zwischen Schülern ein, denen es leicht fällt, die gewünschte Lernleistung zu erbringen, und anderen, denen dies Mühe macht und die sich dafür erheblich anstrengen müssten. Je häufiger sich einer in der zweiten Gruppe wiederfindet, umso wahrscheinlicher ist, dass seine Leistung schlecht beurteilt wird und sich nach einer Serie derartiger Misserfolge Entmutigung einstellt. Die Pädagogik mag dann wünschen, diesen Entmutigungseffekt zu vermeiden, indem sie solche Schüler nach anderen Maßstäben beurteilt. Das kann sie aber nicht ohne weiteres: Wenn Erziehung immer auch Selektion bedeutet, gerät der Erzieher eben dadurch unter „Konsistenzdruck ... Man kann Zensuren nicht aus pädagogischen Gründen anheben oder absenken je nach dem, was man sich davon als erzieherischen Effekt verspricht; denn das würde das Gebot der Konsistenz und der gerechten Handhabung der Bewertungskriterien verletzen.“<sup>45</sup> Die Erziehung würde in Widerspruch zu ihren eigenen Darstellungserfordernissen geraten: Sie muss ihre Absichten als gut darstellen, und daraus folgt, dass sie ihr Gütekriterium nicht situationsabhängig opportunistisch verschieben und zurechtbiegen kann – jedenfalls nicht in einem solchen Maße, dass die anderen Schüler dies merken.

Die gegliederte Schule ist gewissermaßen der Trick, mit dem es sich die Erziehung ermöglicht, gleiche Leistungen unterschiedlich zu beurteilen. Auf der Mittelschule wird milder zensiert als auf dem Gymnasium. Aber wie man sich auch dreht und wendet, es bleibt dabei, dass Erziehung Ungleichheiten zwischen den Zöglingen verstärkt. Aus relativ geringfügigen Unterschieden in der Begabung der Schüler werden große Unterschiede in den Zeugnissen und akademischen Graden, mit denen sie das Erziehungssystem ins Berufsleben entlässt. Wollte Schule darauf verzichten, würde sie sich selbst überflüssig machen.

In der volkswirtschaftlichen Diskussion über das Erziehungswesen wird Erziehung in der Regel unter der Überschrift Humankapitalerzeugung und die damit einhergehende Selektion als Filterung diskutiert. Das luhmannsche Argument läuft darauf hinaus, dass Erziehung tatsächlich immer beides ist, und nicht funktioniert, wenn sie dies zu vermeiden versucht. Allenfalls kann man sich noch darüber unterhalten, welche Seite „überwiegt“, und dann könnte das Resultat durchaus sein, „dass das, was die Erziehung eigentlich erreichen will, sich epigenetisch als Nebenertrag des Selektionswesens einstellt ... die Schule bietet die Möglichkeit, die pädagogischen Freundlichkeiten zu ignorieren und sich auf den Erwerb von Zensuren und

---

<sup>44</sup> Ebenda S. 62 – 64.

<sup>45</sup> Ebenda S. 76.

das Bestehen von Prüfungen zu konzentrieren. Die Ausfaltung der guten Absicht in Erziehung und Selektion macht das System inhärent bistabil.“<sup>46</sup>

Es liegt auf der Hand, dass für Zöglinge, die eine langjährige Erfahrung mit Erziehung hinter sich haben, der verbesserte Start in eine berufliche Karriere, den weitere Erziehung verspricht, oft zum wichtigsten Motiv wird, mitzumachen. Ein beruflicher Aufstieg mag auch ohne bestimmte Hochschulexamina gelingen, und ein frühzeitiger Ausstieg aus dem Erziehungssystem schneidet nicht notwendigerweise alle Karrierechancen ab, aber die Karriere beginnt in aller Regel an einem sehr viel ungünstigeren Ausgangspunkt und ist mit größeren Mühen, Unsicherheiten und Verweilzeiten in untergeordneten, wenig attraktiven Positionen verbunden. Das Erziehungssystem motiviert seine Zöglinge durch seine Selektionsleistung für den Arbeitsmarkt zum Mitmachen. Es kann unterschiedlich scharf selektieren, stößt dabei aber auf das Dilemma, dass es bei schwacher Selektion seinen Zöglingen auch wenig Anreiz zum Mitmachen bieten kann. Scharfe Selektion bedeutet, dass der erfolgreiche Absolvent einen beträchtlichen Karrierevorteil gewinnt – und infolgedessen derjenige, der sich selbst den Erfolg zutraut, auch Grund hat, sich den Absichten des Pädagogen zu unterwerfen. Lehnt das Erziehungssystem eine solche Selektionsleistung für sich ab und weigert es sich, diese zu erbringen, reduziert es sich auf eine eher schwache Konkurrenz zum Angebot der Massenmedien. Statt eine volkswirtschaftliche Lehrveranstaltung zu besuchen, könnten Sie dann auch einfach ein Buch lesen oder, wenn ihnen das Bücherlesen zu langweilig ist, eine DVD oder eine Fernsehsendung mit volkswirtschaftlicher Thematik anschauen, wenn sie denn überhaupt der Meinung sind, volkswirtschaftliche Kenntnis zu benötigen (die meisten sind es nicht). Selbst wenn sie dieser Meinung sein sollten, wäre die volkswirtschaftliche Lehrveranstaltung wohl keine attraktive Variante, und zwar schon allein deswegen, weil sie weniger Spielraum für Anpassung an momentane Wünsche des Einzelnen bietet als die Lektüre eines Buchs, die man je nach Lust und Laune jederzeit abbrechen und wieder aufnehmen kann.

Aus dieser Analyse ergibt sich selbstverständlich nicht, dass die moderne Gesellschaft auf ein Erziehungssystem verzichten kann. Das kann sie auf gar keinen Fall, wie sie im Laufe des 19. Jahrhunderts anhand der üblen Folgen eines nur schwach entwickelten Erziehungssystems erfahren musste. Aber sie verweist doch auf die Grenzen, die dem System bei der Verfolgung seiner Ziele gesetzt sind. Pädagogik ist kein erfolgsträchtiges Handeln, ihr Alltag verzeichnet mehr Niederlagen als Siege. Ein großflächiger Einsatz pädagogischer Mittel verursacht „Sozialisierungseffekte, die sich der Berechnung entziehen.“<sup>47</sup> Nicht zu verkennen ist eine gewisse Analogie zwischen dem Wettrüsten und den inzwischen weit verbreiteten Lang-

---

<sup>46</sup> Ebenda S. 76.

<sup>47</sup> Luhmann: Soziale Systeme S. 282.



zeitaufenthalten im Erziehungssystem. Die Grade und Zeugnisse, die beispielsweise das Hochschulwesen zu vergeben vermag, spielen nur für den Einstieg ins Berufsleben eine Rolle, für die Erstanstellung. Für das meiste, was danach folgt, sind sie von geringer Bedeutung. Ob einer Karriere macht, hängt außer von den unberechenbaren Zufälligkeiten des Arbeitsmarkts und der Leistungsfähigkeit seines Beziehungsnetzwerks vor allem von organisationsinternen Umständen seines Arbeitgebers ab, die hochgradig organisationspezifisch sind und auf die sich der Noch-Studiosus kaum vorzubereiten vermag. Man weiß allenfalls, dass es andere Kriterien sind als an der Hochschule und dass sich die Organisation letztlich von der Hochschule letztlich nichts sagen lässt. Ob auf den Berufseinstieg eine Karriere folgt und wie weit sie führt, kann der Student nicht wissen. Gerade dieses hohe Maß an Ungewissheit veranlasst ihn dazu, dem Berufseinstieg eine viel größere Bedeutung beizumessen als er zumindest aus der Sicht der Erfolgreichen später rückblickend hat. Auf seine Einstiegschancen kann er durch seinen Bildungsgang Einfluss nehmen, und das ist (nahezu) die einzige Stellgröße, auf die er schon während seines Studiums Einfluss nehmen kann<sup>48</sup>. Dabei kommt es vor allem auf seine relative Position im Vergleich zu anderen Bewerbern an. Wenn auch die anderen Bewerber lange Bildungswege und gute Abschlusszeugnisse besitzen, kommt man gar nicht umhin, auch so etwas vorzulegen, obwohl das auf der Hochschule gelernte oft für die Berufspraxis von geringer Relevanz ist. Man muss also aufrüsten, weil auch die anderen rüsten. Im Wett-rüsten stellt sich einer, der mitrüstet, durch die eigene Beteiligung nicht besser, er erlangt nicht mehr an Sicherheit, aber wenn er sich ausklinkt und nicht mitrüstet, gerät er in Gefahr. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich bei diesem einem Wett-rüsten vergleichbaren Phänomen um einen negativen externen Effekt von Hochschulbildung, der beispielsweise durch Gebühren für Langzeitaufenthalter kuriert werden könnte. Gefördert wird das Wett-rüsten hingegen, wenn man – wie es einem bildungspolitischen Trend entspricht – im Namen angeblicher Chancengleichheit aussagekräftige, trennscharfe Selektionsvorgänge im Lebenslauf möglichst weit nach hinten verschiebt, also beispielsweise das Abitur zur Farce werden lässt, die „Bachelor“ aller erdenklich hochschulartigen Einrichtungen zu „egalisieren“ versucht usw. Dass sich der deutsche Bachelor ganz anders als der englische oder amerikanische nicht als normaler Hochschulabschluss hat etablieren können, mag an der mangelnden Trennschärfe der ihm vorausgehenden Selektionsvorgänge liegen.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Gute Kenntnisse wichtiger Fremdsprachen und Auslandserfahrung mögen noch eine Rolle spielen, aber inwieweit, hängt sehr davon ab, bei welchem Arbeitgeber man „landet“.

<sup>49</sup> In den USA etwa ist zwar die high school oft wenig selektiv, aber beim Hochschulzugang sowie auf den feineren Hochschulen wird dann oft sehr scharf selektiert.

