

## A. Sozialpolitik



# Theoretische Grundlagen



# Meritorische Güter haben eine Zukunft<sup>1</sup>

*Elisabeth Mackscheidt und Klaus Mackscheidt*

Stichworte: Theorie der öffentlichen Güter, Meritorisierung,  
Konsument:innensouveränität, Ernährung, Klimaschutz

## *I. Musgrave und die Diskussion über meritorische Güter*

Nach Musgrave sind meritorische Güter im Kern private Güter; aber im Unterschied zu anderen privaten Gütern ist die Nachfrage nach ihnen aus staatlicher Sicht unterentwickelt. Deshalb soll durch eine subventionierte Preissenkung die Nachfrage zu optimaler Entfaltung gebracht werden. In einer Gesellschaft mit liberaler Wirtschaftsordnung muss dieser Staatseingriff eigens gerechtfertigt werden. Musgrave vertritt in seinem Hauptwerk „The Theory of Public Finance“ aus dem Jahr 1959 die Meinung, dass ein solcher Eingriff in den Markt im „wohlverstandenen Interesse einer aufgeklärten Demokratie“ liegt (Musgrave 1956).<sup>2</sup> Als treffendes Beispiel nannte er u. a. die Schulspeisung, und zwar unter dem Gesichtspunkt, dass gesunde Ernährung die Lernfähigkeit der Kinder erhöht.

Erst ab dem Jahr 1966 begann eine rege Diskussion über das Für und Wider einer Rechtfertigung des meritorischen Gutes. Man konzentrierte sich auf drei Rechtfertigungsargumente: die Korrektur der Allokation, die Hilfe bei der Umverteilungspolitik und die Nähe zum öffentlichen Gut. Diese Aufteilung geht zurück auf einen der frühen Befürworter des meritorischen Gutes, John G. Head (Head 1966). Aber zwei Jahre später antwortete Charles McLure mit einem Gegen Aufsatz (McLure 1968), in dem er eine totale Ablehnung des meritorischen Gutes nahelegte. Für den deutschen Leser ist interessant, dass diese Diskussion in einer deutschen Zeitschrift, dem Finanzarchiv, geführt wurde. Für die meisten Ökonom:innen, die sich mit dieser Materie beschäftigten, waren die Argumente von McLure überzeugender als die von Head. Hinzu kam, dass Head damals ein relativ

---

1 Wir danken Renate Blum-Maurice für anregende Gespräche.

2 Schon 1956 hat er in seinem Aufsatz „A Multiple Theory of Budgetdetermination“ den Begriff „merit good“ verwendet.

unbekannter Ökonom war, während McLure ein Forscher von Weltrang war. Er hatte das Modell einer mikroökonomischen Totalanalyse erfunden und damit der paretianischen Wohlfahrtsanalyse die Krone aufgesetzt.

Wer das erste Rechtfertigungsargument benutzen will, kommt nicht umhin, dem Konsumenten mangelnde Souveränität in eigener Sache zuzurechnen. Für einen liberalen Ökonomen wie McLure und viele andere war dagegen klar, dass in einer Demokratie Information und Aufklärung der angemessene Weg sein muss und nicht eine Verführung durch ein billiges Angebot. Viele Liberale hatten damals die Sorge, dass mit einer grundsätzlichen Anerkennung des Arguments der verzerrten Präferenzen der Staat dazu neigen könnte, auch dort Verzerrungen zu vermuten, wo der Markt eigentlich funktioniert und keines staatlichen Eingriffs bedarf. Manche Neoliberalen haben geradezu panisch auf das Wort „meritorisch“ reagiert und sofort abgewinkt. Heute ist es unter Ökonom:innen eher Konsens, dass in manchen Situationen staatliche Eingriffe angezeigt sind; man denke etwa an die Forderung nach staatlicher Intervention angesichts explodierender Energiepreise. Wir persönlich weisen das Argument einer Verletzung der Konsument:innensouveränität nicht grundsätzlich zurück, aber geben ihm ein geringeres Gewicht, als McLure es tut. Denn erstens führt reine Aufklärung nicht immer zu dem gewünschten Effekt; und zweitens muss berücksichtigt werden, welchen Dringlichkeitsgrad das gesamtgesellschaftliche Ziel hat, dem ein solcher staatlicher Eingriff dienen soll.

Prüfen wir sodann das zweite Argument, mit dem man eine Meritorisierung zu rechtfertigen versucht: Hilfe bei der Umverteilungspolitik. Dieses Argument stand von Anfang an auf schwachen Füßen. Mit den Instrumenten der Wohlfahrtsökonomik konnte man schon damals nämlich beweisen, dass eine Geldzahlung zur freien Verwendung – transfer in cash – einer Unterstützung durch Verbilligung von lebensnotwendigen Gütern – transfer in kind – überlegen ist. Ein bemerkenswertes Beispiel war die Konsumbrotsubvention nach dem ersten Weltkrieg. Das erkennbar billige kastenförmige Brot kaufte nicht die arme Hausfrau, sondern die Frau Regierungsrätin. Die Inzidenz dieser Wohlfahrtsleistung lag also nicht, wie vorgesehen, bei den Armen, sondern bei der selbstbewussten Mittelschicht. Hätte McLure dieses Beispiel gekannt, so hätte er es eine fehlgeschlagene Meritorisierung genannt. Allgemein kann man sagen: Je mehr die Präferenzen der empfangenden Konsumenten von denen des spendenden Staates abweichen, desto größer ist die Unterlegenheit der Meritorisierung. Was unter dem Gesichtspunkt der Umverteilung stets gegen den Weg einer Meritorisierung spricht, ist die Tatsache, dass deren Instrument der Preis-

senkung verteilungspolitisch gesehen untauglich ist; denn bei allgemeinen Preissenkungen profitiert immer auch der reichere Teil der Bevölkerung. Man denke etwa an den heftigen Einwand gegen die im Jahr 2022 durchgeführte Benzinpreissenkung, man habe nach dem zurecht gescholtenen Gießkannenprinzip verfahren.

Das dritte Rechtfertigungsargument, die Nähe zum öffentlichen Gut, hat einen völlig anderen Charakter. Es wurde auch nicht mehr mit den Mitteln der Wohlfahrtsökonomie diskutiert, sondern mit den Mitteln der Theorie der öffentlichen Güter. Wir selber bekennen uns ausdrücklich dazu, dass meritorische Güter eine Form von öffentlichen Gütern sind, weil sie ein gesamtgesellschaftliches Interesse bedienen (Ver Eecke 2007).<sup>3</sup>

## *II. Meritorische und öffentliche Güter im Systemzusammenhang*

Auch bei reinen öffentlichen Gütern wie z. B. Polizei und Justiz gibt es individuelle Präferenzen; aber sie brauchen nicht bekundet zu werden und werden in der Regel auch nicht bekundet, weil man ohne eigenes Dazutun in den Genuss dieser Güter kommt. Das ist bei gemischten öffentlichen Gütern anders. Hier gibt es einen privaten und einen staatlichen Anteil, wobei man zumindest denjenigen Anteil genau kennt, den man selbst bezahlen muss. In vielen Ländern ist die Hochschulfinanzierung dafür ein gutes Beispiel. Mit bestandenem Eingangstest ist der Zugang für Bewerber:innen grundsätzlich frei, aber es gibt u. U. Studiengebühren. Angenommen der Gesellschaft liegt sehr daran, dass das öffentliche Gut „Hochschulausbildung“ mehr genutzt wird, als es dann der Fall wäre, wenn das gesamte Hochschulwesen über Studiengebühren privat finanziert würde, dann müssen die Studiengebühren ganz gering, wenn nicht sogar null sein. Immer wenn die Nutzung privater Güter im öffentlichen Interesse liegt, kann es sinnvoll sein, die Preise für diese Güter durch staatliche Subvention abzusenken. Der Erfolg dieser Maßnahme wird umso größer

---

3 Dieses Buch bietet den besten Überblick über diese große Diskussion und überhaupt zum Thema „Meritorische Güter“. Dort sind auch fast alle einschlägigen Originaltexte nochmals abgedruckt und kommentiert. Ver Eeckes Texte sind allerdings mit Vorsicht zu genießen; er vertritt nämlich die Meinung, dass verzerrte Konsument:innenpräferenzen sehr häufig vorkommen und dass es allein deshalb sehr viele meritorische Güter geben müsste. Nach seiner Meinung haben Personen, die das in ihrer ökonomischen Theorie nicht berücksichtigen, eine Theorie für eine idealisierte Welt geschaffen. Die später weiterentwickelte mikroökonomische Theorie ist dieser Meinung zu Recht nicht gefolgt.

sein, je elastischer die Privatsnachfrage ist, d. h. je höher die Bereitschaft ist, auf diese Preissenkung überhaupt mit einer erhöhten Nachfrage zu antworten.

Aber kommen wir nun zu einigen Vorteilen einer Meritorisierung. Wir können erstens vorhandene Antriebskräfte in der Gesellschaft nutzen, um zum Aufbau eines öffentlichen Gutes zu gelangen; das ist erfolgsversprechender, als wenn man durch Überzeugungsarbeit von Grund auf starten müsste. Wir haben zweitens im Gegensatz zum reinen öffentlichen Gut, wo die free rider Haltung individuell rational ist, einen Sockelbetrag an bekundeten Konsumentenpräferenzen. Wir wissen drittens, dass wir bei sehr beweglichen Preiselastizitäten mit einem relativ geringen Einsatz von öffentlichen Mitteln viel vom öffentlichen Gut erreichen können. Wenn die öffentlichen Mittel sehr knapp sind, kann man eine Prioritätenliste aufstellen, welche meritorischen Güter wir zuerst entstehen lassen und welche eher nachrangig bedient werden sollten.

Die aktuelle Klimaschutzpolitik hat sehr viel mit der Theorie der öffentlichen Güter zu tun; aber man ordnet sie nicht so ein, weil es sich um eine ungewohnte Anwendungsform dieser Theorie handelt. Im Zentrum steht nämlich nicht ein positives öffentliches Gut, das alle sich wünschen wie etwa eine intakte Verkehrsinfrastruktur, sondern etwas höchst Negatives, die zunehmende Umweltkatastrophe. Tatsächlich wissen mittlerweile fast alle in unserer Bevölkerung darum, und die Wenigen, die nur von normalen Klimaschwankungen sprechen, nehmen immer mehr ab. Wir wissen auch, was vor allem anderen zu tun ist: Wir müssen so umfassend, wie möglich, und so schnell, wie möglich, auf die Nutzung fossiler Energie verzichten. Das bedeutet für Deutschland einen besonders großen Einschnitt, weil wir nicht nur in unserer Exportindustrie, sondern auch in unserem Konsumverhalten – z. B. Touristik und Autoluxus – außerordentlich energieintensiv sind. Wir haben also allen Grund, uns um Klimaneutralität zu bemühen. Die grundsätzlichen Vorbehalte gegen staatliche Eingriffe in den Markt verlieren hier deshalb an Bedeutung. Immer mehr Menschen verstehen, dass angesichts der Klimakrise, die ja längst begonnen hat, Eingriffe in die Freiheit der Konsument:innen, ja u. U. auch Verbote angezeigt sein können, wenn wir vermeiden möchten, dass wir in Zukunft durch große Notlagen noch viel härtere Freiheitseinschränkungen werden hinnehmen müssen. Es wird nicht ohne Verzicht gehen, d. h. es wird zu einer Einbuße an Wohlstand kommen. Umso wichtiger ist es, den Blick auf diejenigen meritorischen Güter zu richten, die sowohl der Klimaneutralität dienen wie von individuellem Nutzen sind. Der Grundgedanke des meritorischen Gutes

liegt ja darin, dass der einzelne Bürger das Konsumgut, für dessen Erwerb der Staat aus übergeordnetem gesellschaftlichem Interesse ihm Anreize gibt, als persönlichen Gewinn erlebt und dabei gleichzeitig ein öffentliches Gut befördert. So hilft er mit – möglicherweise, ohne es überhaupt näher zu reflektieren –, ein in diesem Fall sogar besonders dringlich gewordenes öffentliches Gut zu etablieren. Und einer Regierung geben solche neuen meritorischen Güter die Möglichkeit, auf die Klimakatastrophe nicht nur mit Einschränkungen zu reagieren. Je mehr Wohlfahrtseinbußen wir in diesem Zusammenhang werden hinnehmen müssen, desto stärker wird der Wunsch nach neuen meritorischen Gütern werden.

### *III. Ein Beispiel aus der Praxis*

Auch wenn die meisten Deutschen sich einig darin sind, dass die Bewältigung der Klimakrise eine sehr wichtige gesellschaftliche Aufgabe ist, so ist doch angesichts der Herausforderungen, die die Ausweitung des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine mit sich bringen, für viele Menschen fraglich geworden, ob diese Bewältigung noch die vorrangige Aufgabe ist. Zu groß sind die Zumutungen, die durch die Energiekrise samt der angebotsorientierten Inflation die Menschen treffen und noch treffen werden. Niemand bezweifelt mehr, dass es durch die Kriegsfolgen auch und gerade in Deutschland zu einem spürbaren Wohlstandverlust kommen wird. Für die Regierung ist es daher außerordentlich schwierig geworden, aus ökologischen Gründen von weiteren Zumutungen zu sprechen, obwohl die Vordringlichkeit der Aufgabe geblieben ist. Eine Ausnahme bildet dabei glücklicherweise die Förderung der erneuerbaren Energien, die durch den Wegfall des russischen Gases dringender denn je ist und die ja nicht wenigen Bürgern eine besondere Toleranz abverlangt, wenn Windräder oder Stromtrassen immer näher rücken. Insgesamt aber wäre es in der momentanen Situation hilfreich, auch jene Maßnahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit in den Blick zu nehmen, die eben nicht als weitere Zumutung, als Verzicht – auf Autofahrten, auf Flugreisen – erlebt werden, sondern als Gewinn, als Zunahme an Wohlfahrt. Der neue Lebensstil, zu dem die Klimakrise uns herausfordert, hat ja sehr wohl auch Aspekte, die als Vergrößerung der Lebensqualität erfahren werden können.

Dass es zu einer deutlichen Umstellung unserer Lebensgewohnheiten kommen muss, ist unbestritten. Es betrifft sowohl unser Wohnen wie unsere Mobilität – und nicht zuletzt unsere Ernährung. Um die Entwicklung

neuer Essgewohnheiten soll es auch in dem Beispiel gehen, das wir im Folgenden aus der großen Zahl ökologisch begründeter meritorischer Güter ausgewählt haben. Dazu nehmen wir vor allem die Generation der Kinder in den Blick, und dies nicht nur, weil die Kinder nun einmal zu der Generation heranwachsen werden, für die die Bewältigung der Klimakrise – nach allem, was wir wissen – endgültig im Vordergrund stehen wird. Seit einigen Jahrzehnten ist das Kind ins Zentrum des familiären Geschehens gerückt. Das gilt heute für die meisten Familien und ist, nebenbei gesagt, manchmal auch eine Belastung für die kindliche Entwicklung. In unserem Zusammenhang kann es den positiven Effekt haben, dass die Förderung von umweltfreundlichen Essgewohnheiten der Kinder im Zweifelsfall auch das Essverhalten ihrer Eltern beeinflussen wird. Der dritte Grund dafür, dass wir uns an die Generation der Kinder wenden möchten, liegt in der Tatsache, dass der Mensch seine Essgewohnheiten maßgeblich in der frühen Kindheit entwickelt.

Wir möchten deshalb die Bestrebungen unterstützen, Kindern im Kindergarten- und Grundschulalter in ihren Institutionen das gemeinsame Kochen und Essen einer Mahlzeit zu ermöglichen, die den Kriterien entspricht, die die Klimakrise uns abfordert. Da geht es einerseits um Produkte, deren Herstellung mit möglichst wenig CO<sub>2</sub>-Ausstoß und mit möglichst geringem Wasserverbrauch einhergeht – der Fleischkonsum z. B. wird drastisch reduziert werden müssen. Und andererseits geht es um Produkte, die saisonal in der eigenen Umgebung zu erhalten sind, so dass schädliche Transporte – nicht selten sogar über Flugverkehr – vermieden werden. Wie oben vermerkt, war „Schulspeisung“ schon für Musgrave offenbar ein gutes Beispiel für ein meritorisches Gut, wenn auch nicht mit ökologischer Begründung. Damals wurde er dafür zum Teil belächelt. Heute hat die Klimakatastrophe dem eine ganz neue Bedeutung gegeben. Noch immer sprechen zwar auch gesundheitliche<sup>4</sup>, soziale und pädagogische Gründe für ein solches Engagement; aber der notwendige Versuch, den Klimawandel zu stoppen oder doch zumindest zu verlangsamen, erzeugt eine neue politische Dringlichkeit, die den Staat veranlassen sollte, neben vielen anderen, gewiss noch effektiveren Maßnahmen wie etwa die industrielle

---

4 Glücklicherweise lassen sich bei der Ernährung „gesund“ und „im strengsten Sinne nachhaltig“ aufs Beste verbinden.

Umstrukturierung, dieses meritorische Gut als Beitrag zur Umstellung der Lebensgewohnheiten einzuführen.<sup>5</sup>

Da das Ziel die nachhaltige Veränderung des Essverhaltens ist, wäre es wichtig, dass von den Kindern diese neue Form des Essens nicht nur überhaupt angenommen wird – dass es also gut schmeckt –, sondern dass das Ganze als eindrucksvolles positives Erlebnis erfahren wird. Das ist schon deshalb gewährleistet, weil ein gemeinsames Essen fast immer Spaß macht und sozusagen gegenseitig ansteckt. Noch stärker aber wird die Identifizierung sein, wenn die Kinder – vor allem im Schulalter – dieses Essen gemeinsam mit ihrer Lehrerin, ihrem Lehrer gekocht haben. Vielleicht dürfen sie sogar bei einigen besonderen Anlässen die Ergebnisse ihrer Kochkunst ihren Eltern stolz zu einem großen gemeinsamen Essen anbieten. Uns ist bewusst, dass ein solches meritorisches Gut den Staat einiges kosten wird. Dabei wird das Essen selbst wohl nicht viel teurer sein als ein normales Kantinenessen; für ein gesundes Schulessen zumindest ist das inzwischen bewiesen (Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V. 2018). Bei einem flächendeckenden Angebot allerdings, dessen Kosten nur zum Teil oder gar nicht von den Familien selbst getragen werden, kommt auf die Haushalte der Länder und möglicherweise der potenteren Gemeinden ein erheblicher Einsatz von Haushaltsmitteln zu. Auch hat nur der geringere Teil der Kindertagesstätten und erst recht der Schulen überhaupt eine eigene Kücheneinrichtung. Zudem würden viele Lehrerinnen und Lehrer noch eine besondere Fortbildung wünschen, die allerdings nicht mehr ganz neu entwickelt werden muss (Bundeszentrum für Ernährung 2022).<sup>6</sup> Ebenso ist uns bewusst, dass der große Mangel an Lehrkräften andere Sorgen in den Vordergrund treten lässt. Obwohl optimalerweise die Klassenlehrerin, der Klassenlehrer selber die Kochanleitung geben sollte, ist es auch gut vorstellbar, dass dies ein Bereich ist, in dem Quereinsteiger:innen besondere Kompetenz mitbringen.

- 
- 5 Als politischer Ort bietet sich das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft an, das schon lange mit den Themen „Essen für Kitas und Schulen“ und „Ernährungsbildung“ befasst ist und das in der aktuellen Regierung ein besonders hohes ökologisches Engagement zeigt.
  - 6 Schon mehr als eine Million Schulkinder haben inzwischen den so genannten Ernährungsführerschein erworben, wie das Bundeszentrum für Ernährung (BZfE) mitteilt, das entsprechende, auch digitale Fortbildungen anbietet. Es handelt sich dabei zwar nur um die Zubereitung kleiner, kalter Speisen innerhalb des Klassenzimmers; aber der Zugang dazu, „Lebensmittel mit allen Sinnen wahrzunehmen“ ist schon eröffnet, wobei es ausdrücklich auch um „umwelt- und klimafreundliches Handeln“ geht, was als „Ausgangspunkt für vieles mehr“ verstanden wird – so das BZfE.

Nun könnte man vor allem mit Blick auf die Grundschule einwenden, dass wir ihr hier eine Aufgabe aufbürden, die nicht zu ihrer genuinen Zielsetzung gehört. Deshalb erscheint es uns sinnvoll, zum Schluss noch ein paar Bemerkungen zu dem pädagogischen Gewinn zu machen, den dieses ökologisch motivierte meritorische Gut als nicht gering zu erachtenden Nebeneffekt haben würde. Wer mit Kindern im Grundschulalter zu tun hat, weiß, wie sehr sie für ihre Lehrerin, ihren Lehrer lernen. Eine gute Lehrer:in-Schüler:in-Beziehung ist die beste Voraussetzung für schulischen Erfolg. Diese Beziehung würde durch ein gemeinsames Kochen und Essen in neuer Weise gestärkt; das gilt auch für die Beziehung der Kinder untereinander. Darüber hinaus möchten wir insbesondere zwei Auswirkungen nennen: Zum einen bietet eine handwerkliche Tätigkeit oft denjenigen Kindern eine besondere Chance, die beim Erlernen der Kernfächer eher hinten anstehen; zum andern ist für alle Kinder eine solch sinnliche, praktische Arbeit eine hilfreiche Ergänzung zu der kopflastigen Wissensvermittlung. Beide Gesichtspunkte haben in der momentanen Situation ein besonderes Gewicht. Denn durch den coronabedingten Nachholbedarf hat sich der Leistungsdruck auf fast alle Kinder, insbesondere aber auf diejenigen, die weniger familiäre Förderung erfahren haben, deutlich vergrößert. Und die Notwendigkeit, Kinder schon früh mit dem Computer vertraut zu machen, erhöht noch die Einseitigkeit der Beanspruchung.

Das hier geschilderte meritorische Gut ist nur eines unter vielen, die den Konsument:innen zur Entwicklung eines ökologisch angemessenen Lebensstils anregen können. In der Politik wird dafür noch einige Phantasie und wird vor allem eine große Entschiedenheit erforderlich sein.

## Literatur

- Bundeszentrum für Ernährung (2022), Der Ernährungsführerschein, <http://www.bzfe.de/inhalt/ernaehrungsfuehrerschein-3773.html> (Zugriff: 06.04.2023).
- Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V. (2018), Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung, <https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/KuPS-Studie-Abschlussbericht.pdf> (Zugriff: 16.04.2023).
- Head, John G. (1966), On Merit Goods, in: Finanzarchiv, vol. 25, no. 1, pp. 1-29.
- McLure, Charles (1968), Merit Goods: A Normatively Empty Box, in: Finanzarchiv, vol. 27, pp. 474-488.
- Musgrave, Richard (1956), A Multiple Theory of Budgetdetermination, in: Finanzarchiv, vol. 17, no. 3, pp. 333-343.
- Ver Eecke, Wilfried (2007), An Anthology Regarding Merit Goods – The Unfinished Ethical Revolution in Economic Theory, Indiana.

*Autor:innen*

Dr. phil. Elisabeth Mackscheidt, Familientherapeutin und Supervisorin

Prof. em. Dr. Klaus Mackscheidt, Seniordirektor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln

