

UNIVERSITÄT POTSDAM

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Ulrike Hösel

DIE KONZEPTE ÖFFENTLICHER UND MERITORISCHER
GÜTER: DARSTELLUNG, DISKUSSION UND IHRE
ANWENDUNG AUF DIE FREIEN BERUFE
am Beispiel der Ärzte und Rechtsanwälte



Diskussionsbeitrag Nr. 92

Potsdam 2007

Diskussionsbeitrag Nr. 92

Ulrike Hösel

**Die Konzepte öffentlicher und meritorischer Güter:
Darstellung, Diskussion und ihre Anwendung auf die Freien Berufe
am Beispiel der Ärzte und Rechtsanwälte**

Potsdam 2007

Dipl.-Ök. Ulrike Hösel

Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Wirtschaftspolitik
Prof. Dr. Norbert Eickhof

August-Bebel-Straße 89
D-14482 Potsdam

Tel.: 0331 977-3260

Fax: 0331 977-3401

E-Mail: uhoesel@uni-potsdam.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Definition Freier Berufe.....	4
3	Die relevanten Marktordnungsmaßnahmen bei Ärzten und Rechtsanwälten im Überblick.....	7
4	Klärung der Begrifflichkeiten des Markt- und Wettbewerbsversagens	9
5	Die Konzepte öffentlicher und meritorischer Güter: Darstellung, Diskussion und Vergleich beider Konzepte.....	10
5.1	Öffentliche Güter	11
5.1.1	Darstellung.....	11
5.1.1.1	Die Rolle der Transaktionskosten.....	15
5.1.1.2	Die Rolle der positiven externen Effekte.....	16
5.1.2	Diskussion.....	19
5.2	Meritorische Güter	20
5.2.1	Darstellung.....	20
5.2.1.1	Die Rolle der Transaktionskosten.....	21
5.2.1.2	Die Rolle der positiven externen Effekte.....	22
5.2.2	Diskussion.....	23
5.3	Vergleich beider Konzepte und weitere Vorgehensweise	29
6	Die Konzepte öffentlicher und meritorischer Güter angewendet auf	31
6.1	... Ärzte.....	32
6.2	... Rechtsanwälte	38
6.3	Ergebnisse.....	42
7	Kurzes Resümee und Ausblick.....	44
	Literaturverzeichnis	45
	Quellenverzeichnis.....	50

1 Einleitung

Freie Berufe nehmen in dem marktwirtschaftlichen System Deutschlands eine Sonderstellung ein, da vielfältige Marktzugangs- und Verhaltensvorschriften die Akteure auf diesen Märkten in ihrem Handlungsspielraum begrenzen.¹ Sieht man die Marktkoordination, vor dem Hintergrund der bisher installierten und nicht zuletzt aus ökonomischen Gründen gescheiterten Planwirtschaften,² als den überlegenen Steuerungsmechanismus an,³ so lässt sich daraus folgern, dass staatliche Eingriffe in Markt- oder Wettbewerbsprozesse, die über die Schaffung eines rechtlichen Ordnungsrahmens hinausgehen, volkswirtschaftlich nur dann zu rechtfertigen sind, wenn Markt oder Wettbewerb versagen.⁴ Der Grundgedanke ist hierbei, die Vorzüge freier Markt- und Wettbewerbsprozesse zur Geltung zu bringen. Hierzu gehört die Erstellung und Verteilung des Angebots entsprechend den Konsumentenpräferenzen, die Lenkung der Produktionsfaktoren in ihre jeweils produktivste Verwendungsmöglichkeit, die Anpassung der Wirtschaft an sich ändernde Rahmenbedingungen sowie die Förderung des technischen Fortschritts. Zudem sind Märkte bzw. ist Wettbewerb untrennbar mit individueller Freiheit verbunden, da Wettbewerb das Vorhandensein von Handlungsalternativen voraussetzt.⁵ Auch dieser Aspekt darf nicht außer Acht gelassen werden.

Seit den 90er-Jahren gibt es auf europäischer Ebene Liberalisierungsanstrengungen in den Bereichen Telekommunikation, Post, leitungsgebundene Energieversorgung und Bahn.⁶ Auch im Falle vielfältiger Regelungen im Bereich Freier Berufe stellt sich aktuell die Frage nach deren volkswirtschaftlicher Rechtfertigung.⁷ Um sich ein genaueres Bild über die Reglementierungen Freier Berufe und deren Auswirkungen zu machen, hat die Europäische Kommission im Jahr 2002 damit begonnen, eine weitreichende Bestandsaufnahme vorzunehmen. In ihrem 2004 veröffentlichten Bericht über den Wettbewerb bei freiberuflichen Dienstleistungen⁸ fordert die Kommission nationale Regulierungsbehörden und berufsständische Einrichtungen auf, bestehende Regelungen bezüglich ihrer Verhältnismäßigkeit zu überprüfen.⁹ Der Umfang der von der Kommission initiierten Überprüfung beschränkte sich in

¹ S. hierzu ausführlicher die für diesen Aufsatz relevanten Regelungen im Teil 3 sowie 6.1 und 6.2.

² Vgl. Mussel/Pätzold (2005), S. 1.

³ Vgl. etwa Fritsch et al. (2003), S. 1.

⁴ Vgl. zu der Unterscheidung von Markt- und Wettbewerbsversagen Eickhof (1993), S. 203 ff.

⁵ Vgl. Fritsch et al. (2003), S. 14 ff.

⁶ Vgl. bezüglich der Reformen im Telekommunikationssektor: Monopolkommission (2006 a); für den Postsektor vgl. Monopolkommission (2006 b); für die Reformen in der leitungsgebundenen Energieversorgung vgl. (i) für die Erdgaswirtschaft Majer et al. (2006), S. 10 ff. und (ii) für die Stromwirtschaft Eickhof/Holzer (2006), S. 268 ff.; bezüglich der Bahnreformen vgl. Monopolkommission (2006 c).

⁷ So umfassen bspw. „Regulierungen der Freien Berufe“ im 16. aktuellen Hauptgutachten der Monopolkommission ein eigenes Kapitel. Vgl. Monopolkommission (2006 d).

⁸ Vgl. Europäische Kommission (2004).

⁹ Vgl. Europäische Kommission (2004), S. 25. Grundlage dieser Empfehlungen ist eine 2003 in Auftrag gegebene unabhängige Studie des Instituts für Höhere Studien in Wien. Die Studie untersucht „wirtschaftliche Auswirkungen einzelstaatlicher Regelungen für freie Berufe“ (so auch ihr Titel). Hierfür wurde für jede betrachtete Berufsgruppe und jedes der damals 15 EU-Mitgliedstaaten ein Regelungsindex – innerhalb eines Spektrums von 0 bis 12 – erstellt. Die Berufsgruppe der Ärzte war nicht Untersuchungsgegenstand dieser Studie. Vgl. Paterson et al. (2003).

Deutschland im darauf folgenden Zeitraum 2004/2005 auf „kleinere Reformen und analytische Arbeiten“. ¹⁰ Derzeit herrscht auf europäischer Ebene ein reger Meinungs- austausch bezüglich des Kernpunktes einer „optimalen“ Regulierungsdichte Freier Berufe, ¹¹ währenddessen die EU-Mitgliedstaaten weiterhin angehalten sind, ihre Reformtätigkeit voranzutreiben. ¹²

Wie eingangs erwähnt, lassen sich Eingriffe in Markt- oder Wettbewerbsprozesse volkswirtschaftlich nur mit einem Markt- oder Wettbewerbsversagen rechtfertigen. ¹³ Dieser Systematik folgend gilt als ein Marktversagenstatbestand das Vorhandensein einer so genannten Öffentlichen-Guts-Problematik, wonach es für die Anbieter bestimmter Güter bzw. Dienstleistungen unmöglich ist, nicht zahlende Dritte vom Konsum des Gutes auszuschließen. ¹⁴ Die negative Folge hieraus ist, dass niemand für die Nutzung des öffentlichen Gutes zahlt und somit auch niemand einen Anreiz hat, das Gut zu produzieren. ¹⁵ Die Europäische Kommission konstatiert hierzu in ihrem „Bericht über den Wettbewerb bei freiberuflichen Dienstleistungen“ aus dem Jahre 2004, es handle sich „bei bestimmten freiberuflichen Dienstleistungen ... um öffentliche Güter, die für die Gesellschaft als Ganzes von Wert sind.“ ¹⁶ Wären freiberufliche Dienstleistungen öffentliche Güter, läge tatsächlich ein volkswirtschaftlicher Marktversagenstatbestand vor, woraus sich, gemäß der Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens, eine staatliche Marktintervention volkswirtschaftlich ableiten ließe. ¹⁷

Ziel dieses Aufsatzes ist nun einerseits, einen Beitrag hinsichtlich der Darstellung und Gegenüberstellung öffentlicher und meritorischer Güter zu liefern. ¹⁸ Andererseits untersucht der Aufsatz im Anschluss hieran, ob freiberufliche Dienstleistungsmärkte überhaupt aufgrund der „Öffentlichen-Guts-Problematik“ versagen und welche Argumente außerhalb der Öffentlichen-Guts-Problematik möglicherweise für bestimmte staatliche Interventionen gefunden werden können. ¹⁹ Eine Antwort hierauf kann das Konzept meritorischer Güter geben, welches in der Literatur gemeinsam mit dem Konzept der öffentlichen Güter diskutiert wird. Unter meritorischen Gütern subsumiert man Güter mit besonderen Verdiensten für die Gesellschaft, welche allerdings „zu wenig“ konsumiert werden. ²⁰

¹⁰ Europäische Kommission (2005), S. 8.

¹¹ Vgl. aktuell Europäisches Parlament (2006).

¹² Vgl. Europäische Kommission (2005), S. 11 f.

¹³ Vgl. zu der Unterscheidung von Markt- und Wettbewerbsversagen Eickhof (1986); (1993).

¹⁴ Vgl. hierzu im Ursprung: Samuelson (1954), S. 387 f.; (1955), S. 350 f.

¹⁵ Vgl. bspw. Fritsch et al. (2003), S. 101 ff.

¹⁶ Europäische Kommission (2004), S. 12. Kritisch hierzu: Monopolkommission (2006 d), S. 453 f. Genauer müsste man von „öffentlichen Dienstleistungen“ sprechen. Allerdings ist die Begrifflichkeit der „öffentlichen Güter“ ein feststehender ökonomischer Terminus, der auch im Folgenden weiter verwandt werden soll und die Erbringung von *Dienstleistungen* mit einschließt.

¹⁷ Vgl. zu der Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens Eickhof (1986); (1993).

¹⁸ S. hierzu Teil 5.

¹⁹ S. hierzu Teil 6.

²⁰ Vgl. Musgrave (2005), S. 127; 130; (1994), S. 87 ff.

Im Anschluss an diese Einleitung (1) folgt in dem Teil 2 zunächst eine Definition der Freien Berufe. Der 3. Teil gibt einen Überblick über die relevanten Marktordnungsmaßnahmen von Ärzten und Rechtsanwälten. Im 4. Teil des Aufsatzes sollen die Begrifflichkeiten des Markt- und Wettbewerbsversagens erläutert werden. Hiernach folgen in Teil 5 Darstellung, Diskussion und Vergleich der Konzepte öffentlicher und meritotischer Güter. Bestünde tatsächlich eine Öffentliche-Güter-Problematik, wäre der Markt allein nicht in der Lage, für eine Bereitstellung freiberuflicher Dienstleistungen zu sorgen. Diese müssten daher vom Staat oder nicht-erwerbswirtschaftlichen Institutionen zur Verfügung gestellt werden.²¹ Im 6. Teil dieses Aufsatzes, welcher die Anwendung beider Konzepte auf die Berufsgruppe der Ärzte und Rechtsanwälte enthält, kann gezeigt werden, dass es sich bei freiberuflichen Dienstleistungen nicht um öffentliche Güter gemäß der in diesem Aufsatz gewählten Definition handelt. Wie zu zeigen sein wird, handelt es sich im Falle freiberuflicher Dienstleistungen um meritotische Güter. Teil 7 schließt mit einem kurzen Resümee und Ausblick.

2 Definition Freier Berufe

Die Frage, was heutzutage einen Beruf zu einem Freien Beruf macht, ist schwierig zu beantworten. Zum einen unterliegen die Freien Berufe im Zeitverlauf einem fortwährenden Wandel.²² Zum anderen enthält diese Berufsgruppe eine Vielzahl unterschiedlichster Professionen, welche nicht ohne weiteres unter einheitlichen Gesichtspunkten zusammenzufassen und von anderen gewerblichen Unternehmern abzugrenzen sind.²³ Das Partnergesellschaftsgesetz (PartGG) vom 25.7.1994, welches Freien Berufen eine auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Organisationsform bietet,²⁴ enthielt daher zunächst bewusst keine Legaldefinition.²⁵

Dennoch empfahl 1998 zur Überraschung der Fachkreise der Bundestags-Rechtsausschuss im Laufe der Beratungen zu der PartGG-Novelle, den § 1 Abs. 2 PartGG, neben der bis dato bloßen Aufzählung Freier Berufe, um eine gesetzliche Definition des Freien Berufs zu erweitern. In seiner Begründung verwies der Rechtsausschuss darauf, die Freien Berufe in ihrer Bedeutung herauszustellen sowie deren Grenzen zu gewerblichen Tätigkeiten auch künftig deutlich festlegen zu wollen. Gleichzeitig sei die Definition Maßstab und Appell an den Freien Beruf hinsichtlich seiner Besonderheit und gemeinschaftswichtigen Verpflichtung.²⁶ Angelehnt hat sich der Gesetzgeber in der Hauptsache interessanterweise an eine Definition, welche die Mitgliederversammlung des Bundesverbandes der Freien Berufe (BFB) im Juni

²¹ Vgl. Eickhof (1993), S. 210 f.

²² Vgl. Hermann (1971), S. 140.

²³ Vgl. Deneke (1956), S. 113; Fleischmann (1970), S. 16 ff.; Taupitz (1991), S. 11.

²⁴ Details einer Partnerschaftsgesellschaft, welche in diesem Kontext zu vernachlässigen sind, finden sich u. a. ausführlich bei Ulmer (2004), S. 548 ff.

²⁵ Vgl. BT-Drs. 12/6152, S. 9.

²⁶ Vgl. BT-Drs. 13/10955, S. 12 f.

1995 verabschiedet hat.²⁷ Diese Definition floss demnach vermutlich aus Kreisen der Freien Berufe in die parlamentarische Diskussion mit dem Ziel ein, durch gesetzliche Verankerung der Definition die herausragende Bedeutung jener Berufsgruppe herauszustellen.²⁸ Gemäß dieser einzig existierenden Legaldefinition des Bundesgesetzgebers in § 1 Abs. 2 Satz 1 PartGG zeichnen sich Freie Berufe durch insgesamt neun einzelne Wesensmerkmale aus, welche folgendermaßen zusammengefasst werden können:²⁹

1. Als *Voraussetzung der Berufsausübung* gilt eine besondere berufliche Qualifikation (d. h. eine im Allgemeinen anspruchsvolle, häufig akademische Ausbildung)³⁰ oder eine schöpferische Begabung. Eine eigenschöpferische Leistung ist im künstlerischen Bereich dadurch gekennzeichnet, dass individuelle Handschrift und persönliche Note eines Werks zum Ausdruck kommen und über eine hinreichende Beherrschung der Technik hinaus grundsätzlich eine künstlerische Gestaltungshöhe erreicht wird.³¹
2. Die Anforderungen bezüglich der *Art und Weise der Leistungserbringung* sind wirtschaftliche Selbstständigkeit sowie eine persönliche, eigenverantwortliche und fachlich unabhängige Leistungserbringung. Somit ist die Beziehung des Freiberuflers zum Dienstleistungsnachfrager von persönlichkeitspezifischen Merkmalen getragen; sie ist geprägt durch die Eigenpersönlichkeit des Berufsträgers, dem besonderes persönliches Vertrauen entgegengebracht wird.³² Grundsätzlich fällt im Vergleich zu der Abgrenzung freiberuflicher von unselbstständiger Tätigkeit die Abgrenzung der Freien Berufe zur gewerblichen Tätigkeit deutlich schwerer,³³ denn es wird heute ganz überwiegend anerkannt, dass Freiberufler regelmäßig alle erforderlichen Merkmale des Gewerbebegriffs i. S. d. § 15 Abs. 2 Einkommensteuergesetz (EStG) (Selbstständigkeit, Nachhaltigkeit, Gewinnerzielungsabsicht, Teilnahme am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr)³⁴ erfüllen oder erfüllen können.³⁵
3. Bei der *Art der Dienstleistungen* handelt es sich um die Erstellung von Dienstleistungen höherer Art.³⁶ Dieses Charakteristikum der Freiberuflichkeit ist entscheidend, denn es bestimmt die Zugehörigkeit zu bestimmten Tätigkeitsgruppen, die nach der Verkehrsanschauung als freiberuflich verstanden werden.³⁷ Dienste höherer Art sind demnach solche, die ein überdurchschnittliches Maß an Fachkenntnis, Kunst-

²⁷ Vgl. hierzu BRAK (1995), S. 157.

²⁸ Vgl. Ulmer (2004), S. 571.

²⁹ So auch Ulmer (2004), S. 572.

³⁰ Vgl. BVerfGE 46, 224, 242.

³¹ Vgl. BFH BStBl. 1983 II S. 7, 8 sowie BFH BStBl 1981 II S. 21, 22.

³² Vgl. BVerfG, NJW 1977, S. 99.

³³ Vgl. Ulmer (2004), S. 574.

³⁴ Vgl. hierzu ausführlich bspw. Weber-Grellet (2005), S. 1073 ff. m. w. N.

³⁵ Lambrecht (2005), S. 932 m. w. N.

³⁶ Bei diesem Merkmal wurde auf die Rechtsprechung zu § 627 BGB zurückgegriffen, welcher die Formulierung „Dienstleistungen höherer Art“ enthält. § 627 BGB soll im Falle einer besonderen Vertrauensstellung beiden Parteien des Dienstvertrages eine jederzeitige Lösungsmöglichkeit eröffnen.

³⁷ Vgl. BVerfGE 17, 232, 239.

fertigkeit oder wissenschaftlicher Bildung, eine hohe Phantasie oder Flexibilität voraussetzen³⁸ und dem Freiberufler aufgrund seiner Dienste eine herausragende gesellschaftliche Stellung verleihen.³⁹

4. Die *Adressaten* der erbrachten Dienstleistungen sind Auftraggeber und Allgemeinheit. Das bedeutet, dass die freie Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses dort ihre Grenzen findet, wo wichtige Gemeinschaftsbelange, wie z. B. Volksgesundheit, Stadtbild oder Rechtswesen, tangiert werden;⁴⁰ auch hierin zeigt sich ein Aspekt der Dienste „höherer Art“.⁴¹

Gemäß dieser Definition gehören heutzutage u. a. selbstständige Ärzte, Hebammen, Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, beratende Volks- und Betriebswirte, Architekten, Ingenieure, Handelschemiker, Lotsen, Journalisten, Übersetzer, Wissenschaftler, Künstler und Lehrer der Gruppe der Freien Berufe an.⁴²

Die Sonderstellung Freier Berufe ist historisch bedingt. Damals kam es im Zuge des absolutistischen Zeitalters zu einer (Quasi-) Verbeamtung Freier Berufe.⁴³ In dieser Zeit waren es die Berufsstände selbst, die nicht allein ihrem Wunsch nach Freiheit vom Staat, sondern auch dem einer deutlichen Abgrenzung zum Gewerbe Ausdruck verliehen. Schon früher bestehende Besonderheiten bezüglich der Berufsausübung oder der Stellung in der Gesellschaft wurden herausgestellt und trugen so zur Unterstützung gesellschaftspolitischer Ziele der Freiberufler bei. Eigeninitiative und hoheitlich affirmierte Kammern sollten staatliches Eingreifen überflüssig machen.⁴⁴ Für Freie Berufe gilt die einzigartige Freiheit, einen Teil des eigenen Berufsrechts selbst setzen zu dürfen, als wesentliches Hauptkriterium dieser Berufe und als ihr Namensgeber.⁴⁵ Dabei bezieht sich diese Freiheit primär auf den gesamten Berufsstand und weniger auf die einzelnen Standesangehörigen, deren berufliche Bindungen durch das Zusammenfassen in einer Berufskammer interessanterweise nicht verringert werden, da nun vielfach der Stand fordert, was vormals der Staat verlangt hatte.⁴⁶

³⁸ Vgl. hierzu bspw. BGH, Urteil vom 16.10.1986, AP BGB, § 628 Teilvergütung Nr. 4 sowie AG Köln, Urteil vom 3.3.1993 – 113 C 549/92.

³⁹ Vgl. Preis (2002), S. 721.

⁴⁰ Vgl. Fleischmann (1970), S. 108, Trautwein (1989), S. 153, Gleißner-Klein (1990), S. 74. So dient die Tätigkeit der Rechtsanwälte der „Verwirklichung des Rechtsstaates.“ § 1 Abs. 2 Satz 2 der Berufsordnung der Rechtsanwälte (BORA).

⁴¹ Vgl. Ulmer (2004), S. 572.

⁴² Vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 PartGG und auch § 18 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Einkommensteuergesetz (EStG).

⁴³ Vgl. Deneke (1956), S. 43 ff.; Hermann (1971), S. 48 ff.; Taupitz (1991), S. 110; speziell für die Rechtsanwälte s. insbesondere Borgmann et al. (2005), S. 1 ff.; alle vier jeweils m.w.N.

⁴⁴ Vgl. die Zusammenfassung von Taupitz (1991), S. 148, 255.

⁴⁵ Vgl. Wintzer Nachtigäller (2005), S. 3.

⁴⁶ Vgl. Hermann (1971), S. 77.

3 Die relevanten Marktordnungsmaßnahmen bei Ärzten und Rechtsanwälten im Überblick

Für Freie Berufe existiert eine strikte regulatorische Ausgestaltung ihrer Märkte. Hierzu zählen bspw. Gebührenordnungen oder Zwangsmitgliedschaften in Berufskammern. Derartigen Maßnahmen kommt eine marktordnende Funktion zu, so dass insofern von „Marktordnungen Freier Berufe“ gesprochen werden kann. Unter einer Marktordnung wird ein System ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen verstanden.⁴⁷ Mithilfe eines marktorganisatorischen Maßnahmenkatalogs, welcher in der Summe eine Marktordnung ergibt, soll ein bestimmtes Marktergebnis erzeugt oder korrigiert werden. Der Begriff einer Marktordnung soll weit gefasst werden. Hierunter fallen demgemäß nicht nur Regelungen des Staates auf der Angebotsseite, sondern auch auf der Nachfrageseite. Wenn allerdings eine planmäßige Bereitstellung „vom Staat oder anderen nicht-erwerbswirtschaftlichen Institutionen in den nicht-marktlichen Bereichen einer Volkswirtschaft .. [für] Interessenten ohne direkte Gegenleistung“⁴⁸ erfolgt, soll in solch einem Fall auch besser von einer „Bereitstellung“ als von einem „Angebot“ gesprochen werden.⁴⁹ Auf Maßnahmen, die nachfrageseitig einen Konsum erzwingen, soll im Rahmen dieses Aufsatzes der Schwerpunkt liegen. Nachfolgend werden nur die Reglementierungen aufgeführt, die für diese Arbeit Relevanz haben werden.

Aufgrund der bereits genannten mannigfaltigen Professionen innerhalb der ca. 857.000 selbstständigen Freiberufler⁵⁰ beschränkt sich dieser Aufsatz auf die Ärzte und Rechtsanwälte. Die Gründe für eine Beschränkung auf eben jene Berufe liegen darin, dass beide Berufe verkammerte, „traditionelle“ Berufe sind.⁵¹ Zudem handelt es sich um die zahlenmäßig am stärksten vertretenen Berufe aus der Gruppe der Freien Heilberufe (Ärzte) sowie der Freien rechts-, wirtschafts- und steuerberatenden Berufe (Rechtsanwälte).⁵²

Beginnend mit der Betrachtung der *Angebotsseite* ist festzustellen, dass Dienstleistungen auf dem Gesundheits- und Rechtsdienstleistungsmarkt in großem Umfang staatlicherseits bereitgestellt werden, man denke etwa an staatliche Krankenhäuser⁵³ oder Gerichte.⁵⁴ Wenngleich im Rahmen dieses Aufsatzes gemäß der Definition des PartGG lediglich selbstständige Ärzte und Rechtsanwälte betrachtet werden sollen, so soll diese wichtige Tatsache insbesondere vor dem Hintergrund der Öffentlichen-Guts-Problematik doch zumindest angesprochen werden.

⁴⁷ Vgl. allgemeiner zu ordnungspolitischen Ausnahmeregelungen Eickhof (1993), S. 203 ff.

⁴⁸ Eickhof (1993), S. 210 f.

⁴⁹ Vgl. zu dem Terminus „Bereitstellung“ bspw. Musgrave (1994), S. 99; Fritsch et al. (2003), S. 114 ff.

⁵⁰ Vgl. IFB (2005). Insgesamt schätzt das Institut die Zahl der im Bereich der Freien Berufe erwerbstätigen Arbeitnehmer und Selbstständigen auf 3,7 Mio.

⁵¹ Vgl. Taupitz (1991).

⁵² Vgl. zu diesen Zahlen IFB (2006).

⁵³ Vgl. Zdrowomyslaw/Dürig (1999), S. 51. Als Träger öffentlicher Krankenhäuser fungieren neben Bund, Ländern und Gemeinden/Städten ebenso Landschaftsverbände, Sozialversicherungsträger sowie Berufsgenossenschaften. Vgl. Zdrowomyslaw/Dürig (1999), S. 60.

⁵⁴ Vgl. Art. 20 Abs. 2 sowie Art. 92 ff. des Grundgesetzes (GG).

Auf der *Nachfrageseite* findet sich eine Besonderheit auf dem Gesundheitsmarkt:

So wurde mit Verabschiedung der Gesundheitsreform im Februar 2007 eine allgemeine Krankenversicherungspflicht eingeführt.⁵⁵ Für den unter die §§ 5 ff. SGB V fallenden Personenkreis (bspw. Arbeiter und Angestellte mit einem Gehalt unterhalb der Jahresarbeitsentgeltgrenze gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 1, Beschäftigte in Ausbildung, die ein Einkommen beziehen, Studenten, Landwirte, Künstler und Publizisten sowie Personen welche die Voraussetzungen für den Anspruch auf eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erfüllen)⁵⁶ erzwingt der Staat mittels Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) eine Mitgliedschaft. In der deutschen Bevölkerung liegt der in der GKV versicherte Personenkreis bei etwa 90 %.⁵⁷ Von dieser Pflicht zur Mitgliedschaft in der GKV sind bspw. Arbeiter und Angestellte befreit, deren Gehalt über der Jahresarbeitsentgeltgrenze liegt.⁵⁸ Die Pflicht zur Versicherung in der privaten Krankenversicherung (PKV) betrifft nun nach Inkrafttreten der Reform im Wesentlichen all jene Personen, die nicht als Familienangehörige oder freiwillig in der GKV versichert oder als Familieangehörige kostenlos mitversichert sind.⁵⁹

Zusätzlich existieren aber auch individuelle Nachfragezwänge nach Dienstleistungen von Ärzten, indem bspw. die Pflicht besteht, in bestimmten Fällen für eine Zulassung zur Rechtsanwaltschaft ein ärztliches Gutachten einzuholen, dessen Kosten der Bewerber dann selbst tragen muss.⁶⁰

Im Falle der Rechtsanwälte finden sich auf der *Nachfrageseite* eine Reihe von Maßnahmen, die einen Konsum bestimmter Rechtsanwaltsdienstleistungen erzwingen. Gemäß § 78 der Zivilprozessordnung (ZPO) gilt für bestimmte Verhandlungen die Vertretung vor Gericht durch einen Anwalt. Eheleute müssen sich im Falle einer Scheidung gemäß § 78 Abs. 2 ZPO vor dem Familiengericht durch einen Anwalt vertreten lassen. Gemäß § 78 Abs. 1 ZPO besteht auch ein Anwaltszwang vor Landgerichten und höheren Instanzen; dies gilt auch entsprechend für Beteiligte und beteiligte Dritte in Familiensachen gemäß § 78 Abs. 1 Satz 5 ZPO. Im Falle von Strafprozessen bestimmen die §§ 140 ff. der Strafprozessordnung (StPO) die notwendige Mitwirkung eines Verteidigers. Das Rechtsberatungsgesetz (RBerG) aus dem Jahr 1935 ermöglicht den Rechtsanwälten zudem auch ein außergerichtliches Beratungsmonopol; allerdings wird in naher Zukunft das Rechtsberatungsgesetz durch das Rechts-

⁵⁵ Vgl. Meyer (2007), S. 182.

⁵⁶ Für weitere Informationen zum *versicherungspflichtigen* Personenkreis s. § 5 SGB V.

⁵⁷ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit (2005), S. 128. Gesetzliche Grundlagen der GKV sind in den §§ 5 ff. des 5. Sozialgesetzbuches geregelt. Zusätzliche Ausgabenträger sind die ebenfalls gesetzliche Unfall-, Renten- sowie soziale Pflegeversicherung, die private Krankenversicherung, Private, Arbeitgeber und öffentliche Haushalte, deren Ausgaben insbesondere der Forschung, Ausbildung und Investitionen dienen. Vgl. Bundesministerium für Gesundheit (2005), S. 147.

⁵⁸ Vgl. §§ 6 SGB V ff. Für weitere Informationen zum *versicherungsfreien* Personenkreis s. §§ 6, 7 und 8 SGB V und zum *freiwillig versicherten* Personenkreis s. § 9 SGB V.

⁵⁹ Vgl. Meyer (2007), S. 182.

⁶⁰ Vgl. § 8a Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO).

dienstleistungsgesetz (RDG) ersetzt. Hierdurch verlieren die Anwälte im Falle einfacher Rechtsauskünfte zukünftig ihr Beratungsmonopol.⁶¹

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Nachfrager ärztlicher und rechtsanwaltlicher Dienstleistungen erheblichen Konsumzwängen unterliegen. Des Weiteren ist auffällig, dass auf beiden Märkten viele Leistungen öffentlich bereitgestellt werden. Im Rahmen der normativen Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens, welche Grundlage dieses Aufsatzes sein soll, lassen sich Regulierungen volkswirtschaftlich nur damit rechtfertigen, dass sie ein Markt- oder Wettbewerbsversagen auf dem jeweiligen Markt heilen.⁶² Die Erläuterung dieser beiden Begriffe ist Inhalt des nun folgenden 4. Teils.

4 Klärung der Begrifflichkeiten des Markt- und Wettbewerbsversagens

Auf dem Markt treffen Anbieter und Nachfrager aufeinander, um Güter zu tauschen.⁶³ Die Hauptfunktion des Marktes besteht nun darin, Angebot und Nachfrage zu koordinieren.⁶⁴ Das heutige Vertrauen in die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Marktes geht bereits auf Adam Smith zurück, der schon 1776 argumentierte, dass das Eigeninteresse der Arbeiter und Unternehmer – im Rahmen eines durchschaubaren und einfachen Systems bürgerlicher Freiheit – Grundlage für den Erfolg einer ganzen Volkswirtschaft seien. Die Funktionsweise wird mit dem Bild vom Wirken einer „unsichtbaren Hand“ beschrieben, wonach ein funktionierender Markt die individuellen Handlungen und Entscheidungen in einer Weise koordiniert, die keiner Lenkung durch eine zentrale Instanz bedarf.⁶⁵

Nun gibt es aber auch Grenzen des marktlichen Koordinationsmechanismus. Unter einem Marktversagen soll das Ausbleiben der Koordination von Angebot und Nachfrage verstanden werden.⁶⁶ In solch einem Fall kommt ein Markt erst gar nicht zustande.

Von einem *Marktversagen* soll nicht im allokativen Sinn gesprochen werden, denn hierbei würde man auf das (neoklassische) Allokationsoptimum bzw. (paretianische) Wohlfahrtsmaximum abstellen, dessen Verwirklichung Bedingungen voraussetzen, die weder realisierbar (z. B. keinerlei Transportkosten und vollständige Markttransparenz)⁶⁷ noch erstrebenswert sind, da sie dynamische Wettbewerbselemente aus der Betrachtung ausklammern.⁶⁸ Derartige

⁶¹ Vgl. die Rechtsdienstleistungsgesetz - Entwurfsfassung (RDG-E) (2006), S. 1 ff.; Bundesministerium der Justiz (2006).

⁶² Vgl. Eickhof (1986), S. 468 ff.; (1993), S. 203 ff.

⁶³ Vgl. Fritsch et al. (2003), S. 6.

⁶⁴ Vgl. v. Hayek (1980), S. 60 ff.

⁶⁵ Vgl. Smith (2003), S. 17 ff.

⁶⁶ Eickhof (1986), S. 471; (1993), S. 209.

⁶⁷ Vgl. zu diesen Annahmen bspw. Fritsch et al. (2003), S. 22 ff.

⁶⁸ Im Vergleich zu einer idealtypischen Modellwelt muss der Markt verständlicherweise in der Realität immer versagen. Ein Festhalten an diesem Ideal als Erklärungsmodell und Maßstab der Realität wird als Nirwana-Blickwinkel verworfen. Vgl. Demsetz (1969), S. 1.

Vereinfachungen der Realität, wie man sie in dem Modell der vollständigen Konkurrenz, dem Standardmodell der ökonomischen Theorie,⁶⁹ vornimmt, mögen bestimmte volkswirtschaftliche Zusammenhänge veranschaulichen, aber sie können die Realität nie in ihrer Komplexität abbilden. Grundlage dieses Aufsatzes ist demnach eine Sicht, welche sich der Funktionsweise bzw. Funktionsstörungen des Markt-Wettbewerbs-Prozesses zuwendet und auch beide Begrifflichkeiten, also Markt und Wettbewerb, aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen analytisch getrennt betrachtet. Da Wettbewerb zu einer Selektion gemäß der relativen Unternehmenseffizienz und Verbesserung der Marktergebnisse führt, soll immer dann von einem *Wettbewerbsversagen* gesprochen werden, wenn der Wettbewerbsprozess mindestens eine dieser beiden Funktionen nicht erfüllt.⁷⁰

Grundlage dieses Aufsatzes ist die normative Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens. Hiernach vermag lediglich ein Markt- und Wettbewerbsversagen eine staatliche Intervention auf Angebots- (bspw. in Form eines staatlich bereitgestellten Angebots, in Form von Organisationszwängen, Preisregulierungen, Kooperationsvorschriften) oder Nachfrageseite (bspw. in Form von Zwangsabgaben, d. h. Steuern etc.) zu rechtfertigen. Dass auch unabhängig davon der Staat in Markt- und Wettbewerbsprozesse interveniert, kann aufgrund gesellschaftspolitischer Zielsetzungen (bspw. unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit)⁷¹ und darüber hinaus mit Erklärungsansätzen aus der ökonomischen Theorie der Politik erklärt werden. Hiernach dehnen (von Politikern und Wählern nicht kontrollierte) Bürokraten ihr Budget zwecks Legitimation ihrer Aufgaben immer weiter aus oder Interessengruppen bewegen Politiker und Bürokraten dazu, Gesetze und Regulierungen durchzusetzen, die lediglich für die jeweilige Interessengruppe von Vorteil sind.⁷²

5 Die Konzepte öffentlicher und meritorischer Güter: Darstellung, Diskussion und Vergleich beider Konzepte

Der nun folgende 5. Teil ist der volkswirtschaftlichen Analyse gewidmet. Zunächst sollen als ein Fall des Marktversagens die öffentlichen Güter betrachtet werden, welche im Rahmen der diesem Aufsatz zugrunde liegenden normativen Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens eine staatliche Marktintervention rechtfertigen könnten. Des Weiteren werden im Zusammenhang mit den öffentlichen Gütern in der Literatur zusätzlich auch meritorische Güter diskutiert.⁷³ Das Konzept meritorischer Güter spielt im Rahmen freiberuflicher Dienstleistungen eine wichtige Rolle. Es kann, trotz vieler Unzulänglichkeiten, zumindest außerhalb der normativen Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens bestimmte Regulierungsmaßnahmen des Staates (bspw. sozialpolitisch) rechtfertigen. Die theoretischen Ausführungen zu

⁶⁹ S. zum Modell der vollständigen Konkurrenz Fritsch et al. (2003), S. 26 ff.

⁷⁰ Vgl. Eickhof (1986), S. 469 ff.; (1993), S. 208 ff.

⁷¹ Vgl. bspw. Petersen/Müller (1999), S. 194 ff.; 326 ff.

⁷² Vgl. hierzu bspw. Fritsch et al. (2003), S. 376 ff.

⁷³ Vgl. hierzu nur Musgrave (1994), S. 67 ff.

diesen beiden Konzepten, welche als Grundlage für die Betrachtung anhand der beiden Berufsgruppen gelten sollen, bilden den Inhalt des nun folgenden ersten Kapitels. Wie zu sehen sein wird, ermöglicht die Betrachtung der Transaktionskosten und der positiven externen Effekte im Falle öffentlicher Güter eine bessere Verdeutlichung der Problematik und auch eine bessere Vergleichbarkeit mit dem Konzept der meritorischen Güter. Durch eine Determinierung beider Begrifflichkeiten („öffentliches Gut“ und „meritorisches Gut“) soll im weiteren Verlauf eine Anwendung beider Konzepte auf die Freien Berufe gelingen.

5.1 Öffentliche Güter

5.1.1 Darstellung

Die moderne Theorie der öffentlichen Güter geht auf Samuelson⁷⁴ zurück. Öffentliche Güter sind – im Gegensatz zu privaten Gütern – durch zwei Eigenschaften gekennzeichnet: Zum Einen durch Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum und zum Anderen durch Nicht-Rivalität im Konsum.⁷⁵

Die erste Eigenschaft, also die fehlende Möglichkeit des Ausschlusses vom Konsum, bedingt, dass kein potenzieller Konsument bereit ist, einen Marktpreis für das produzierte öffentliche Gut zu zahlen, da dieser gleichsam kostenlos an der Bereitstellung der öffentlichen Güter (die andere herbeigeführt haben) partizipieren kann. Nicht zahlende Nutzer können demgemäß eine „Freifahrer-“, „Trittbrettfahrer-“ oder englisch: „Free-Rider-“ Position einnehmen.⁷⁶ Die Ursachen hierfür können sein, dass geeignete technische Möglichkeiten eines Ausschlusses noch nicht entwickelt oder bisher zu kostenaufwendig sind.⁷⁷ Der sonst über den Preis zustande kommende Konsum-Ausschluss teilbarer und individuell zurechenbarer Güter ist hier nicht möglich. Einem Produzenten gelingt es nicht, einen Preis als Entschädigung für die von ihm aufgebrauchten Kosten durchzusetzen. Genau dies ist aber Voraussetzung für das Funktionieren eines Marktsystems.⁷⁸

Hervorzuheben ist nun, dass sich nutzenmaximierende Individuen im Falle eines angebotenen öffentlichen Gutes höchst rational verhalten, wenn sie einerseits keinen Beitrag leisten (müssen) und dennoch vom allgemein zur Verfügung stehenden Gut profitieren. Da nun jedoch die

⁷⁴ Vgl. Samuelson (1954), S. 387 ff.; (1955), S. 350 ff.

⁷⁵ Vgl. bezüglich der Grundlagen der Theorie der öffentlichen Güter die Darstellungen von Musgrave et al. (1994), S. 67 ff.; Cansier (1996), S. 18 ff.; Stiglitz (1999), S. 176 ff.; Petersen/Müller (1999), S. 132 ff. Im Folgenden sollen immer *reine* öffentliche Güter gemeint sein, d. h. Güter, auf die tatsächlich auch das genannte Merkmal „Nicht-Ausschließbarkeit“ in vollem Umfang zutrifft (es wird sich zeigen, dass das Kriterium der „Nicht-Rivalität“ vernachlässigt werden kann). Das ist insbesondere auch daher wichtig, weil die eindeutige Abgrenzung zu den später noch zu betrachtenden meritorischen Gütern so besser gelingt.

⁷⁶ S. zu dem Free-Rider Problem bspw. die Ausführungen von Dietz et al. (2003), S. 19 ff.

⁷⁷ Vgl. zu diesen beiden Gründen Petersen/Müller (1999), S. 135.

⁷⁸ Vgl. Cansier (1996), S. 18 ff.

ökonomische Theorie allen Individuen eigennützig-rationales Handeln unterstellt, ist mit einer Erstellung entsprechender Güter nicht zu rechnen,⁷⁹ ein Marktversagen ist die Folge.

Kommt es daraufhin zu keinem Angebot des öffentlichen Gutes, werden die (potenziellen) Nachfrager auch dann keine effektive Nachfrage am Markt äußern, wenn sie trotz finanziellen Beitrags von dem produzierten öffentlichen Gut profitieren würden. Die Problematik, dass trotz einer Besserstellung aller Nachfrager durch eine gemeinsame Finanzierung dennoch keine Kooperation zustande kommt, bezeichnet man als „Gefangenendilemma“.⁸⁰

Vereinzelt wird auch ein lediglich „politisch gewolltes öffentliches Gut“ als öffentliches Gut bezeichnet.⁸¹ Derartige Güter sollen an dieser Stelle nicht unter die Kategorie der öffentlichen Güter fallen. Nur weil die Politik keinen Ausschluss einzelner Interessenten von der Nutzung eines Gutes wünscht, dies aber grundsätzlich technisch möglich und ökonomisch sinnvoll wäre, ist dies kein Marktversagensgrund gemäß der hier verwandten Definition. Eine Charakterisierung als „politisch gewolltes öffentliches Gut“ birgt nämlich immer die Gefahr, dass sich auf diese Weise – bei Anpassung des Rechtsrahmens – alle Güter in öffentliche Güter umwandeln lassen. Dieser Auffassung folgend soll auch dann nicht von einem öffentlichen Gut gesprochen werden, wenn bspw. ein privates Unternehmen aus werbetaktischen Gründen bestimmte Leistungen (Maßnahmen zum Umweltschutz, Medikamente, Verzicht auf Patentschutz etc.) kostenlos zur Verfügung stellt und damit private Güter in öffentliche Güter umwandelt.

Insofern kann auch der Auffassung der Europäischen Kommission nicht gefolgt werden, da es sich nach deren Auffassung auch dann um öffentliche Güter handelt, wenn das Risiko besteht, dass freiberufliche Dienstleistungen ohne Reglementierung lediglich nicht in „ausreichender“ Menge oder in „ausreichender“ Qualität bereitgestellt werden.⁸²

Die zweite Eigenschaft öffentlicher Güter ist die Nicht-Rivalität im Konsum, welche dadurch gekennzeichnet ist, dass der Konsum eines Gutes durch einen Nutzer mit keinerlei Einschränkungen der Konsummöglichkeit anderer Individuen verbunden ist. Einmal produziert, bewirkt die Nicht-Rivalität im Konsum, dass die Nutzung dieses Gutes durch weitere Konsumenten ohne zusätzliche Kosten möglich ist.

Als typische „Lehrbuch-Beispiele“ öffentlicher Güter gelten Straßenbeleuchtung, nationale Landesverteidigung⁸³ oder Leuchttürme.⁸⁴

⁷⁹ Vgl. hierzu Olson (1992), S. 13 ff.

⁸⁰ Vgl. zum Gefangenendilemma ausführlicher Cansier (1996), S. 21 ff.

⁸¹ Vgl. Eickhof (1986), S. 472; (1988), S. 140 f.; (1993), S. 210; Fritsch et al. (2003), S. 115.

⁸² Vgl. Europäische Kommission (2004), S. 12.

⁸³ Vgl. Musgrave et al. (1994), S. 71; 77.

⁸⁴ Vgl. Stiglitz (1999), S. 177.

Zu dem Kriterium der Nicht-Rivalität im Konsum ist zunächst anzumerken, dass es im Rahmen dieser Arbeit zu vernachlässigen ist. Denn wenn es gleichzeitig möglich ist, die Nachfrager solange vom Konsum auszuschließen, bis sie einen monetären Beitrag zur Güterbereitstellung leisten (bspw. im Falle von Sportstadien oder Filmtheatern), kann das kollektiv nutzbare Gut ohne Weiteres über den Markt finanziert und bereitgestellt werden. Konsumtive Nicht-Rivalität allein ist demnach kein hinreichendes Argument für ein mögliches Marktversagen⁸⁵ und muss demnach auch nicht betrachtet werden.

In der Literatur wird immer vorausgesetzt, dass die Politik einen Rechtsrahmen schafft, in welchem sich die Individuen bewegen. D. h., dass der Staat dafür Sorge tragen muss, dass bspw. Eigentumsrechte (wie in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) gewährleistet werden. Die Schaffung von „Spielregeln“ für die Marktteilnehmer und die Garantie deren Durchsetzung ermöglichen erst geregelte marktliche Austauschprozesse.⁸⁶ Wendet man die Idee der Unabdingbarkeit eines Rechtsrahmens konsequenterweise auch auf öffentliche Güter an, dann muss überlegt werden, ob die Politik auch hier nicht grundsätzlich in der Lage wäre, mittels eines Rechtsrahmens Konsumenten zu zwingen, für den Konsum eines öffentlichen Gutes einen entsprechenden Preis zu zahlen. Demgemäß machen sich fortan alle Konsumenten strafbar, welche diesen Preis nicht zahlen (bspw. im Falle von GEZ-Gebühren).⁸⁷

Die Problematik besteht nun aber nicht darin, dass trotz eines Rechtsrahmens die Konsumenten nicht zur Zahlung eines Preises gezwungen werden könnten, sondern dass es eben nicht möglich ist, jene Konsumenten auszuschließen, die das Gut nicht konsumieren und dementsprechend auch keinen monetären Beitrag leisten möchten. Wenn also bspw. ein Pazifist keine militärische Landesverteidigung wünscht, ist es dennoch unmöglich, ihn von der Verteidigung im Falle eines militärischen Angriffs auszuschließen. Auch ist es schwerlich möglich, die Straßenbeleuchtung immer dann auszuschalten, wenn sich ein Passant nähert, der keinen Preis für die Nutzung der Straßenbeleuchtung gezahlt hat.

Gleichwohl müssen öffentliche Güter nicht immer öffentliche Güter bleiben, wenn der technische Fortschritt im Laufe der Zeit schließlich doch einen Konsumausschluss ermöglicht. So ist bspw. eine Privatisierung des Autobahnnetzes in Deutschland umso wahrscheinlicher, je geringer die Konsumausschlusskosten sind. So vermag ein „electronic road pricing“, wodurch die Gebühren der Straßenbenutzung automatisch elektronisch erfasst werden, zahlreiche Mautstellen für den Zahlungsvorgang kostengünstiger zu ersetzen. Die eingeführte LKW-Maut in Deutschland gilt als erster Schritt in Richtung eines electronic road pricing.⁸⁸

So ausweglos wie eingangs beschrieben ist das Problem öffentlicher Güter nun aber interessanterweise gar nicht. Wendet man sich nun der Frage zu, unter welchen Umständen nun doch

⁸⁵ Vgl. Bartling (1983), S. 328 ff.

⁸⁶ Vgl. Eickhof (1993) S. 203; Fritsch et al. (2003), S. 9.

⁸⁷ S. zu einer kritischen Erörterung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausführlich Never (2002).

⁸⁸ Vgl. Hausner (2006), S. 397 m. w. N.

eine Bereitstellung öffentlicher Güter erfolgt, so muss festgestellt werden, dass dies interessanterweise – gemäß Olson – von der Gruppengröße sowie den Unterschieden bei den Bedürfnisintensitäten innerhalb der Gruppe abhängt. So gelingt die Lösung des Bereitstellungsproblems öffentlicher Güter im besonderen Falle *kleiner Gruppen* mit *unterschiedlicher Bedürfnisintensität* am besten. In solch einem Fall ist es sehr wahrscheinlich, dass ein Individuum mit einem großen Bedürfnis nach einem Gut auch einen großen Nutzen aus diesem zieht und es daher im Alleingang (die anderen Individuen werden das Gut ja vermutlich nicht anbieten) bereitstellt. Die Gesamtkosten des Gutes sind hierbei im Vergleich zu großen Gruppen gering. Hierbei wird deutlich, dass Probleme kollektiver Bereitstellung unter bestimmten Voraussetzungen durchaus von Privaten zu lösen sind.⁸⁹

Im Falle großer Gruppen partizipieren hingegen viele Nichtzahler, das entsprechende Gut ist größer, aufwendiger und teurer. Bei großen Gruppen ist die Bereitstellung bei gleichen Bedürfnisintensitäten der Personen in der Gruppe sehr unwahrscheinlich, im Falle ungleicher Bedürfnisintensitäten unbestimmt. Unbestimmt ist die Bereitstellung auch dann, wenn die Gruppe klein, die Bedürfnisintensitäten allerdings gleich sind.⁹⁰

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Bereitstellung des öffentlichen Guts dennoch in den meisten der Fälle sehr unwahrscheinlich oder unbestimmt ist. Hier muss der Staat dafür sorgen, dass eine Bereitstellung öffentlicher Güter gemäß Olson via Zwangsabgaben, d. h. bspw. Steuern, durch die Konsumenten finanziert wird. Des Weiteren gibt es auch ohne die Intervention des Staates die Möglichkeit, dass mittels so genannter „selektiver Anreize“ eine Bereitstellung von öffentlichen Gütern sichergestellt wird. Letztere sollen den Konsumenten eine Mitfinanzierung dadurch „schmackhaft“ machen, dass sich der Erhalt *zusätzlicher* privater Leistungen mit der finanziellen Beteiligung an dem öffentlichen Gut verbindet.⁹¹

Ob nun der Staat selbst das öffentliche Gut bereitstellt oder dies Privaten überlässt, demgemäß also lediglich garantiert, dass Private ihrer Bereitstellungsverpflichtung angemessen nachkommen, ist dabei irrelevant – wenngleich der Staat ein Interesse daran hat, seine Legitimation mittels großer politischer Machtausübung und maximaler Einflussnahme (d. h. möglichst in Form eines Eigen-Angebots) zu unterstreichen.⁹² Ebenso können öffentliche Güter aber auch bspw. von Verbänden oder Kammern bereitgestellt werden.⁹³

⁸⁹ S. zu weiterführenden Erkenntnissen hinsichtlich privater Lösungen kollektiver Güterbereitstellungen in Bezug auf die Allmende: Ostrom (1999).

⁹⁰ Vgl. hierzu die Darstellung von Kirsch (1997), S. 148 ff.

⁹¹ Vgl. Olson (1992), S. 13 ff.

⁹² In diesem Fall kann bspw. Bismarck zitiert werden, für den Sozialpolitik als Bestechung der Massen galt. Vgl. Miegel (2003), S. 32. Die Neue Politische Ökonomie (NPÖ) widmet sich genau dieser Problematik. Hiernach wird politisches Handeln mithilfe des ökonomischen Paradigmas erklärt. D. h. dass auch Politiker von Eigeninteressen (wie bspw. einem gesichertes Einkommen) geleitet werden und Entscheidungen immer nur unter der Prämisse der Stimmenmaximierung getroffen werden. S. Kirsch (2004). Demgemäß mögen bestimmte politische Entscheidungen in der Bevölkerung breite Zustimmung erfahren, obgleich sie aus ökonomischer Sicht nicht zu rechtfertigen sind.

⁹³ Vgl. zu den Arbeitnehmerverbänden, also den Gewerkschaften, Olson (1992), S. 65 ff. Bezüglich der Kammer-Zwangsmitgliedschaften der Freien Berufe vgl. ebenfalls Olson (1992), S. 135 ff.

Die Bereitstellung öffentlicher Güter mittels Zwangsabgaben ist allerdings nicht unproblematisch, da auch hier, ebenso wie bei dem Versuch der privaten Bereitstellung öffentlicher Güter, für die Nachfrager ein Anreiz zum Trittbrettfahren besteht. Um einer Kostenbeteiligung zu entgehen, werden die potenziellen Nutznießer ihre Präferenzen nach wie vor nicht offen legen, wenn ihr Ausschluss vom Konsum unmöglich ist.⁹⁴ Wenngleich jedoch das Problem der Erfassung der individuellen Präferenzen ein schwieriges Problem darstellt, ist es allerdings aus heutiger Sicht kein unlösbares, so dass eine treffsichere staatliche Bereitstellung prinzipiell möglich ist.⁹⁵

Da durch Zwangsabgaben der Konsumenten das wichtige Postulat der Konsumentensouveränität, wonach jeder Einzelne am besten weiß, was in seinem Interesse ist,⁹⁶ verletzt wird, soll der Schwerpunkt dieser Arbeit aufgrund der hohen Eingriffsintensität in den Markt auf diesen Maßnahmen liegen.⁹⁷

Nachfolgend soll nun die Rolle der Transaktionskosten und die der positiven externen Effekte im Falle öffentlicher Güter untersucht werden.

5.1.1.1 Die Rolle der Transaktionskosten

Ein hinreichendes Argument für ein Marktversagen ist – im Gegensatz zu der Nichtrivalität – wie bereits erwähnt die Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum.⁹⁸ Die Frage, warum ein Konsumausschluss nicht durchsetzbar ist, lässt sich damit erklären, dass es sehr hohe Kosten verursachen würde, einen Konsumenten von der Nutzung eines öffentlichen Gutes auszuschließen.⁹⁹ Das kann wie gesagt damit zusammenhängen, dass geeignete technische Möglichkeiten eines Ausschlusses noch nicht entwickelt oder bisher zu kostenaufwendig sind.¹⁰⁰

Derartige Kosten sind Teil so genannter Transaktionskosten, deren Vorhandensein in einem Aufsatz 1937 erstmals von Coase problematisiert wurde.¹⁰¹ Unter Transaktionskosten fallen Kosten, die mit der Inanspruchnahme des Marktes verbunden sind.¹⁰² Hierzu zählen letztlich alle Mühen und Nachteile der beteiligten Akteure bei der Bildung, Zuordnung, Übertragung und Durchsetzung entsprechender Handlungs- und Verfügungsrechte (so genannter Property-Rights).¹⁰³ So verursacht es auf Seiten des Produzenten Kosten, im Falle der Inanspruch-

⁹⁴ Vgl. Welfens (1995), S. 152 f.; Trautwein (1989), S. 139.

⁹⁵ Vgl. Fritsch et al. (2003), S. 116.

⁹⁶ Vgl. Stiglitz (1999), S. 181.

⁹⁷ Vgl. Trautwein (1989), S. 140 f.

⁹⁸ Vgl. Bartling (1983), S. 332 f.

⁹⁹ Vgl. Stiglitz (1999), S. 177.

¹⁰⁰ Vgl. zu diesen beiden Gründen Petersen/Müller (1999), S. 135.

¹⁰¹ Vgl. zu der Idee der Transaktionskosten Coase (1991), S. 18 ff.

¹⁰² Vgl. hierzu bspw. Fritsch et al. (2003), S. 10.

¹⁰³ Vgl. bspw. Picot et al. (2005), S. 58 f.

nahme der Leistung im eigenen Interesse dafür zu sorgen, dass nur derjenige die Leistung erhält, der sie auch bezahlt hat (was wie gesehen im Falle der öffentlichen Güter unmöglich ist). Jede Transaktion ist mit Kosten (auch in Form zeitlicher Aufwendungen) verbunden, deren Höhe von Aspekten wie geltender rechtlicher Regelungen und deren Durchsetzbarkeit¹⁰⁴ sowie der Art der Eigenschaft des betreffenden Gutes bestimmt wird¹⁰⁵ (so verursacht bspw. der Kauf eines Briefumschlages weniger Transaktionskosten als der eines Eigenheims). Rational handelnde Produzenten werden dann aufgrund der Höhe der Transaktionskosten gänzlich auf einen Marktaustausch verzichten bzw. eine alternative, nicht marktliche Leistungsbeziehung eingehen, wenn die Kosten des Marktaustausches höher als der gesamte Nutzen der Transaktion ausfallen.¹⁰⁶ Nimmt man also an, es gäbe, wenn auch nur für kurze Zeit, einen Produzenten, der den Fehler gemacht hat, ein öffentliches Gut zu produzieren, dann wären dessen Durchsetzungskosten eines Konsumausschlusses exorbitant hoch. Für diesen Produzenten würde es per Definition so hohe Kosten verursachen, einen Konsumausschluss mittels technischer Hilfsmittel durchzusetzen (indem er selbige z. B. sogar erst noch entwickeln lassen müsste), dass er letztlich auf die Bereitstellung des öffentlichen Gutes verzichten wird.

Insofern ist jede Öffentliche-Guts-Problematik auch gleichzeitig (gemäß der hier verwandten Definition) eine Problematik extrem hoher Transaktionskosten, welche zu einem Marktversagen, man spricht dann von einem so genannten „transaktionalen Marktversagen“,¹⁰⁷ führen. Umgekehrt ist indes nicht jedes transaktionale Marktversagen ein Marktversagen aufgrund der Öffentlichen-Guts-Problematik.

Sehr hohe Transaktionskosten verhindern wie gesehen einen Konsumausschluss Dritter. Demgemäß gelingt dem Produzenten eines öffentlichen Gutes keine Nutzeninternalisierung. Die Folge hieraus ist Thema des nun folgenden 2. Absatzes.

5.1.1.2 Die Rolle der positiven externen Effekte

Gleich zu Beginn der nun folgenden Betrachtung soll angemerkt werden, dass positive externe Effekte lediglich ein *Resultat* der Unmöglichkeit des Konsumausschlusses aufgrund hoher Transaktionskosten sind. Um ein öffentliches Gut zu *charakterisieren* genügt demgemäß das Merkmal sehr hoher Transaktionskosten eines Konsumausschlusses. Dennoch soll die *Rolle* der positiven externen Effekte betrachtet werden, da mithilfe dieser nicht nur die Öffentliche-Guts-Problematik besser verdeutlicht werden kann, sondern vor allem auch ein Vergleich mit den meritorischen Gütern besser gelingt.

¹⁰⁴ Vgl. hierzu bspw. Fritsch et al. (2003), S. 11.

¹⁰⁵ S. bezüglich der unterschiedlichen Eigenschaften eines Gutes bspw. Weigel (1992), S. 67.

¹⁰⁶ Vgl. Eickhof (1993), S. 210.

¹⁰⁷ Zu dem Begriff des transaktionalen Marktversagens s. Eickhof (1988), S. 143; (1993), S. 210.

Unter einem positiven externen Effekt (oder auch positiven externen Ertrag oder Nutzen)¹⁰⁸ versteht man die positive Wirkung aus einer Produktionstätigkeit und/ oder dem Konsum eines Gutes auf unbeteiligte Dritte und deren Produktions-/ bzw. Nutzenfunktion, obwohl diese an dem marktlichen Austauschprozess nicht beteiligt sind.¹⁰⁹ Die Kernaussage bezüglich positiver Externalitäten lässt sich also darauf reduzieren, dass die Produktion und / oder der Konsum eines Gutes gleichsam auch Dritten einen Nutzen stiften (d. h. „externe“, nicht kalkulierbare positive Auswirkungen auf Dritte haben), ohne dass diese hierfür einen Preis an den Produzenten entrichten müssen.

Ein Beispiel positiver Externalitäten sind Informationen, welche kostenintensiv zu beschaffen sind, aber einmal vorhanden, sehr schnell und kostengünstig in Umlauf gebracht und anderen Menschen zugänglich gemacht werden können.¹¹⁰ Ein weiteres Beispiel sind Erfindungen, welche kopiert werden können und dadurch den Erfinder nicht für seinen Forschungsaufwand entschädigen.¹¹¹ Ebenso ist der hübsche Blumengarten einer Familie XY zu nennen, dessen Anblick auch Nachbarn (Dritte) erfreut, ohne dass diese hierfür bezahlen müssen.¹¹²

Im Falle öffentlicher Güter ist zur Verdeutlichung der Rolle positiver externer Effekte entscheidend, inwieweit diese auf dem betroffenen Markt bereits internalisiert wurden. Die Idee zu der nun folgenden Argumentation ist demgemäß, dass ein Trennstrich gezogen wird zwischen der *Problematik* eines Güterangebots bzw. einer Güterbereitstellung einerseits (also ohne die *Lösung* selektiver Anreize und staatlicher Bereitstellungsgarantie) und der *Lösung* mittels selektiver Anreize oder staatlicher Bereitstellungsgarantie als Antwort auf dieses Problem andererseits.

Da nun eine Öffentliche-Güter-Problematik ein Marktversagen bedingen kann, d. h. ein Markt also möglicherweise gar nicht existiert, soll zur Veranschaulichung der *Problematik* geschaut werden, warum dies so ist. Hierfür stellt man sich vor, es gäbe Anbieter und zahlende Nachfrager eines öffentlichen Gutes. Da nun der Eigentümer von Straßenlaternen oder der Anbieter nationalen Schutzes keine Möglichkeit hat, Konsumenten, die nicht zahlen, von der Nutzung seines Gutes auszuschließen und eine Nutzeninternalisierung für den zahlenden Konsumenten demnach nicht möglich ist, erzeugen öffentliche Güter nun nicht nur hohe,¹¹³ sondern maximal mögliche positive externe Effekte. Der gesamte positive Nutzen des entsprechenden öffentlichen Gutes wird externalisiert. Wirtschaftliche Vorteile, die ein öffentliches Gut erbringt, fallen vollständig als externe Erträge an, so dass ein privater Unternehmer mangels

¹⁰⁸ Vgl. Cezanne (2005), S. 34.

¹⁰⁹ Vgl. Cezanne (2005), S. 34 f.; Sankar (2005), S. 112 ff., 123 f.; Fritsch et al. (2003), S. 92 ff., Stiglitz (1999), S. 173 ff.; Kirsch (1997), S. 24 ff.

¹¹⁰ Vgl. Sankar (2005), S. 121.

¹¹¹ Vgl. (explizit zu FuE-Aktivitäten) Eickhof (1998), S. 476 ff.; Stiglitz (1999), S. 175.

¹¹² Vgl. Linnemann (2006), S. 318.

¹¹³ Vgl. Schmidt (2005), S. 130; Petersen/Müller (1999), S. 132 f.

privater Erträge nur Verluste macht.¹¹⁴ Es handelt sich um einen Extremfall positiver externer Effekte.¹¹⁵

Dies führt dazu, dass letztlich kein Konsument, auch nicht der, der das öffentliche Gut nutzen will und auch bereit wäre, hierfür einen Preis zu bezahlen, einen Anreiz hat, sich an der Finanzierung zu beteiligen,¹¹⁶ da das Gut auch kostenlos genutzt werden kann. Wird dem Produzenten keine Kostenerstattung gewährt, kommt auch kein Marktangebot zustande bzw. die private Produktion der Güter bricht sofort zusammen.¹¹⁷

Zur Verdeutlichung soll angemerkt werden, dass aufgrund Tatsache, dass es nicht möglich ist, den Nutzen des öffentlichen Gutes nur dem zahlenden Konsumenten zugute kommen zu lassen, es gleichsam auch nicht möglich ist, Dritte vom Konsum auszuschließen, die den Konsum dieses Gutes *nicht* wünschen. Man denke etwa an einen Pazifisten, der keine militärische Landesverteidigung wünscht, dessen Konsumausschluss jedoch nicht möglich ist. Insofern stiftet ein öffentliches Gut auch nicht ausschließlich nur einen positiven Nutzen.¹¹⁸ Vielmehr erzeugen öffentliche Güter ausschließlich positive *und* negative Externalitäten,¹¹⁹ wobei davon ausgegangen werden darf, dass die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes (bei Betrachtung aller externen Effekte) überwiegend positive Externalitäten hervorbringt.

Das bedeutet, dass weder die Produzenten noch die zahlenden Konsumenten von den Nicht-Konsumenten, welche dennoch Nutznießer des Gutes sind, einen monetären Ausgleich erhalten. In seinem zweiten sehr wichtigen Aufsatz widmet sich Coase eben diesem Problem und erkennt, dass eine Marktlösung in einer Zuweisung von Eigentumsrechten liegt.¹²⁰ Problematisch an seiner Überlegung ist die unterstellte Abwesenheit von Transaktionskosten, obwohl Coase in seinem Aufsatz von 1937 selbst auf dieses Phänomen hingewiesen hatte.¹²¹ Im Falle öffentlicher Güter sind es ja nun gerade die exorbitanten Transaktionskosten, welche ein Maximum an positiven externen Effekten hervorbringen. Dadurch wird es Produzenten und Konsumenten öffentlicher Güter eben nicht ermöglicht, nicht zahlende Konsumenten von ihrem Eigentum an öffentlichen Gütern auszunehmen. So bewirkt schlussendlich ein *Maximum* an positiven externen Effekten eine Öffentliche-Güter-Problematik. Gleichwohl führt demgemäß nicht jedes Vorkommen positiver Effekte dazu, dass ein (privates) Gut zu einem öffentlichen wird.

¹¹⁴ Vgl. Cezanne (2005), S. 36.

¹¹⁵ Vgl. Stiglitz (1999), S. 176; Smith (1994), S. 134; Cezanne (2005), S. 36 f.

¹¹⁶ Vgl. bspw. Zdrowomyslaw/Dürig (1999), S. 53.

¹¹⁷ Vgl. Petersen/Müller (1999), S. 133; 137.

¹¹⁸ Die Problematik, dass ein Gut bei der Produktion und/oder beim Konsum immer positive und negative Externalitäten erzeugt, findet sich im allerdings auch „in deutlich abgemilderter Form“ bei jedem privaten Gut.

¹¹⁹ Vgl. Petersen/Müller (1999), S. 148.

¹²⁰ Vgl. hierzu Coase (1960), S. 1 ff.

¹²¹ Vgl. hierzu erneut Coase (1991), S. 18 ff. Insofern ist auch eine genaue Darstellung des Coase-Theorems an dieser Stelle nicht vonnöten.

Die dargestellte Problematik lässt sich nun – wie gesehen – mittels Zwangsabgaben oder zusätzlicher „selektiver Anreize“ lösen.¹²²

Durch selektive Anreize wird eine Internalisierung der positiven externen Effekte des öffentlichen Gutes teilweise erreicht, da über den Umweg „anderer internalisierbarer Nutzen“ (selektiver Anreize) eine finanzielle Beteiligung an dem öffentlichen Gut gelingt. Trittbrettfahrern gelingt es indes auch weiterhin, kostenlos von dem Gut zu profitieren. In den Fällen einer durch den Staat vorgeschriebenen Zwangsfinanzierung ist ein Trittbrettfahren dann ausgeschlossen, wenn die Steuergelder aller Nutzer sowie *potenziellen* Nutzer zur Finanzierung der Bereitstellung des öffentlichen Gutes verwendet werden.

5.1.2 Diskussion

Die Idee der öffentlichen Güter weist in der hier dargestellten Weise grundsätzlich keine konzeptionellen Unklarheiten oder Brüche auf. So sollen im Folgenden lediglich einige wenig beachtete Besonderheiten angesprochen werden.

Die Herausnahme eines „politisch nicht gewollten“ und auch „unternehmerisch nicht gewollten“ Konsumausschlusses aus diesem Konzept – auch in Abgrenzung zu der Auffassung der Europäischen Kommission –¹²³ ermöglicht eine rein ökonomische Argumentation und dadurch – wie später zu sehen sein wird – eine klare Abgrenzung zum Konzept meritorischer Güter.

Dass ein Konsumausschluss nicht zahlender Konsumenten nicht möglich ist, ist im Falle öffentlicher Güter relativ leicht feststellbar. Die Vorstellung *maximaler* Transaktionskosten auf Angebots- bzw. Bereitstellungsseite und *maximaler* positiver externer Effekte im Falle des Konsums ist in dieser Form eine Besonderheit.

Zudem darf nicht vergessen werden, dass die Maßnahme einer Zwangsfinanzierung die Konsumentensouveränität derer verletzt, die das Gut gar nicht konsumieren wollten.

Derartige Probleme treten (wie zu sehen sein wird) in deutlich verstärkter Form bei meritorischen Gütern auf. Da diese im Rahmen freiberuflicher Dienstleistungen eine wichtige Rolle spielen,¹²⁴ wird sich der Aufsatz im nun folgenden 2. Kapitel den meritorischen Gütern widmen.

¹²² Vgl. Olson (1992), S. 13 ff.

¹²³ Vgl. Europäische Kommission (2004), S. 12.

¹²⁴ Vgl. nur Trautwein (1989), S. 139 ff.

5.2 Meritorische Güter

5.2.1 Darstellung

Das Konzept meritorischer Güter wird mit dem Ökonomen Musgrave verbunden,¹²⁵ der selbige im Rahmen der Theorie der öffentlichen Güter diskutiert.¹²⁶ Nachfolgend soll die Charakteristika meritorischer Güter herausgearbeitet werden.

Als meritorische Güter gelten Güter bzw. Dienstleistungen¹²⁷ mit besonderen Verdiensten („Meriten“) für die Gesellschaft. Dieses Konzept besteht in seinem Kern darin, dass aus gemeinsamen historischen Erfahrungen oder kulturellen Traditionen einer Gesellschaft *Gemeinschaftsinteressen und Werte* erwachsen, welche Anlass zu *Gemeinschaftsbedürfnissen* der Individuen bieten.¹²⁸ Hierzu zählt das Angebot bzw. die Bereitstellung von Bildung und Kunst, Gesundheits- und Rechtsdienstleistungen usw., welches allen Mitgliedern einer Gesellschaft gleichermaßen zugute kommen soll. Interessant ist bei diesen Gütern demnach, dass sie nicht nur den einzelnen Konsumenten einen „sichtbaren“ Nutzen stiften (bspw., in dem ein Patient durch eine bezahlte Arztleistung wieder gesund wird, dieser Nutzen also internalisiert werden kann), sondern dass diese Güter gleichsam einen „verborgenen“ Nutzen in sich tragen, der darüber hinaus in Form positiver externer Effekte auch anderen Bürgern zugute kommt (so profitieren von einem funktionierenden und allen zugänglichen Gesundheitssystem nicht nur einzelne Kranke, sondern im Bedarfsfall alle und zudem wird bspw. auf diese Weise ansteckenden Infektionskrankheiten vorgebeugt).¹²⁹

Wenngleich Musgrave selbst keine konkreten Maßnahmen-Vorschläge bezüglich der Einflussnahme auf die Nachfrage meritorischer Leistungen unterbreitet, kommen in der Praxis folgende Maßnahmen zur Anwendung: Einerseits Maßnahmen mit Förderungs- und andererseits die deutlich restriktiveren Maßnahmen mit Zwangscharakter. Unter Maßnahmen mit Förderungscharakter fallen staatliche Subventionen, bspw. für Theater oder Museen. Durch Maßnahmen mit Zwangscharakter werden Nachfrager zum Konsum eines Gutes gezwungen. Dies kann einerseits dadurch geschehen, dass eine grundsätzliche Finanzierungspflicht auch unabhängig von der individuellen Gegenleistung des Anbieters an den Nachfrager besteht (so wie bspw. im Falle von Steuerzahlungen, welche in Teilen für den Straßenbau verwandt werden, oder im Falle der gesetzlichen Krankenversicherung) oder aber die Inanspruchnahme

¹²⁵ Zu den nun folgenden Ausführungen zum Konzept meritorischer Güter s. Musgrave (2005), S. 126 ff.

¹²⁶ Vgl. Musgrave (2005), S. 126 ff.; (1994), S. 67 ff. Im Rahmen dieses Aufsatzes sollen nur die für die Thematik relevanten meritorischen Güter behandelt werden; die Analyse *demeritorischer* Güter, der Güter, die „zu viel“ konsumiert werden (Drogen, Zigaretten, Alkohol etc.), bleibt ausgeklammert.

¹²⁷ Wenn im Folgenden von (meritorischen) Gütern die Rede ist, dann umfassen diese Begrifflichkeiten auch gleichzeitig Dienstleistungen. Vgl. bspw. Weigel (1992), S. 31.

¹²⁸ Vgl. Musgrave (1994), S. 87 ff.

¹²⁹ S. hierzu ausführlicher 6.1.

einer Leistung gegen ein direktes Entgelt erzwungen wird. Ein Beispiel hierfür wäre der Zwang der notariellen Beurkundung bei bestimmten Rechtsgeschäften.¹³⁰

Nachfolgend sollen die Transaktionskosten sowie die positiven externen Effekte und ihre Bedeutung für die meritorischen Güter im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Musgrave selbst diskutiert im Falle meritorischer Güter ausschließlich Informationsdefizite auf Konsumenten-seite (wie zu sehen sein wird handelt es sich hierbei um eine Transaktionskostenproblematik) sowie Aspekte des Gemeinwohls (positive externe Effekte) und klammert dabei Aspekte wie bspw. kostenintensive negative externe Effekte bewusst aus.¹³¹

5.2.1.1 Die Rolle der Transaktionskosten

Aus der Sicht des Staates werden derartige Güter, die für die Gesellschaft als Ganzes wertvoll erscheinen, nun aber „in zu geringem Umfang“ nachgefragt.¹³² Während die Konsumentensouveränität,¹³³ wonach jedes Individuum am besten seine Präferenzen kennt,¹³⁴ bei der Bereitstellung privater Güter und auch öffentlicher Güter gewahrt bleibt, wird sie im Falle der meritorischen Güter in Frage gestellt. So gilt für Musgrave die Konsumentensouveränität als grundsätzlich präferierte Norm, aber seiner Ansicht nach kann ein Abrücken von dieser Norm in bestimmten Fällen gerechtfertigt erscheinen. Zunächst nennt Musgrave Sonderfälle. So müssen z. B. im Falle von Kindern oder geistig behinderten Menschen vormundschaftliche Entscheidungen von Dritten getroffen werden. Diese außergewöhnlichen Umstände seien aber, so Musgrave, nicht Teil des eigentlichen Problems meritorischer Güter. So nennt er des Weiteren Informationsdefizite der Konsumenten, wodurch diese bspw. nicht einschätzen können, welche Inhalte im Rahmen eines Ausbildungsprogramms relevant sind. Darüber hinaus wird gemäß Pigou von den Konsumenten der Konsum in der Zukunft üblicherweise geringer bewertet als der Gegenwartskonsum (Problem der „kurzsichtigen“ Betrachtungsweise). Weitere Probleme ergeben sich gemäß Musgrave u. a., wenn die Zahlungsbereitschaft dadurch verzerrt wird, dass bspw. die Aussicht auf eine gemeinschaftliche Finanzierung eines Gutes über Steuern Anlass zur Angabe einer geringeren Zahlungsbereitschaft gibt.¹³⁵ In der Konsequenz werden daher bestimmte Güter in zu geringem Maße angeboten. Interventionen in die Konsumentensouveränität mögen so im Sinne dieses Konzepts möglicherweise im Hinblick auf „fehlerhafte“ individuelle Präferenzen gerechtfertigt erscheinen.¹³⁶

¹³⁰ Vgl. hierzu Trautwein (1989), S. 139 ff.; bezüglich der Zwangsmaßnahmen vgl. auch Zdrovomyslaw/Dürig (1999), S. 45.

¹³¹ Vgl. Musgrave (2005), S. 126 ff.

¹³² Vgl. Musgrave (2005), S. 127; 130; (1994), S. 87 ff.

¹³³ Zum ersten Mal von dem Terminus der „Konsumentensouveränität“ sprach Hutt (1936). Vgl. zu dieser Aussage Gottschalk (2001), S. 153.

¹³⁴ Vgl. Stiglitz (1999), S. 181.

¹³⁵ Vgl. Musgrave (2005), S. 127 f.; zu dem Argument des geringer geschätzten Konsums in der Zukunft: Pigou (1928).

¹³⁶ Vgl. Müller/Tietzel (2002), S. 381.

Bei allen genannten Problemen handelt es sich um die Problematik diverser Informationsdefizite auf der Nachfrageseite. Möchten Nachfrager diese Informationsdefizite nun überwinden, müssen sie Kosten, so genannte Transaktionskosten, aufwenden. Grundsätzlich bilden die von Musgrave genannten Beispiele für Informationsdefizite allerdings keine Besonderheit meritorischer Güter. Derartige Informationsdefizite sind allgegenwärtig.¹³⁷

5.2.1.2 Die Rolle der positiven externen Effekte

Aufgrund der genannten Probleme ist es nun das Ziel staatlicher Aktivitäten, bestimmte Güter aufgrund ihrer wichtigen Funktion für die Gesellschaft zu fördern.

Betrachtet man das Beispiel einer Hochschulausbildung, so bestehen *interne (positive)* Effekte eines Hochschulabschlusses für den Einzelnen darin, dass seine potenziellen Einkommenschancen steigen und zugleich die Gefahr der Arbeitslosigkeit erheblich abnimmt. Auf der anderen Seite bewirken *(positive) externe* Effekte einer Hochschulausbildung, dass gut ausgebildete Akademiker das Innovationspotenzial der gesamten Gesellschaft positiv beeinflussen und damit die Möglichkeiten für weitere Wohlstandssteigerungen zunehmen.¹³⁸ So belegen Studien einen signifikanten Einfluss der Bildungsqualität auf das Wirtschaftswachstum; zudem bewirkt ein höherer Bildungsgrad der Gesellschaft eine geringere Kriminalitätsrate. Bildung wirkt sich auch positiv auf verschiedene Aspekte des staatsbürgerlichen Verhaltens aus, so bedingt eine höhere Bildung bspw. ein gesteigertes Interesse an politischen Themen, die Unterstützung der Meinungsfreiheit oder die Teilnahme an ehrenamtlichen Tätigkeiten.¹³⁹

Aufgrund solch positiver externer Effekte für die Gesellschaft werden auch durchaus staatliche Zwangsmaßnahmen verwandt. So verlangt der Staat bspw. von Eltern, dass sie ihre Kinder zur Schule schicken.¹⁴⁰ Oder er erzwingt bspw. mittels Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) eine Mitgliedschaft bestimmter Personengruppen (bspw. der Arbeiter und Angestellten).¹⁴¹

All das geschieht (wie bereits erwähnt) unter der Annahme einer „verfälschten“ Zahlungsbereitschaft der Konsumenten, welche nicht bzw. nicht adäquat (d. h. in diesem Fall nicht in ausreichendem Maße) die „wahren“ Präferenzen für meritorische Güter zum Ausdruck bringt. In diesem Zusammenhang nennt Musgrave z. B. die Erhaltung historischer Stätten sowie das besondere Augenmerk einer Gesellschaft auf Bildung oder Kunst.¹⁴²

¹³⁷ Zur Überwindung derartiger Informationsdefizite s. die ausführliche Diskussion unter 5.2.2.

¹³⁸ Vgl. Petersen/Müller (1999), S. 143; Weigel (1992), S. 164 ff.

¹³⁹ Vgl. Wößmann (2007), S. 34 m. w. N.

¹⁴⁰ Vgl. Stiglitz (1999), S. 180 f.

¹⁴¹ Vgl. §§ 5 ff. SGB V.

¹⁴² Vgl. Musgrave (2005), S. 128. Die von Musgrave genannten „Nationalfeiertage“ und „Umwelt“ (bezüglich des besonderen Augenmerks der Gesellschaft hierauf) können vernachlässigt werden, da es sich in beiden

In diesem Sinne argumentiert auch die Europäische Kommission, nach deren Ansicht freiberufliche Dienstleistungen ohne Reglementierungen weder quantitativ noch qualitativ befriedigend bereitgestellt werden. Sie konstatiert weiter, dass eine bspw. ordnungsgemäße Justizverwaltung oder die Schaffung eines hochwertigen städtischen Umfelds der ganzen Gesellschaft zugute käme. Es ist unschwer zu erkennen, dass die Europäische Kommission hier die Definition für meritorische Güter gewählt hat. Bei meritorischen Gütern findet also ein Marktaustausch statt, da einerseits die Transaktionskosten kein Marktversagen bedingen (Musgrave selbst spricht nur von einem „zu geringen“ Angebot meritorischer Güter).¹⁴³ Andererseits erzeugen die meritorischen Güter nicht ausschließlich nur positive externe Effekte, d. h. eine Nutzeninternalisierung beim individuellen Konsum eines meritorischen Gutes ist für den Konsumenten durchaus möglich, so dass auch der Produzent auf diese Weise private Erträge erwirtschaftet.

5.2.2 Diskussion

Nun ist dieses Konzept im Laufe der Zeit insbesondere aufgrund seiner Abkehr von der Konsumentensouveränität immer wieder kritisiert bzw. angegriffen worden.¹⁴⁴

Anlass zur Kritik gibt m. E. grundsätzlich, dass meritorische Güter eine ganze Reihe unterschiedlichster ökonomischer und gesellschaftspolitischer Aspekte in sich vereinen, wodurch sich dieses Konzept schwer eingrenzen und als „Sammelsurium“ verschiedenster in der Realität beobachteter Güter beschreiben lässt.

Ebenso wie bei dem Konzept der öffentlichen Güter handelt es sich auch bei dem Konzept der meritorischen Güter um einen normativen Ansatz,¹⁴⁵ welcher als Rechtfertigungsbasis für staatliche Interventionen dient. Dabei kann der Grund hierfür ein Markt- und / oder Wettbewerbsversagen sein, allerdings ist dies keinesfalls zwingend. Ebenso können bspw. sozialpolitische Aspekte als Legitimation für staatliche Eingriffe fungieren. Eine genaue Prognose bezüglich der Charakterisierung eines Gutes als meritorisch ist insofern aus Sicht des Markt- und Wettbewerbsversagens kaum möglich.

Fällen nicht um produzierte Güter handelt. Zudem ist insbesondere im Bereich der Umweltproblematik die Existenz negativer externer Effekte entscheidend und eine Reduktion derartiger externer negativer Konsumauswirkungen fällt (wenn überhaupt) in den Bereich der demeritorischen Güter. So verschmutzen bspw. LKWs auf der Autobahn durch ihre Abgase die Umwelt, vgl. Linnemann (2006), S. 318 ff., und Schadstoffeinleitungen in einen Fluss schädigen einen Schwimmer oder Fischer flussabwärts. Vgl. Wiese (1998), S. 404.

¹⁴³ Vgl. Musgrave (2005), S. 127.

¹⁴⁴ Vgl. aktuell Müller/Tietzel (2002), S. 375; Gottschalk (2001), S. 152 ff., Petersen/Müller (1999), S. 149 f.; Andel (1984), S. 630 ff. Anders verhält es sich mit dem Konzept der öffentlichen Güter, welches normativ die Ursachen eines diesbezüglichen Marktversagens und der sich daraus ergebenden Maßnahmen klar umreißt.

¹⁴⁵ A. A. Andel (1984), S. 637 f.

Innerhalb des Konzepts selbst ist zu kritisieren, dass zum Einen aus der auf Märkten durchaus bedeutsamen Problematik auftretender Informationsdefizite eine Abkehr von der Konsumentensouveränität abgeleitet wird. Wenn man davon ausgeht, dass eine ausreichende Beurteilungsfähigkeit als Voraussetzung für die Konsumentensouveränität gilt,¹⁴⁶ kann von den Beispielen vormundschaftlicher Entscheidungen für Kinder und geistig behinderten Menschen abgesehen werden, welche auch Musgrave selbst als Teil des eigentlichen Problems meritorischer Güter verwirft.¹⁴⁷ In allen weiteren bereits genannten Beispielen findet sich übereinstimmend die Problematik von Informationsdefiziten der Konsumenten aufgrund hoher Transaktionskosten. Den von Musgrave angesprochenen Fällen bewusst (d. h. trotz vorhandener Informationen) falsch geäußelter Präferenzen von Konsumenten bei der Bereitstellung kollektiv genutzter Güter, soll an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden. Im Rahmen der Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens ist zu konstatieren, dass ein „Schwindeln“ immer nur dann erfolgreich sein kann, wenn Informationsasymmetrien herrschen und ein entsprechender Rechtsrahmen nicht dafür sorgt, dass derartige Informationsmängel kompensiert werden können (unter der Annahme, dass sich alle auf dem Markt beteiligten an die gesetzten „Spielregeln“ halten).¹⁴⁸ Grundsätzlich soll auch an dieser Stelle, wie bei den öffentlichen Gütern, vereinfachend die Existenz und Anwendung geeigneter Verfahren zur Präferenzdeckung angenommen werden.¹⁴⁹

Die Lösung solcher Informationsdefizite besteht allerdings in einer Bereitstellung von Informationen durch den Staat oder Private und nicht in einer Infragestellung des Postulats der Konsumentensouveränität.¹⁵⁰ Ebenso kann der Staat die Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards fordern, um Informationsdefizite potenzieller Konsumenten zu reduzieren.¹⁵¹ Die Eingriffsintensität in Markt- bzw. Wettbewerbsprozesse ist in diesen Fällen jedoch nicht gravierend, da zwar die Produzenten sogar verpflichtet werden, gesetzlich vorgeschriebene Mindeststandards einzuhalten (wenn diese nicht sowieso von sich aus den Anspruch guter Qualität haben), eine Kaufentscheidung den Konsumenten aber dennoch nicht aufgezwungen wird. Aufgabe des Staates ist hierbei also lediglich, beim Verbraucher mittels minimaler Eingriffsintensität in den Markt¹⁵² für dessen nötige Konsumkompetenz zu sorgen,¹⁵³ so dass letztlich immer noch der Konsument selbst über den positiven oder negativen Wert eines Gutes bestimmt.¹⁵⁴ Insofern erübrigt sich im Rahmen dieses Aufsatzes auch die Diskussion

¹⁴⁶ Vgl. Anel (1984), S. 646.

¹⁴⁷ Vgl. Hierzu erneut Musgrave (2005), S. 127.

¹⁴⁸ S. zu dem Aspekt einer positiven Lenkung der Akteure durch eine geeignete Ausgestaltung der Rahmenordnung Fritsch et al. (2003), S. 17 ff. Außerdem zeigt dieses Beispiel eindringlich, dass auch der Staat selbst unter Informationsmängeln leidet.

¹⁴⁹ S. zu den Möglichkeiten der Präferenzdeckung: Weigel (1992), S. 173 ff.

¹⁵⁰ Vgl. McLure (1968), S. 481 f.; Anel (1984), S. 645.

¹⁵¹ Vgl. bspw. Anel (1984), S. 645; Eickhof (1993), S. 219.

¹⁵² Vgl. Müller/Tietzel (2002), S. 386 f. auch m. w. N.

¹⁵³ Vgl. Gottschalk (2001), S. 132 ff.;

¹⁵⁴ Vgl. Endres (1994), S. 23. Brennan und Lomasky gelangen in ihrer institutionellen Analyse der Wahlhandlungen von Konsumenten zu dem Ergebnis, dass aus der Tatsache, dass die Konsumentensouveränität auf Märkten ein zu geringes Angebot meritorischer Güter hervorbringt, nicht folgt, dass auch im Falle politischer

darüber, ob der Staat tatsächlich besser informiert sei und daher wisse, wie sich die Bürger unter der Annahme vollständiger Informationen entscheiden würden.¹⁵⁵

Informationsdefizite zwischen Vertragspartnern sind grundsätzlich auf jedem Markt allgegenwärtig, wenn die Annahme vollständiger Markttransparenz aufgegeben wird.¹⁵⁶ Das ist ökonomisch insofern nachvollziehbar, als dass in modernen, arbeitsteiligen Volkswirtschaften viele Transaktionen gerade aufgrund des Wissensvorsprungs einer Marktseite zustande kommen¹⁵⁷ und es im Einzelfall äußerst kostspielig sein kann, sich zu informieren. So wird sich der Einzelne rationalerweise für ein gewisses Maß an „Uninformiertheit“ entscheiden.¹⁵⁸ Insofern erfordert das Postulat der Konsumentensouveränität auch keine vollständig informierten Konsumenten,¹⁵⁹ die immer „richtig“ handeln. Im Gegenteil: Die Konsumentensouveränität räumt, adäquat zu freien Wahlentscheidungen der Bürger in Demokratien, eben auch die *Freiheit* ein, (bewusst oder unbewusst) „Fehler“ zu machen.¹⁶⁰

So mögen Individualentscheidungen falsch sein. Und auch die Entscheidungen der Mehrheit. Aber ein Staat, der eine scheinbar bessere Handlungsalternative oktroyiert, beschneidet die Bürger auf diese Weise zwangsläufig immer auch in ihrer Freiheit. Zudem besitzt auch der Staat nie alle Informationen und kann damit auch selbst kein perfekter Entscheider sein. Die Kritik der so genannten „ökonomischen Theorie der Politik“ ist sogar noch weit reichender: Hiernach wird davon ausgegangen, dass selbst *wenn* der Staat alle Informationen hätte, sich die Staatsdiener dennoch nicht altruistisch verhalten würden, sondern vielmehr (genau wie Wirtschaftssubjekte) ihren individuellen Nutzen im Blick hätten. Folge dieser Verhaltensweise sind (bspw. aufgrund zunehmender Aufgabenerweiterung der Bürokraten zwecks Einkommenserhöhung etc.) wachsende Staatsquoten sowie Ineffizienzen staatlichen Handelns. Man spricht dann von einem „Staatsversagen“, dem mittels geeigneter Anreizstrukturen entgegen gewirkt werden muss.¹⁶¹

Im Einzelfall muss immer überlegt werden, inwieweit mögliche Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern tatsächlich ein Markt- oder Wettbewerbsversagen bedingen.

Wahlentscheidungen keine adäquate Menge meritorischer Güter nachgefragt wird. Vgl. Brennan/Lomasky (1983), S. 205 f. Derartige Unterschiede mögen einerseits nicht verwundern und ändern andererseits auch nichts an der Anwendung des Postulats der Konsumentensouveränität. Es gilt zunächst einmal immer die grundsätzliche Priorität von Marktlösungen im Vergleich der Ausübung von Zwang durch den Staat. Vgl. Müller/Tietzel (2002), S. 387.

¹⁵⁵ S. zu solch einer Diskussion, welche dem Staat letztlich diese Fähigkeit jedoch abspricht bspw. Head (1966), S. 23 ff.; für den Fall des Rundfunks s. Never (2002), S. 136 ff.

¹⁵⁶ Stiglitz hat „in einer wahren Flut von Arbeiten versucht .. zu zeigen, dass Informationsasymmetrien auf Märkten wohl eher die Regel als die Ausnahme sind.“ Emons (2001), S. 668.

¹⁵⁷ Vgl. Kuchinke (2000), S. 6.

¹⁵⁸ Vgl. Kirsch (2004), S. 7.

¹⁵⁹ Vgl. Andel (1984), S. 645.

¹⁶⁰ Vgl. Hutt (1936).

¹⁶¹ Vgl. Cezanne (2005), S. 76 ff. m. w. N.; Stiglitz (1999), S. 633 ff. Diese Problematik soll nicht weiter ausgedehnt werden, aber sie verdeutlicht die „Unvollkommenheit“ staatlichen Handelns.

Wenn man von „Kollektivinteressen“ spricht, negiert dies den „methodologischen Individualismus“. Hiernach wird immer vorausgesetzt, dass der Ansatzpunkt aller Betrachtungen in der Ökonomie das Verhalten einzelner Wirtschaftssubjekte ist. Gruppenphänomene sind vollständig auf Einstellungen und Verhaltensweisen einzelner Gruppenmitglieder zurückzuführen; emergente Eigenschaften kommen bei dieser Betrachtungsweise nicht vor.¹⁶² Darüber hinaus wird die wesentliche Frage, was „Kollektivinteressen“ genau sind und warum hierfür Einzelinteressen übergangen werden sollen, nicht systematisch aufbereitet.¹⁶³ So werden Beispiele genannt, deren Klassifizierung als „meritorisches Gut“ interessanterweise gar nicht unbedingt nur individuelle Informationsdefizite vorangegangen sein müssen.¹⁶⁴ Im Falle historischer Stätten könnte es sich einerseits möglicherweise um eine Öffentliche-Güter-Problematik handeln (dieser Fall soll jedoch vernachlässigt werden, weil sonst ein meritorisches Gut dieselben Eigenschaften aufweist wie ein öffentliches) oder andererseits – ebenso wie bei dem Gut „Kunst“ – um Güter, die auch ohne die erkennbare Problematik eines Markt- oder Wettbewerbsversagens aus politischem Antrieb heraus als offenbar „förderungswürdig“ eingestuft werden.¹⁶⁵ Und zwar aufgrund der Annahme „sozial relevanter externer Effekte“.¹⁶⁶ Die große Präsenz des Staates im Bildungssektor, verbunden mit dem Schulzwang¹⁶⁷, wurde bereits dadurch erklärt, dass einem Kind die Beurteilungsfähigkeit erst durch eine schulische Ausbildung vermittelt wird.¹⁶⁸ Nun ist das Auftreten positiver externer Effekte allein kein Grund, in den Markt zu intervenieren. Positive Effekte sind generell allgegenwärtig¹⁶⁹ und werden dennoch nicht alle gleichermaßen als gesellschaftlich relevant und regelungsbedürftig angesehen.¹⁷⁰ Es ist im Einzelfall also immer Aufgabe der Politik, zu entscheiden, welche Güter bzw. Dienstleistungen für Dritte bzw. für die ganze Gesellschaft einen sehr großen Nutzen stiften. Wie im Falle der öffentlichen Güter gesehen, liegt aber im Rahmen der normativen Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens nur dann ein Interventionsgrund für den Staat vor, wenn das Gut aufgrund seines nicht möglichen Konsumausschlusses ein Maximum an positiven externen Effekte erzeugt und damit ein Marktversagen erzeugt wird. Ein derartiger nicht möglicher Konsumausschluss ist im Wesentlichen relativ leicht erkennbar und prognostizierbar. Ein „Kollektivbedürfnis“ normativ zu bestimmen, es auf ökonomischer Basis im Rahmen der Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens (hier auch vor dem Hintergrund des methodologischen Individualismus) zu prognostizieren, ist unmöglich.

¹⁶² Vgl. z. B. Fritsch et al. (2003), S. 23; Behrends (2001), S. 4 ff.

¹⁶³ Vgl. Musgrave (2005), S. 128.

¹⁶⁴ S. zu den Beispielen erneut Musgrave (2005), S. 128.

¹⁶⁵ Vgl. zu dem Thema „kulturelles Gemeinschaftsinteresse“ Trautwein (1989), S. 141. Von Musgrave, vgl. Musgrave (2005), S. 128 f., und in der Finanzwissenschaft generell werden auch verteilungspolitische Aspekte diskutiert, welche indes im Rahmen des Markt- und Wettbewerbsversagens unberücksichtigt bleiben.

¹⁶⁶ Vgl. zu diesem Terminus Gottschalk (2001), S. 161.

¹⁶⁷ Vgl. Stiglitz (1999), S. 180 f.

¹⁶⁸ Vgl. Andel (1984), S. 646 f.

¹⁶⁹ Vgl. Cansier (1996), S. 19. So vermag bspw. ein Konsument durch den Kauf eines besonders luxuriösen Eigenheims mit einem großen, gepflegten Blumengarten Dritte durch den Anblick entweder zu erfreuen (positiver externer Effekt) oder aufgrund des Hervorrufens von Neid zu verärgern (negativer externer Effekt).

¹⁷⁰ Vgl. Gottschalk (2001), S. 155.

Unklar bleibt zudem auch, welche Maßnahmen zur Nachfragesteigerung im Einzelfall tatsächlich optimalerweise zur Anwendung kommen sollen.¹⁷¹ Während im Falle öffentlicher Güter normativ festgelegt ist, dass der Staat¹⁷² gemäß Olson mittels Konsum-/ Finanzierungs-zwang für eine Bereitstellung sorgen kann oder mittels selektiver Anreize eine Bereitstellung auch ohne den Staat gelingt, lässt Musgrave selbst ungelöst, welche Möglichkeiten der Nachfragesteigerung nach meritorischen Gütern im Einzelnen empfehlenswert wären. Ganz im Sinne eines positiven Konzepts wird somit jede Maßnahme der Nachfragesteigerung und entsprechender Bereitstellung meritorischer Güter akzeptiert.

Wie bereits erläutert, wird zwischen Maßnahmen mit Förderungs- und Maßnahmen mit Zwangscharakter unterschieden. Aufgrund der geringen Eingriffsintensität von Förderungsmaßnahmen (wie Stipendien, Preise oder Zuschüsse) in Märkte und weil diese auch primär im Bereich der Freien künstlerischen (und damit nicht für diesen Aufsatz relevanten) Berufe zu finden sind,¹⁷³ richtet sich das Augenmerk dieses Aufsatzes besonders auf Zwangsmaßnahmen und deren beträchtlicher Eingriffsintensität in den Markt.

Dass der Staat ein Angebot garantiert oder selbst bereitstellt, ließe sich u. a. mit der Öffentlichen-Guts-Problematik rechtfertigen; selbst die Problematik hoher Transaktionskosten verlangt nicht automatisch nach staatlichen Zwangsmaßnahmen, da grundsätzlich die transaktionskostenminimierende Strategie mit der geringsten Eingriffsintensität in den Markt zu wählen ist.¹⁷⁴

Einer möglicherweise „zu geringen“ Nachfrage nach meritorischen Gütern aufgrund der von Musgrave postulierten Unwissenheit der Bürger ist mit einer Erhöhung des Informationsstandes¹⁷⁵ oder mit staatlich festgeschriebenen Qualitätsstandards zu begegnen.¹⁷⁶ Eine unangemessene Schlussfolgerung hieraus ist jedoch, aufgrund des Postulats der Konsumentensouveränität, ein staatlich forcierter Konsumzwang. Interessant ist demnach, dass auch bei lediglich *politisch* gewollten meritorischen Gütern (bei denen also nicht die Problematik eines transaktionalen Markt- oder Wettbewerbsversagens besteht) ein Konsumzwang staatlicherseits erzeugt wird. Das führt wiederum dazu, dass ein ansonsten privates Gut plötzlich zu einem kollektiv bereitgestellten Gut wird. Um eine Finanzierung zu garantieren, verbindet

¹⁷¹ Vgl. zu diesen Aspekten auch Andel (1984), S. 641 ff.

¹⁷² Wie gesehen, kann die Bereitstellung öffentlicher Güter auch von nicht-erwerbswirtschaftlichen Organisationen übernommen werden. Vgl. Eickhof (1993), S. 210 f. Dieser Fall ist jedoch im Rahmen dieses Aufsatzes nicht relevant; vielmehr sollen jedoch Aktivitäten des Staates in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt werden, mit denen dieser eine Finanzierung von den Bürgern erzwingt.

¹⁷³ Vgl. Trautwein (1989), S. 141.

¹⁷⁴ Vgl. erneut bspw. Müller/Tietzel (2002), S. 386 f. auch m. w. N. In diesem Zusammenhang sei kurz darauf aufmerksam gemacht, dass die Frage, inwieweit staatliche Zwangsmaßnahmen tatsächlich eine adäquate Antwort auf ein transaktionales Markt- oder Wettbewerbsversagen sind, kaum zu beantworten ist, da ein direkter Vergleich verschiedener Maßnahmen (hierunter auch solche, welche die Konsumenten nicht zum Konsum zwingen) voraussetzt, dass Transaktionskosten auch quantitativ erfassbar sind, was jedoch unmöglich ist. Vgl. zu dieser Problematik ausführlich Wonke (2006).

¹⁷⁵ Vgl. erneut McLure (1968), S. 481 f.; Andel (1984), S. 645.

¹⁷⁶ Vgl. bspw. Andel (1984), S. 645; Eickhof (1993), S. 219.

sich (genau wie im Falle öffentlicher Güter) mit dem Konsum- auch ein Finanzierungs-
zwang.¹⁷⁷

Im Ergebnis lässt sich nun Folgendes festhalten:

- (1) Der Begriff des meritorischen Gutes ermöglicht eine politisch so weite Interpretation, dass es so als Vehikel für totalitäre Regelungen dienen kann,¹⁷⁸ d. h. dass am Ende jeder staatliche Markteingriff als verdienstvoll erscheint.¹⁷⁹
- (2) Das, was an dem Konzept meritorischer Güter ökonomisch vertretbar ist, ist nicht neu und wurde bereits in der Literatur in anderen Zusammenhängen wesentlich ausführlicher und thematisch zugespitzter behandelt (bspw. die Problematik des gering geschätzten Zukunftskonsums nach Pigou,¹⁸⁰ die (generelle) Transaktionskostenproblematik nach Coase¹⁸¹).
- (3) Die Schlussfolgerung einer Abkehr von dem Postulat der Konsumentensouveränität aufgrund auftretender Informationsmängel, welche dazu führt, dass deren Möglichkeit souveräner Kaufentscheidungen wegfällt und staatlichen Zwängen weicht, ist zwar neu, dafür aber ökonomisch nicht zu legitimieren. Da dieses Postulat nicht verworfen wird, braucht auch nicht diskutiert zu werden, ob der Staat tatsächlich besser informiert ist und bessere Entscheidungen für die Bürger zu treffen vermag.
- (4) Neben der ungerechtfertigten Abkehr vom Axiom des methodologischen Individualismus, wird auch die sich hieran anschließende wesentliche Frage, was „Kollektivinteressen“ genau sind und warum hierfür Einzelinteressen übergangen werden sollen, nicht systematisch aufbereitet.¹⁸² Meritorische Güter, die derartige „Kollektivinteressen“ befriedigen, müssen nicht unbedingt aufgrund individueller Informationsdefizite in zu geringem Umfang bereitgestellt werden.¹⁸³ Ebenso können Güter aufgrund „sozial relevanter externer Effekte“¹⁸⁴ aus politischem Antrieb heraus als „förderungswürdig“ eingestuft werden.¹⁸⁵
- (5) Grundsätzlich sind allerdings die angesprochenen Phänomene allgegenwärtig, d. h. jedes Gut erzeugt auf die ein oder andere Weise Transaktionskosten und (positive) externe Effekte.

¹⁷⁷ Vgl. hierzu erneut Olson (1992), S. 13 ff.

¹⁷⁸ In diesem Sinne argumentiert sogar Musgrave selbst. Vgl. Musgrave (1994), S. 90.

¹⁷⁹ Vgl. Trautwein (1989), S. 140.

¹⁸⁰ Vgl. Pigou (1928).

¹⁸¹ Vgl. Coase (1937).

¹⁸² Vgl. Musgrave (2005), S. 128.

¹⁸³ S. zu den Beispielen erneut Musgrave (2005), S. 128.

¹⁸⁴ Vgl. zu diesem Terminus Gottschalk (2001), S. 161.

¹⁸⁵ Vgl. zu dem Thema „kulturelles Gemeinschaftsinteresse“ Trautwein (1989), S. 141. Von Musgrave, vgl. Musgrave (2005), S. 128 f., und in der Finanzwissenschaft generell werden auch verteilungspolitische Aspekte diskutiert, welche indes im Rahmen des Markt- und Wettbewerbsversagens unberücksichtigt bleiben.

- (6) Abschließend gibt dieses Konzept auch keine Antwort darauf, wie eine Nachfragesteigerung und Bereitstellung meritorischer Güter eigentlich erfolgen soll. Die aufgrund dessen ohne ökonomische Fundierung in der Praxis verwandten Maßnahmen mit Zwangscharakter erscheinen aufgrund ihrer hohen Eingriffsintensität in den Markt als äußerst fragwürdig.

5.3 Vergleich beider Konzepte und weitere Vorgehensweise

Es ist deutlich geworden, dass das Konzept der meritorischen Güter im Vergleich zu dem der öffentlichen Güter viel mehr Probleme aufwirft.

Problematisch ist zunächst die Verquickung verschiedenster in der Realität beobachteter Phänomene, welche dem Konzept einen viel zu weiten Rahmen verleihen.

Auch bezüglich der Konsumentensouveränität ist die Unterscheidung zwischen einer rein öffentlichen Güterbereitstellung und einer meritorischen Güterbereitstellung wichtig, selbst wenn die Konsequenzen partiell identisch sein mögen: Denn während es bei reinen öffentlichen Gütern Ziel staatlicher Eingriffe ist, Konsumentenpräferenzen, die am Markt nicht reüssieren könnten, zur Geltung zu verhelfen, ist es im Falle meritorischer Güter die Absicht der Entscheidungsträger, in Präferenzen einzugreifen.¹⁸⁶ Nimmt man an, es gibt geeignete Verfahren zur Aufdeckung der „wahren“ Konsumentenpräferenzen, dann kann im Falle öffentlicher Güter kollektiv abgestimmt werden, ob ein bestimmtes öffentliches Gut bereitgestellt werden soll. Hierdurch wird eine Minderheit, die das Gut nicht konsumieren will, von einer Mehrheit zu einer finanziellen Beteiligung an dem Gut gezwungen. Die Konsumentensouveränität wird hierbei gewahrt. Im Falle meritorischer Güter wird jedoch im Vorfeld schon ausgeschlossen, dass die Konsumenten überhaupt in der Lage wären, über das Angebot meritorischer Güter „richtig“ abzustimmen. Selbst vollständig und richtig offenbarte Präferenzen werden staatlicherseits als „falsch“ abgetan, da eben nicht der Wille des Individuums entscheidend ist, sondern die vermuteten Präferenzen eines Kollektivs als höherwertig und wichtiger erachtet werden (Abkehr von der Konsumentensouveränität und dem methodologischen Individualismus). Das ist der entscheidende Unterschied beider Konzepte.

Im Falle der öffentlichen Güter wurde die Option eines rein politisch motivierten Nicht-Konsumausschlusses verworfen, da sich auf diese Weise jedes Gut in ein öffentliches umwandeln ließe. Eben solche gesellschaftspolitischen Aspekte sind immer im Falle einer ökonomischen Analyse problematisch: Während im Falle öffentlicher Güter keine Bereitstellung aufgrund exorbitant hoher Konsumausschlusskosten und dadurch bedingter maximaler positiver externer Effekte zu erwarten ist (das Marktversagen ist also „sichtbar“, denn es entsteht

¹⁸⁶ Vgl. Gottschalk (2001), S. 156.

kein Markt), ist eine Bereitstellung meritorischer Güter ohne staatliche Eingriffe durchaus möglich. Ob nun „zu wenig“ meritorische Güter nachgefragt und dadurch bereitgestellt werden, ist im Rahmen der Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens nicht relevant, solange Markt oder Wettbewerb eben nicht versagen. Derartige Entscheidungen trifft dann die Politik.

Wie im Falle der öffentlichen Güter gibt es auch bei den meritorischen Gütern Probleme hoher Transaktionskosten, wobei es sich im Falle öffentlicher Güter auf *Produzentenseite* um die *exorbitant hohen Durchsetzungskosten eines Konsumausschlusses* handelt, im Falle meritorischer Güter indes um Transaktionskosten aufgrund von *Informationsdefiziten* auf Seiten der *Konsumenten*, welche dazu führen, dass „zu wenig“ von dem meritorischen Gut konsumiert wird, während das öffentliche Gut auf dem Markt überhaupt nicht angeboten wird. Ob hohe Transaktionskosten bei meritorischen Gütern zu einem Wettbewerbsversagen führen, ist ungewiss. Musgrave selbst nennt in seinem Aufsatz allerdings keine Phänomene, die zwingend auf ein Wettbewerbsversagen schließen lassen. Ein Marktversagen schließt er selbst aus, indem er konstatiert, dass meritorische Güter lediglich in zu geringem Maß angeboten werden.¹⁸⁷

Des Weiteren wurde bei beiden Konzepten die Rolle der positiven externen Effekte betrachtet. Im Falle öffentlicher Güter ist ein Konsumausschluss nicht möglich, so dass das öffentliche Gut insofern ein Maximum an externen Effekten erzeugt. Kommt es zu keiner Bereitstellung des Gutes durch Gruppenmitglieder, so besteht die Lösung dieses Problems entweder in einer staatlich verordneten Zwangsfinanzierung oder der Schaffung weiterer privater (selektiver) Anreize, welche sich mit dem Konsum des öffentlichen Gutes verbinden und tatsächlich auch nur den Konsumenten zugute kommen. Auf diese Weise wird eine Finanzierung des öffentlichen Gutes sichergestellt und so der Nutzen des Gutes bzw. die positiven externen Effekte für die zahlenden Konsumenten internalisiert.¹⁸⁸

Anders als im Falle öffentlicher Güter ist bei den meritorischen Gütern die Erwirtschaftung eines privaten Ertrages für den Produzenten grundsätzlich möglich, ein diesbezügliches Marktversagen ist also nicht zu befürchten.¹⁸⁹

Hieraus ergibt sich, dass positive externe Effekte in der normativen Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens nur dann eine Rolle spielen, wenn sie wie im Falle der öffentlichen Güter dazu führen, dass der Nutzen des Gutes gar nicht mehr internalisiert werden kann. Grundsätzlich ist das Vorhandensein positiver externer Effekte allgegenwärtig, und solange eine Nutzeninternalisierung beim Angebot eines Gutes möglich ist, ist kein Marktversagen zu

¹⁸⁷ Vgl. Musgrave (2005), S. 127.

¹⁸⁸ Vgl. zu der Bereitstellung öffentlicher Güter wiederum Olson (1992), S. 13 ff.

¹⁸⁹ Wie bereits unter 5.1.2.3 erwähnt soll ausgeschlossen werden, dass meritorische Güter die Eigenschaften von öffentlichen Gütern aufweisen, um auf diese Weise eine Abgrenzung beider Konzepte zu ermöglichen.

befürchten und es gibt keinen Grund für einen staatlich verordneten Zwangskonsum.¹⁹⁰ Wenngleich jedoch im Falle meritorischer Güter Nachfrage und Angebot prinzipiell vorhanden sind, wird dennoch ein Mehr an Nachfrage erzwungen und auch das Angebot unterliegt diversen Zwängen.¹⁹¹ Externe Effekte mögen so Staatstätigkeit, gemäß Tullock sogar die Existenz des Staates,¹⁹² begründen. Allerdings rechtfertigen positive externe Effekte diese *ökonomisch* im Rahmen des Markt- und Wettbewerbsversagens nur, wenn sie ein Marktversagen (wie im Falle der öffentlichen Güter) bewirken.

Mit der Darstellung der Konzepte öffentlicher sowie meritorischer Güter sollten theoretische Grundlagen dargestellt werden, um diese auf den Sachverhalt Freier Berufe anzuwenden. Dabei wurde deutlich, dass das Konzept meritorischer Güter unerwartet viele Probleme aufwirft. Demgemäß muss überlegt werden, wie bezüglich der nun folgenden Anwendungsbeispiele weiter zu verfahren ist. Zunächst soll im weiteren Verlauf dieses Aufsatzes die Problematik von Informationsdefiziten ausgeklammert werden, da eine ausführliche Diskussion von Informationsdefiziten und der damit verbundenen Problematik sehr hoher Transaktionskosten den Rahmen dieses Aufsatzes überschreiten würde. Jene Problematik soll zu einem späteren Zeitpunkt explizit unter der Überschrift eines transaktionalen Markt- und Wettbewerbsversagens und im Rahmen der normativen Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens diskutiert werden.

Ziel des folgenden anwendungsorientierten Teils soll nun die Beantwortung der Frage sein, in welches der beiden Konzepte sich die Dienstleistungen der Freien Berufe einordnen lassen.

6 Die Konzepte öffentlicher und meritorischer Güter angewendet auf ...

Im nun folgenden 6. Teil des Aufsatzes sollen die beiden Konzepte auf Ärzte und Rechtsanwälte angewendet werden. Wie bereits erwähnt wird bei der Anwendung des meritorischen Konzepts die Transaktionskostenproblematik ausgeklammert. Weitere mögliche Rechtfertigungsgründe für Zwangsmaßnahmen, wie die Vermeidung negativer Externalitäten, sind nicht Thema dieses Aufsatzes.

¹⁹⁰ Wenn der Staat konsequent alles Gute erzwingt („staatlich verordneter Gemüsekonsum“) und verbietet, was er als schädlich für die Bürger erachtet („allgemeines Zigarettenverbot“), dann bleibt den Bürgern am Ende keinerlei Entscheidungsspielraum mehr. Und wer sollte kontrollieren, dass der Staat tatsächlich weiß, was richtig für seine Bürger ist und auch nur das Beste für selbige will?

¹⁹¹ Bzgl. der Zwangsmaßnahmen vgl. erneut Trautwein (1989), S. 140 f.

¹⁹² So auch Tullock (2005), S. 1; 16.

6.1 ... Ärzte

Das Konzept der öffentlichen Güter, angewendet auf ärztliche Dienstleistungen

Beginnend mit der Berufsgruppe der Ärzte stellt sich zunächst die Frage, ob ärztliche Dienstleistungen der Öffentlichen-Güter-Problematik unterliegen. Trifft also das Kriterium der Nicht-Ausschließbarkeit beim Konsum zu?

Man erkennt hierbei sehr rasch, dass grundsätzlich die Möglichkeit des Konsumausschlusses besteht, denn eine vom behandelnden Arzt am Patienten A erbrachte Dienstleistung (bspw. ein Beratungsgespräch, ein Verbandswechsel oder das Geben einer Spritze) kommt auch nur diesem Patienten zugute; ein Patient B kann hiervon nicht kostenlos profitieren. Es ist dem Arzt möglich, Nicht-Kunden auch nicht zu behandeln und sie vom Konsum dieser ärztlichen Leistung auszuschließen. Hierfür sorgen bspw. Aspekte wie die individuelle (unvorhersehbare Not-)Situation jedes einzelnen Patienten und die Pflicht der Ausübung ambulanter ärztlicher Tätigkeit in einer Praxis.¹⁹³

Betrachten wir jedoch den Sonder- oder Grenzfall des Impfschutzes. Aus der Impfung des Konsumenten A ziehen auch Dritte in Form positiver externer Effekte einen Nutzen, da sich die Zahl der potenziellen Krankheitsträger und damit die Gefahr einer Ansteckung aufgrund der Impfung des A reduziert hat.¹⁹⁴ Man nimmt also an, dass im Falle eines Impfschutzes aller der letzte verbleibende gesunde Konsument K auf seinen Impfschutz verzichten kann, da eine Ansteckung für ihn nun – zumindest durch andere – nicht mehr möglich ist. Ohne selbst einen finanziellen Beitrag hierzu geleistet zu haben, partizipiert K aufgrund maximaler positiver externer Effekte von dem Impfschutz. Ein Konsum-Ausschluss ist nicht möglich. An diesem eben beschriebenen Punkt (Impfung aller mit Ausnahme eines Letzt-Konsumenten K), und nur dort, ist der Impfschutz für K zum öffentlichen Gut geworden. Stellt man sich indes den realistischeren Fall vor, dass eben aufgrund des Trittbrettfahrerverhaltens nicht alle den Impfschutz besitzen, dann kann K die Gefahr einer Ansteckung durch andere nur vollständig bannen, wenn er sich impft und damit im Vergleich zu einem Nicht-Konsumenten einen umfassenderen Schutz genießt. Ein besserer Ansteckungsschutz lässt sich in diesem Fall also durchaus mit Hilfe eines finanziellen Beitrags erlangen. So enthält dieses Beispiel – anders als das der Landesverteidigung – die Möglichkeit, abgesehen von dem anfangs sehr konstruierten Fall, durch Zahlung eines Beitrages einen besseren Schutz zu erlangen als durch eine kostenlose Nutzung; somit ist ein Konsumausschluss möglich und es handelt sich nicht um ein öffentliches Gut,¹⁹⁵ da hierfür immer ein *Maximum* positiver externer Effekte vorliegen muss. Wie aber bereits angemerkt, ist dieses Beispiel darauf beschränkt, dass eine Ansteckung aus-

¹⁹³ Vgl. bezüglich der Pflicht eines Praxissitzes § 17 Abs. 1 der MBO-Ä. Gemäß Abs. 3 Satz 1 desselben Paragraphen ist die Ausübung ambulanter ärztlicher Tätigkeit im Umherziehen berufsrechtswidrig.

¹⁹⁴ Vgl. Musgrave et al. (1994), S. 77.

¹⁹⁵ A. A.: Bartling (1983), S. 332.

schließlich über den Menschen möglich ist¹⁹⁶ und darüber hinaus der Krankheitserreger zwischenzeitlich nicht mutiert.

Nun muss man sich vergegenwärtigen, und das Beispiel des Impfschutzes hat dies bereits illustriert, dass die Erbringung der Dienstleistungen von Ärzten für die Gesellschaft mannigfaltige positive externe Effekte hervorbringt. Im Extremfall – d. h. im Falle der Unmöglichkeit eines Konsum-Ausschlusses Dritter – können nun positive Effekte dazu führen, dass bestimmte Güter nicht mehr produziert und angeboten und damit zu öffentlichen Gütern werden. Wie eben erläutert, besteht dieses Problem bei ärztlichen Dienstleistungen aber gar nicht. Externe Effekte sind generell allgegenwärtig, so dass das reine private Gut eine theoretische Fiktion, ein polarer Grenzfall, ist, da nur im Falle eines reinen privaten Gutes die Nutzen vollständig ihren Niederschlag in den Marktpreisen finden und in die Angebots- und Nachfrageentscheidungen eingehen.¹⁹⁷ Externe Effekte werden nicht alle gleichermaßen als gesellschaftlich relevant und regelungsbedürftig angesehen.¹⁹⁸ Es ist demnach im Einzelfall Aufgabe der Politik, zu entscheiden, welche Güter bzw. Dienstleistungen für Dritte oder auch für die ganze Gesellschaft einen so großen Nutzen stiften, dass deren Angebot künstlich belebt werden muss. Streng ökonomisch betrachtet versagen die Märkte für Gesundheitsdienstleistungen aber nicht aufgrund der Öffentlichen-Guts-Problematik, so dass auch entsprechende Zwangsmaßnahmen als Antwort hierauf ökonomisch nicht zu rechtfertigen sind.

In der nun nachfolgenden Betrachtung soll das Konzept meritorischer Güter zumindest außerhalb des Markt- und Wettbewerbsversagens Rechtfertigungsgründe für staatliches Handeln liefern.

Das Konzept meritorischer Güter, angewendet auf ärztliche Dienstleistungen

Wie bereits angesprochen, unterscheidet man Zwangsmaßnahmen, wonach Leistungen einerseits (ohne dass der Konsument zum Zeitpunkt des Konsums den Preis für das Gut direkt bezahlt) mittels Zwangsfinanzierung einer ganzen Gruppe zur Verfügung gestellt werden. Diese Maßnahme wendet man im Falle eines öffentlichen Gutes an, um eine Leistungserstellung gewährleisten zu können. Andererseits kann ein Konsum durch ein direktes Entgelt aber auch in der unmittelbaren Situation der Leistungserbringung erzwungen werden.

Betrachten wir bezüglich derartiger Zwangsmaßnahmen den Gesundheitsmarkt:¹⁹⁹

¹⁹⁶ So erfolgt bspw. eine Malaria-Infektion durch den Stich weiblicher Anopheles-Mücken, vgl. Füllhase (2005), S. 1 ff. Die Lyme-Borreliose wird durch Zecken übertragen, vgl. Baumann (2004), S. 1 ff. Eine Ansteckungsgefahr des Menschen mit Tollwut entsteht durch den Kontakt mit tollwutkranken Haus-, Nutz- und Wildtieren. Vgl. Ahlmann (1997), S. 9 ff.

¹⁹⁷ Vgl. Cansier (1996), S. 19.

¹⁹⁸ Vgl. Gottschalk (2001), S. 155.

¹⁹⁹ Die Ausführungen hierzu waren bereits Thema des 3. Teil, sollen aber zum besseren Verständnis in diesem Zusammenhang noch einmal aufgeführt werden.

Im Zentrum der Betrachtung auf der Patienten-/ also *Nachfrageseite* steht hierbei, dass in Deutschland durch die Verabschiedung der Gesundheitsreform im Februar 2007 eine allgemeine Krankenversicherungspflicht eingeführt wurde.²⁰⁰ So erzwingt der Staat mittels Beiträgen zur GKV eine Mitgliedschaft bestimmter Personengruppen (bspw. Arbeiter, Angestellte, Beschäftigte in Ausbildung, die ein Einkommen beziehen, Studenten, Landwirte, Künstler und Publizisten sowie Personen welche die Voraussetzungen für den Anspruch auf eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erfüllen)²⁰¹. In der deutschen Bevölkerung liegt dieser in der GKV versicherte Personenkreis bei etwa 90 %.²⁰² Die Pflicht, sich in der PKV zu versichern, betrifft nun nach Inkrafttreten des Gesetzes im Wesentlichen diejenigen, die nicht als Pflichtversicherte oder freiwillig in der GKV versichert oder als Familienangehörige kostenlos mitversichert sind.²⁰³

Gleichwohl interveniert der Staat auch auf der *Angebotsseite* in der Form, dass er neben privatwirtschaftlichen Institutionen sogar selbst als Produzent von Gesundheitsleistungen auftritt. Hierzu gehört vor allem die stationäre Gesundheitspflege, in der ein erheblicher Anteil der im Gesundheitsbereich Beschäftigten tätig ist.²⁰⁴ Des Weiteren gibt es eine Gesundheitsverwaltung, zu der die (bereits auf Nachfrageseite erwähnte) GKV gehört.²⁰⁵ Die soziale Krankenversicherung wird von relativ autonomen Selbstverwaltungskörperschaften in staatlichem Auftrag betrieben.²⁰⁶ Für die gesetzlichen Krankenkassen als Träger der GKV besteht Kontrahierungszwang.²⁰⁷ Ein solcher besteht nach Inkrafttreten der Gesundheitsreform (aufgrund der nun allgemeinen Krankenversicherungspflicht) auch für die PKV bezüglich des Basis- tarifs.²⁰⁸

Darüber hinaus existieren aber auch individuelle Nachfragezwänge nach Dienstleistungen von Ärzten, indem bspw. die Pflicht besteht, in bestimmten Situationen ärztliche Gutachten einzuholen. So muss in bestimmten Fällen für eine Zulassung zur Rechtsanwaltschaft ein ärztliches Gutachten eingeholt werden, dessen Kosten der Bewerber selbst zu tragen hat.²⁰⁹

²⁰⁰ Vgl. Meyer (2007), S. 182.

²⁰¹ Weitere Informationen zum versicherungspflichtigen Personenkreis: § 5 SGB V.

²⁰² Vgl. Bundesministerium für Gesundheit (2005), S. 128. Vgl. §§ 5 ff. SGB V. Zusätzliche Ausgabenträger sind die ebenfalls gesetzliche Unfall-, Renten- sowie soziale Pflegeversicherung, die private Krankenversicherung, Private, Arbeitgeber und öffentliche Haushalte, deren Ausgaben insbesondere der Forschung, Ausbildung und Investitionen dienen. Vgl. Bundesministerium für Gesundheit (2005), S. 147.

²⁰³ Vgl. Meyer (2007), S. 182.

²⁰⁴ Vgl. Zdrowomyslaw/Dürig (1999), S. 155 f. Diese Tatbestände seien genannt, um die übergroße Präsenz des Staates und dessen Einfluss im deutschen Gesundheitswesen darzustellen - wengleich es sich bei diesen Beispielen einer staatlichen Bereitstellung nicht um freiberufliche Anbieter gemäß der hier gewählten Definition handelt. Andererseits sei angemerkt, dass der Arztberuf gemäß § 1 Abs. 2, 2. Halbsatz Bundesärzteordnung (BÄO) sowie § 1 Abs. 1 Satz 3 MBO-Ä „seiner Natur nach“ ein Freier Beruf ist, so dass nach dieser Auffassung auch angestellte Mediziner als Freiberufler gelten.

²⁰⁵ Vgl. Zdrowomyslaw/Dürig (1999), S. 155 f.

²⁰⁶ Vgl. Zdrowomyslaw/Dürig (1999), S. 76.

²⁰⁷ Vgl. hierzu ausführlicher Höppner et al. (2005), S. 11; 15.

²⁰⁸ „Basistarif“ meint einen Tarif, der im Wesentlichen die Leistungen der GKV umfasst. Vgl. Meyer (2007), S. 181 ff.

²⁰⁹ Vgl. § 8a BRAO.

Bei der Betrachtung der verwandten *Maßnahmen* entsteht der Eindruck, es handle sich möglicherweise um eine Öffentliche-Güter-Problematik, welche geheilt werden soll. Hierzu gehören die Finanzierungszwänge ohne direkte Gegenleistung für Nachfrager, die hieraus folgende staatliche Bereitstellung an Gesundheitsdienstleistungen und die in staatlichem Auftrag betriebenen Krankenkassen sowie Kontrahierungszwänge seitens der GKV (als relativ autonome Selbstverwaltungskörperschaft) und PKV. Da es sich aber bei ärztlichen Dienstleistungen gar nicht um öffentliche Güter handelt, sind derartige Maßnahmen als Antwort hierauf volkswirtschaftlich ungerechtfertigt. Sie verletzen zudem ungerechtfertigt die Konsumentensouveränität.

Auch individuelle Konsumzwänge erscheinen vor dem Hintergrund einer verletzten Konsumentensouveränität ökonomisch ungerechtfertigt.

Nachfolgend soll geklärt werden, ob sich derartige Maßnahmen möglicherweise mit dem Konzept meritorischer Güter rechtfertigen lassen. Demgemäß muss nach positiven Externalitäten gesucht werden. Welche positiven externen Effekte förderungswürdig sind, kann ein Ökonom nicht beantworten, denn dies beruht auf Mehrheitsentscheidungen der Gesellschaft. Für Ökonomen dreht sich die Betrachtungsweise daher um: Im Falle öffentlicher Güter lässt sich in einem ersten Schritt normativ ein öffentliches Gut vorhersagen und demgemäß in einem zweiten Schritt Handlungsoptionen/Lösungen ableiten. Im Falle meritorischer Güter werden erst staatliche Maßnahmen gesucht, welche (direkt oder indirekt über bspw. Steuern oder Zwangsmitgliedschaften mit zugehörigen Zwangsbeiträgen) eine Nachfrage nach freiberuflichen Dienstleistungen erzwingen. Im Anschluss hieran werden Rückschlüsse auf positive Externalitäten gezogen. Auf diese Weise lassen sich staatliche Eingriffe zumindest erklären, jedoch nicht im Rahmen der Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens legitimieren.

Betrachten wir nun wieder ausschließlich die selbstständigen Ärzte und legen – mit Blick auf die missachtete Konsumentensouveränität – den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Frage, warum der Staat ein Interesse daran haben könnte, die *Nachfrage* nach Gesundheitsdienstleistungen zu erzwingen und damit auszuweiten. Dass nun auch gleichsam das Angebot Kontrahierungszwängen unterliegen muss, leitet sich daraus ab, dass einer erzwungenen Nachfrage auch ein Angebot gegenüberstehen muss. Demgemäß ist es auch einer gesetzlichen Krankenkasse nicht möglich, einen Versicherungswilligen aufgrund seiner schlechten Risiken abzulehnen.²¹⁰ Dieser Kontrahierungszwang betrifft wie gesagt neuerdings auch die PKV bezüglich des neu eingeführten Basistarifs. Betrachten wir also die Nachfrageseite, auf der mittels Finanzierungszwängen ein Konsum forciert wird und leiten wir aus diesem Nachfragezwang her, warum der Staat ein Interesse daran hat, den Konsum dieses Gutes zu erzwingen. Eine Antwort kann nun möglicherweise das Konzept meritorischer Güter geben,

²¹⁰ Vgl. hierzu erneut Höppner et al. (2005), S. 11; 15.

wonach ein Gut aufgrund seiner zusätzlich positiven externen Effekte gleichzeitig wichtige Kollektivinteressen befriedigt, d. h. einer ganzen Gesellschaft zugute kommt. Da im Rahmen dieser Arbeit von selbstständigen Ärzten ausgegangen wird, soll wie gesagt die Problematik staatlicher Krankenhäuser im Folgenden vernachlässigt werden.

Betrachten wir also die staatlich forcierte Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen und suchen nach Erklärungen hierfür. Grundsätzlich besitzt der Gesundheitszustand einer ganzen Bevölkerung eine wichtige Bedeutung für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung einer funktionsfähigen Gesellschaft. Aspekte wie das Interesse des Staates bzw. einer Gesellschaft an seiner Funktions- und auch Wehrtüchtigkeit, das Interesse an leistungsfähigen Arbeitskräften oder die Verhinderung von Epidemien²¹¹ verdeutlichen dies. So heißt es auch gemäß der Definition im PartGG, dass ärztlich erbrachte Dienstleistungen der *ganzen Gesellschaft* zugute kommen und es sich um Dienstleistungen höherer Art handelt.²¹² Interessant bei dieser Definition ist indes, und dies wurde im 2. Teil der Arbeit auch bereits erwähnt, dass sie sich stark an eine von der Mitgliederversammlung des Bundesverbandes der Freien Berufe (BFB) im Juni 1995 verabschiedete Definition anlehnt.²¹³ Insofern ist anzunehmen, dass diese Definition aus Kreisen der Freien Berufe in die parlamentarische Diskussion einfluss, um so durch gesetzliche Verankerung der Definition die herausragende Bedeutung dieser Berufsgruppe zu unterstreichen.²¹⁴ Dies zeigt deutlich, wie groß der Einfluss der betreffenden Berufsgruppe selbst auf die Bewertung eines Gutes sowie dessen externer Effekte sein kann. Die Frage, welche Güter nun ganz besonders dem Allgemeinwohl dienen, wird in der Politik also nicht so unabhängig getroffen wie vielleicht angenommen.

Das beweist, wie wenig die Frage, was als „Allgemeinwohl“ gilt, von der Allgemeinheit selbst beantwortet werden muss.

Neben seinen positiven externen Effekten wird gemäß dieser Definition noch einmal das Besondere ärztlicher Dienstleistungen an sich hervorgehoben. So gilt „Gesundheit“ (und der Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit sind ärztliche Dienstleistungen geschuldet) seit jeher als eines der höchsten Güter. In Befragungen wird eine „gute Gesundheit“ regelmäßig von der Mehrheit der Befragten an erster Stelle aller Wünsche genannt.²¹⁵ Gemäß § 1 Abs. 1 der Bundesärzteordnung (BÄO) dient der Arzt nicht allein der Gesundheit des einzelnen Menschen, sondern des gesamten Volkes.

Derartige Zwangsmaßnahmen lassen sich auch vor dem Hintergrund der Bestandswahrung eines sozialen Rechtsstaates gemäß Grundgesetz sehen. Würde man etwa Menschen in akuter Lebensnot nicht behandeln, so würde das in den Augen vieler Bürger nicht nur das öffentliche

²¹¹ Vgl. Zdrowomyslaw/Dürig (1999), S. 1 f.

²¹² Vgl. erneut § 1 Abs. 2 Satz 1 PartGG.

²¹³ Siehe hierzu Teil 2. Vgl. Ulmer (2004), S. 572.

²¹⁴ Vgl. Ulmer (2004), S. 571.

²¹⁵ Vgl. Zdrowomyslaw/Dürig (1999), S. 45 m. w. N.

Gesundheitswesen, sondern den Rechtsstaat, der dies zuließe, in Frage stellen. In einer Rechtsordnung, die den Respekt vor dem Individuum und seinen Grundrechten allen anderen Werten verordnet, ist dies schlechterdings unmöglich.²¹⁶

Zudem spielen sozialpolitische Erwägungen eine wichtige Rolle. Es geht also nicht allein darum, dafür zu sorgen, dass der Gesellschaft qualitativ hochwertige Dienstleistungen angeboten bzw. bereitgestellt werden,²¹⁷ sondern es fließen auch Umverteilungsaspekte ein, welche sozial schwächeren Dienstleistungsnachfragern die Inanspruchnahme derartiger Dienstleistungen gleichermaßen ermöglichen sollen. So richten sich die Beiträge der in der GKV Versicherten gemäß § 3 S. 2 SGB V in der Regel nach den beitragspflichtigen Einnahmen der Mitglieder (solidarische Finanzierung).

Die grundsätzliche Frage der normativen Bestimmung eines (auch in der für die Freien Berufe verwandten Definition) „Gemeinwohls“ erscheint bereits aufgrund seiner begrifflichen Universalität unmöglich. Grundsätzlich meint Gemeinwohl ein „Wohlergehen der Bürger“, wobei das Gemeinwohl von den Erfordernissen der jeweiligen Situation, politischen Bedürfnisse und geltenden Normen abhängig ist.²¹⁸

Obwohl keine Öffentliche-Guts-Problematik vorliegt, ist es doch mit Hilfe des Konzepts meritorischer Güter gelungen, die Intentionen des Staates für Zwangsmaßnahmen zu verdeutlichen. Es spielen also positive externe Effekte eine wichtige Rolle, worunter Aspekte wie die Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen Gesellschaft, die Wehrtüchtigkeit, die Wichtigkeit leistungsfähiger Arbeitskräfte oder die Verhinderung von Epidemien fallen. Zudem spielen sozialpolitische Aspekte eine Rolle, so dass bspw. in einer Notsituation niemandem eine ärztliche Dienstleistung aufgrund seiner fehlenden finanziellen Mittel vorenthalten werden soll.

Abgesehen von dieser Schwierigkeit muss doch immer wieder betont werden, dass ein Übergehen von Konsumentenpräferenzen trotz der genannten Aspekte nicht zu rechtfertigen ist. Positive externe Aspekte allein vermögen Zwangsmaßnahmen (abgesehen von dem Fall der öffentlichen Güter) im Rahmen der Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens nicht zu rechtfertigen.

Entscheidend ist im Vergleich zu einem öffentlichen Gut, dass es bei einem meritorischen Gut eben doch möglich ist, als Individuum mittels eines finanziellen Beitrags einen größeren Nutzen aus dem Gut zu ziehen als ohne diesen Beitrag. Als Konsument eines öffentlichen Gutes stelle ich mich indes nicht besser, wenn ich einen finanziellen Beitrag entrichte und zwar aufgrund des schon mehrfach angesprochenen nicht möglichen Konsumausschlusses nicht zahlender Konsumenten.

²¹⁶ Vgl. hierzu, allerdings ohne Bezug zum *Sozialstaat*, Kliemt (2006), S. 27.

²¹⁷ Vgl. hierzu für die Ärzte: Präambel der MBO-Ä; § 5 MBO-Ä; für die Rechtsanwälte: § 43 BRAO.

²¹⁸ Vgl. Isensee (1996), S. 4 ff.

Durch den Sonderfall der GKV im Falle der Ärzte sollen an dieser Stelle noch einige wichtige weitergehende Aspekte angesprochen werden. Hierzu gehört, dass gewünschte Umverteilungswirkungen oftmals gar nicht eintreten,²¹⁹ da bspw. obere und mittlere Einkommenschichten generell überdurchschnittlich viele medizinische Leistungen in Anspruch nehmen²²⁰ und im Durchschnitt auch lange genug leben, um in den Genuss bestimmter medizinischer Leistungen zu kommen.²²¹ Interessant ist in diesem Zusammenhang eine Untersuchung Van Dalens und Swanks für die Niederlande im Zeitraum zwischen 1956 und 1993, wonach die Ausgaben zugunsten der Sozialversicherung im Allgemeinen (also nicht allein der sozialen Krankenversicherung) im Vorjahr der Wahl, während des Wahljahres und im Jahr nach der Wahl um 13 % zunehmen. Dies zeigt, dass Regierungen ein Interesse daran haben, zwecks Wiederwahl in einer Demokratie derartige öffentliche Aufwendungen auszuweiten.²²² Zweifel folgert hieraus, dass weniger Gerechtigkeitsüberlegungen für die Existenz und das Wachstum der GKV entscheidend sind (dies wäre nur mit einer gezielten Subventionierung zu erreichen), als vielmehr politökonomische Motive, d. h. das Maximieren von Wählerstimmen. Politiker können so geltend machen, dass sie „Gesundheit für alle“ gewährleisten.²²³ Ebenso problematisch ist, dass bürokratische Strukturen wie bspw. die Abrechnung ärztlicher Leistungen über die gesetzlichen Krankenkassen²²⁴ Informationsasymmetrien verstärken und zu Ineffizienzen führen. Nicht unterschätzt werden darf auch, dass die Pflicht zur gesetzlichen Krankenversicherung zu den Einkommen der Ärzte in erheblichem Maße beiträgt, da sich aufgrund der Versicherung auch Patienten in Behandlung begeben, die die Behandlungskosten nicht tragen könnten oder nicht in Kauf nehmen würden.²²⁵

6.2 ... Rechtsanwälte

Das Konzept der öffentlichen Güter, angewendet auf Rechtsanwaltsdienstleistungen

Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei dem Rechtsanwalt: Dessen Übernahme eines Mandats gilt einzig dem beauftragenden Mandanten und die Arbeit des Anwalts orientiert sich an der individuellen Situation seines Mandanten; ein Ausschluss anderer Mandanten ist möglich. Betrachtet man aus ökonomischer Sicht staatliche Gerichte, gilt es – anders als im Falle des Gesundheitsmarktes – zu differenzieren: Prinzipiell ist bei Gerichtsverhandlungen ein Ausschluss derer, die keinen finanziellen Beitrag geleistet haben, möglich. Die individuelle Durchsetzung des Rechts benötigt Gerichte, selbst wenn bereits vergleichbare Fälle entschieden wurden. Insofern handelt es sich nicht um die Problematik eines öffentlichen Gutes.

²¹⁹ Vgl. hierzu allgemein Petersen/Müller (1999), S. 147.

²²⁰ Vgl. hierzu Henke (2005), S. 95 ff.

²²¹ Vgl. hierzu Feldstein (2005), S. 1 ff.

²²² Vgl. Van Dalen/Swank (1996), S. 183 ff.

²²³ Vgl. Zweifel (2006), S. 11; 22.

²²⁴ Vgl. bzgl. eines kurzen Überblicks über die Organisationsstruktur im Gesundheitssektor Zdrawomyslaw/Dürig (1999), S. 112 ff.

²²⁵ Vgl. Trautwein (1989), S. 140.

Im Falle von Gerichtsverhandlungen ist eher problematisch, dass bestimmte Nachfrager (bspw. ein auf frischer Tat erfasster Dieb) entsprechende Rechtsdienstleistungen im Rahmen einer Gerichtsverhandlung nicht konsumieren *wollen*, da diese ihnen Schaden zufügen. Diese Problematik kann tatsächlich nur mit Hilfe eines direkten Zwangskonsums gelöst werden. Um eine Öffentliche-Guts-Problematik handelt es sich jedoch auch hierbei nicht. Es muss konstatiert werden, dass das Funktionieren eines Rechtsstaates voraussetzt, dass eine *Allgemeinverbindlichkeit* (wie auch im Falle der Gesetzgebung) besteht, welche die notwendige Rechtssicherheit schafft. Insofern ist es der Staat selbst, der verhindert, dass sich ein Dieb nicht vor Gericht verantworten muss, weil er bspw. die Arbeit eines Richters nicht in Anspruch nehmen möchte. Insofern soll für alle Bürger das Recht gleichermaßen gelten. Dies ist allerdings eine politische Entscheidung und hat, gemäß der hier verwendeten Definition, nichts mit einer Öffentlichen-Guts-Problematik zu tun.

Zumindest nicht unerwähnt soll bleiben, dass es sich im Falle der Staatsanwaltschaft, welche den Strafanspruch der Rechtsgemeinschaft der Bürger vertritt,²²⁶ anders verhält. Hier werden tatsächlich positive externe Effekte für alle Bürger erzeugt, von denen keiner ausgenommen werden kann (und natürlich auch nicht soll). Insofern findet sich in diesem Falle tatsächlich eine Öffentliche-Guts-Problematik. Wenden wir uns jedoch nun wieder den Rechtsanwälten zu.

Das Konzept meritorischer Güter, angewendet auf Rechtsanwaltsdienstleistungen

Zwangmaßnahmen unterscheiden sich wie gesehen in der Art ihrer Finanzierung, wonach entweder Zwangsabgaben unabhängig vom eigentlichen Konsum erhoben werden oder die Inanspruchnahme einer individuellen Leistung durch direkte Zahlung erzwungen wird. Auf dem Markt für Rechtsanwaltsdienstleistungen finden sich beide Maßnahmen. Allerdings sind die Maßnahmen auf dem Markt für Rechtsanwaltsdienstleistungen nicht so restriktiv wie auf dem Markt für Gesundheitsdienstleistungen, denn ein Zwang zur Versicherung existiert hier nicht.²²⁷

Die Rechtsprechung geht gemäß Art. 20 Abs. 2 GG vom Volke aus. Gemäß Art. 92 GG ist die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut und wird durch das Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichte und die Gerichte der Länder ausgeübt. Demgemäß sind privat betriebene Gerichte auf der *Angebotsseite* nicht möglich.

Für die *Nachfrager* bestimmt § 3 Abs. 1 der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO), dass der Rechtsanwalt der berufene und unabhängige Berater und Vertreter in allen Rechtsangelegen-

²²⁶ Vgl. Arndt et al. (1993), S. 55.

²²⁷ Auch im Falle des Marktes für Rechtsanwaltsdienstleistungen sollen zur besseren Veranschaulichung die relevanten Maßnahmen aus Teil 3 noch einmal aufgeführt werden.

heiten ist. Gemäß § 78 der Zivilprozessordnung (ZPO) gilt für bestimmte Verhandlungen die Vertretung vor Gericht durch einen Anwalt (Anwaltszwang); man spricht von einem "Anwaltsprozess". So müssen sich Eheleute im Falle einer Scheidung gemäß § 78 Abs. 2 ZPO vor dem Familiengericht durch einen bei einem Amts- oder Landgericht zugelassenen Anwalt vertreten lassen. Gemäß § 78 Abs. 1 ZPO besteht auch ein Anwaltszwang vor Landgerichten und höheren Instanzen, was gemäß § 78 Abs. 1 Satz 5 ZPO auch entsprechend für Beteiligte und beteiligte Dritte in Familiensachen gilt. Im Falle von Strafprozessen bestimmen die §§ 140 ff. StPO die notwendige Mitwirkung eines Verteidigers. Das Rechtsberatungsgesetz (RBerG) aus dem Jahr 1935 ermöglicht den Rechtsanwälten zudem auch ein außergerichtliches Beratungsmonopol; allerdings wird ab Mitte 2007 das Rechtsberatungsgesetz durch das Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) ersetzt. Hierdurch verlieren die Anwälte im Falle einfacher Rechtsauskünfte zukünftig ihr Beratungsmonopol an Nicht-Anwälte.²²⁸

Da wie gesehen lediglich im Falle der Staatsanwälte eine Öffentliche-Guts-Problematik vorliegt, ist demgemäß auch nur hier eine staatliche Bereitstellung gerechtfertigt, wengleich natürlich auch aus ökonomischer Sicht der Staat ebenso eine Bereitstellung durch Private garantieren könnte.

Betrachten wir nun jedoch wieder ausschließlich die selbstständigen Rechtsanwälte und stellen die Frage, warum der Staat ein Interesse daran haben könnte, die Nachfrage nach bestimmten Rechtsanwaltsdienstleistungen zu forcieren. Auch hier könnte das Konzept meritorischer Güter weiterhelfen und die vom Staat verwandten Nachfragezwänge mit dem Auftreten positiver externer Effekte erklären.

Der Zwang zur Nachfrage wird allgemein mit dem meritorischen Gut „Rechtsschutz“ motiviert, einem individuellen und auch allgemeinen Schutzinteresse, das die Nachfrager angesichts der auftretenden Kosten vernachlässigen würden.²²⁹ Im Falle des Rechtsdienstleistungsmarktes gilt, dass es als grundlegende Aufgabe des Staates angesehen wird, nicht nur einen Rechtsrahmen zu schaffen, sondern gleichsam auch sicherzustellen, dass Gesetze eingehalten werden und jeder sein Recht auch durchsetzen kann.²³⁰ So wäre eine moderne Marktwirtschaft ohne ein integriertes formales Eigentumssystem gar nicht vorstellbar.²³¹

So heißt es auch gemäß der Definition im PartGG, dass Rechtsdienstleistungen der ganzen Gesellschaft zugute kommen und es sich um Dienstleistungen höherer Art handelt.²³² Die bereits im Falle der Ärzte geübte Kritik an dem Einfluss des BFB auf diese gesetzliche Definition gilt gleichermaßen bei den Rechtsanwälten.

²²⁸ Vgl. RDG-E (2006), S. 1 ff.; Bundesministerium der Justiz (2006).

²²⁹ Vgl. Trautwein (1989), S. 140.

²³⁰ Vgl. Fritsch et al. (2003), S. 9.

²³¹ Vgl. de Soto (2002), S. 118 ff.

²³² Vgl. erneut § 1 Abs. 2 Satz 1 PartGG.

Der Rechtsanwalt ist ein unabhängiges Organ der Rechtspflege²³³ und er ist der berufene unabhängige Berater und Vertreter in allen Rechtsangelegenheiten.²³⁴ Jedermann hat im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften das Recht, sich in Rechtsangelegenheiten aller Art durch einen Rechtsanwalt seiner Wahl beraten und vor Gerichten, Schiedsgerichten oder Behörden vertreten zu lassen.²³⁵ Ein funktionierender Rechtsstaat sichert die Rechtsstellung des Einzelnen und sorgt für Gerechtigkeit; in Verbindung mit dem Sozialgedanken (sozialer Rechtsstaat) wahrt er den sozialen Frieden und sichert ein menschenwürdiges Dasein aller.²³⁶ Aus volkswirtschaftlicher Sicht erscheint zudem die *Abschreckungswirkung*²³⁷ interessant, so dass die Möglichkeit eines jeden Bürgers, sein Recht durchsetzen zu können, nicht nur ihm selbst nützt, sondern gleichsam auch präventiv dafür sorgt, dass mögliche Straftäter aufgrund eines funktionierenden Rechtswesens bereits im Vorfeld von der Straftat abgehalten werden.

Dass jedem Bürger die Möglichkeit eröffnet wird, sein Recht durchzusetzen, bedingt, dass auch sozial schwächeren Dienstleistungsnachfragern die Inanspruchnahme von Rechtsdienstleistungen gleichermaßen ermöglicht werden soll. So steht gemäß § 114 ZPO jedem, der nach seinen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder in Raten aufbringen kann, Prozesskostenhilfe zu.

Wie bei den Ärzten erscheint auch im Falle der Rechtsanwälte die grundsätzliche Frage der normativen Bestimmung eines „Gemeinwohls“ unmöglich.²³⁸

Obwohl keine Öffentliche-Guts-Problematik vorliegt, ist es doch mit Hilfe des Ansatzes *meritorischer Güter* gelungen, die Intentionen des Staates für Zwangsmaßnahmen zu verdeutlichen. Es spielen also positive externe Effekte eine wichtige Rolle, worunter Aspekte wie die Durchsetzung von Eigentumsansprüchen, Rechtssicherheit, Gerechtigkeit, die Sicherung des sozialen Friedens oder auch Abschreckungswirkungen zählen.

Wie in den Fällen dargelegt, wird ein Konsum nur erzwungen, wenn die Leistung vom Mandanten auch tatsächlich in Anspruch genommen wird. Eine unabhängig vom Konsum bestehende Finanzierungspflicht wie im Falle zur gesetzlichen Krankenversicherung besteht also nicht. Die Eingriffe in die Konsumentenpräferenzen sind demgemäß nicht so schwerwiegend.

²³³ Vgl. § 1 BRAO.

²³⁴ Vgl. § 3 Abs. 1 BRAO.

²³⁵ Vgl. § 3 Abs. 3 BRAO.

²³⁶ Vgl. o. V. (1994), S. 368.

²³⁷ S. hierzu die aktuelle panelökonometrische Evaluation von Spengler (2006), S. 687 ff. über die Abschreckungswirkung des deutschen Strafverfolgungssystems. So kommt er zu dem Ergebnis, dass eine 10-prozentige Verschärfung des Strafverfolgungssystems eine jährliche Schadensreduktion für Kriminalitätsoffer von mindestens 250 Mio. € bedeutet. Es darf aufgrund dessen angenommen werden, dass das *gesamte* Rechtssystem, also auch die Möglichkeit des Rechtsbeistandes durch einen Rechtsanwalt als integraler Bestandteil dessen, Abschreckungswirkung entfaltet.

²³⁸ Vgl. hierzu die Betrachtung für den Fall der Ärzte unter 6.1, welche sich auf die Rechtsanwälte übertragen lässt.

Dennoch sind derartige Maßnahmen unter den im Rahmen dieses Aufsatzes betrachteten Aspekten aufgrund der Missachtung der Konsumentensouveränität nicht zu rechtfertigen.

6.3 Ergebnisse

Die Ausführungen machen deutlich, dass am stärksten der Markt für Gesundheitsdienstleistungen politischen Zwängen unterliegt, gefolgt von dem Markt für Rechtsanwaltsdienstleistungen.

Für die Dienstleistungen von Ärzten und Rechtsanwälten konnte eine Öffentliche-Guts-Problematik ausgeschlossen werden. Insofern unterscheiden sich die von der Kommission die und im Rahmen dieser Arbeit gewählten Definitionen öffentlicher Güter. Die von der Kommission genannten Beispiele lassen allerdings den Schluss zu, dass meritorische Güter gemeint sind, welche „ohne Reglementierung nicht in ausreichendem oder angemessenem Maße bereitgestellt werden.“²³⁹

Trotzdem wendet der Staat Maßnahmen an, die wie gesehen im Falle einer Öffentlichen-Guts-Problematik ökonomisch gerechtfertigt wären: Hierzu gehört ein vom Staat selbst bereitgestelltes Angebot (durch Krankenhäuser und Gerichte), ein in staatlichem Auftrag erstelltes Angebot (durch gesetzliche Krankenkassen) und Finanzierungszwänge auf der Nachfrageseite (über Steuern zur Finanzierung der Gerichte und Krankenhäuser und über eine generelle Zwangsversicherung zur Finanzierung der GKV). Dies ist aus ökonomischer Sicht nicht zu rechtfertigen und bedeutet einen ungerechtfertigten Eingriff in die Konsumentensouveränität.

Ebenso werden Nachfrager auch dergestalt zum Konsum eines Gutes gezwungen, dass in bestimmten Situationen die Dienstleistung eines Arztes oder Rechtsanwalts in Anspruch genommen werden *muss*. Dies ist keine Maßnahme als Antwort auf das Vorhandensein eines öffentlichen Gutes (weil ein Konsumzwang mit direkter Gegenleistung ausschließt, dass Dritte von dem Gut kostenlos profitieren können), aber es ist dennoch ein Eingriff in den Markt und die Konsumentensouveränität. Auch diese Maßnahmen sind aus ökonomischer Sicht nicht zu rechtfertigen.

Wenngleich das Konzept meritorischer Güter eine Reihe ökonomischer Mängel aufweist, so ist es zumindest als Ansatz für primär politisch motivierte Zwangsmaßnahmen brauchbar. Die Frage, welche „positiven externen Effekte“ gefördert werden sollen, wurde qualitativ bestimmt. Hiernach werden bestimmten Gütern (auch unabhängig von ökonomischen Problemen) neben ihren positiven Wirkungen auf den Konsumenten selbst darüber hinaus auch „besondere Gemeinwohlaspekte“ (in ökonomischem Vokabular: positive externe Effekte) attestiert. Dieser Begriff ist wie gesehen in seiner Universalität schwer fassbar und auch im Zeit-

²³⁹ Europäische Kommission (2004), S. 12.

verlauf veränderbar. Er ist in erster Linie politisch determiniert. Im Falle der Ärzte zeigte sich, dass der Gesundheitszustand einer Bevölkerung für die Weiterentwicklung und Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen Gesellschaft, die Wehrtüchtigkeit, leistungsfähige Arbeitskräfte oder die Verhinderung von Epidemien entscheidend ist. Im Falle der Rechtsanwälte konnten als Gemeinwohlaspekte bspw. Sicherheit oder sozialer Frieden identifiziert werden. In beiden Fällen spielen auch sozialpolitische Aspekte eine Rolle, wonach ärztliche und rechtsanwaltliche Dienstleistungen keinem aufgrund seiner fehlenden finanziellen Mittel vorenthalten werden sollen.

Um allen Bürgern auch gleichermaßen den Zugang zu Gesundheits- und Rechtsdienstleistungen zu gewährleisten, werden unter sozialpolitischen Aspekten auch diejenigen Bürger einbezogen, die sich den Konsum dieser Dienstleistungen sonst nicht leisten könnten.

Aus politökonomischer Sicht konnte gezeigt werden, dass Interessengruppen selbst auf Gesetzgebungsvorgänge Einfluss nehmen und dadurch freiberufliche Dienstleistungen nicht von gewählten Volksvertretern, sondern den Freien Berufen selbst bzw. deren Vertretung durch den BFB als wichtig herausgestellt und somit gesetzlich festgeschrieben werden. Für den Gesundheitsmarkt konnte im Falle der GKV mit Hilfe der dort betrachteten Untersuchung gezeigt werden, dass für die Existenz und das Wachstum der GKV weniger Gerechtigkeitsaspekte als vielmehr politökonomische Ziele (Stimmenmaximierung zwecks Wiederwahl) entscheidend sind.²⁴⁰

Als weitere Gesichtspunkte der GKV als Besonderheit des Gesundheitsmarktes wurden Umverteilungsmängel, bürokratische Ineffizienzen, neu geschaffene Informationsasymmetrien sowie die Sicherung ärztlicher Einkommen angesprochen.

²⁴⁰ Vgl. zu dieser Schlussfolgerung Zweifel (2006), S. 11; 22.

7 Kurzes Resümee und Ausblick

Der Aufsatz konnte einen Beitrag bezüglich einer besseren Vergleichbarkeit öffentlicher und meritorischer Güter liefern, indem für beide Konzepte gleichermaßen die Rolle der „Transaktionskosten“ und der „positiven externen Effekte“ erläutert wurde. Zudem konnte die Anwendung beider Konzepte auf Freie Berufe zeigen, dass freiberufliche Dienstleistungen keine öffentlichen Güter sind. Wenngleich nun das Konzept der meritorischen Güter erhebliche Schwächen aufweist, so ist es doch zumindest in der Lage, politisches Handeln im Falle Freier Berufe außerhalb der Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens normativ zu begründen. Dennoch: Zwangsmaßnahmen können eine Antwort auf eine Öffentliche-Güter-Problematik sein, aber sie sind im Rahmen der Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens für meritorische Güter ökonomisch nicht zu rechtfertigen.

Die Frage, welche positiven externen Effekte in welchem Ausmaß einen so großen Nutzen stiften, dass eine Gesellschaft diese für förderungswürdig befindet, ist wie gesehen zunächst eine strikt politische Entscheidung und in Demokratien das Ergebnis kollektiver Entscheidungen. Gleichwohl konnte auch gezeigt werden, dass Politiker einerseits auch immer den Einflüssen von Interessengruppen unterliegen (Einfluss des BFB auf die Definition Freier Berufe im PartGG) und sie andererseits Leistungen mit dem Ziel einer Stimmenmaximierung immer weiter ausweiten (Bsp. der GKV).

Es wurde festgestellt, dass beim Auftreten positiver externer Effekte im Rahmen der normativen Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens nur entscheidend ist, dass aufgrund dessen eine Nutzeninternalisierung nicht mehr möglich ist (Öffentliche-Güter-Problematik). Solange jedoch eine Nutzeninternalisierung möglich ist und ein Angebot zustande kommt, ist das Auftreten positiver externer Effekte unproblematisch (wie im Falle meritorischer Güter). Gleichwohl besteht für empirische Untersuchungen die Herausforderung zukünftig darin, positive externe Effekte nicht nur (wie im Rahmen dieses Aufsatzes) qualitativ und unter politischen Aspekten zu betrachten, sondern selbige mittels komplexer Modelle quantifizierbar zu machen, d. h. bspw. den Nutzen staatlich forcierter Gesundheits- und Rechtsdienstleistungen den Kosten gegenüberzustellen, die sie verursachen. Eine ebenso große Herausforderung ergibt sich hierbei mit Blick auf die Transaktionskosten.

Literaturverzeichnis

- Ahlmann, V.-P. (1997): Epidemiologische Untersuchungen zum Vorkommen der Tollwut und des kleinen Fuchsbandwurmes, *Echinococcus multilocularis*, im Saarland, Berlin.
- Andel, N. (1984): Zum Konzept der meritorischen Güter, in: *Finanzarchiv*, Band 42, S. 630-648.
- Arndt, K. F. et al. (1993): *Legislative, Exekutive, Rechtsprechung; Bund, Länder, Kommunen: Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise*, 17. Auflage, Bonn.
- Bartling, H. (1983): Wettbewerbliche Ausnahmebereiche – Rechtfertigung und Identifizierung, in: Feldsieper, M. (Hrsg.): *Wirtschaftspolitik in weltöffener Wirtschaft: Festschrift zum 70. Geburtstag von Rudolf Meimberg*, Berlin, S. 325-346.
- Baumann, G. (2004): *Seroepidemiologische Untersuchungen zur Lyme-Borreliose in Süddeutschland 1991-93*, München.
- Behrends, S. (2001): *Neue politische Ökonomie*, München.
- Brennan, G./Lomasky, L. (1983): Institutional Aspects of „Merit Goods“ Analysis, in: *Finanzarchiv*, Band 41, S: 183-296.
- Bundesministerium der Justiz (2006): *Qualität sichern – Rechtsberatung öffnen*, Berlin, in: URL http://www.bmj.bund.de/enid/0,203851636f6e5f6964092d0932353338093a095f7472636964092d0933313137/Pressemitteilungen_und_Redden/Pressemitteilungen_58.html (Stand: 20.9.2007)
- Bundesministerium für Gesundheit (2005): *Statistisches Taschenbuch Gesundheit 2005*, Berlin.
- Bundesregierung (2006): Entwurf eines Gesetzes (Rechtsdienstleistungsgesetzentwurf; RDG-E) zur Neuregelung des Rechtsberatungsgesetzes, Berlin, in: URL <http://www.bmj.bund.de/files/3f01f7c009c84ae16b4694d8e07b36d9/1306/RegE%20Rechtsdienstleistungsgesetz.pdf> (Stand: 20.9.2007).
- Cansier, D. (1996): *Umweltökonomie*, 2. Auflage, Stuttgart.
- Cezanne, W. (2005): *Allgemeine Volkswirtschaftslehre*, 6. Auflage, München, Wien.
- Coase, R. H. (1960) The problem of social cost, in: *The journal of law and economics*, Band 3, S. 1-44.
- Coase, R. H. (1991): *The Nature of the Firm (1937)*, in: Williamson, O. E./Winter, S. G. (Hrsg.): *The Nature of the Firm. Origins, Evolution, and Development*, New York, Oxford, S. 18-33.
- Demsetz, H. (1969): *Information and Efficiency – Another Viewpoint*, in: *The Journal of Law and Economics*, Band 12, S. 1-22.
- Deneke, J. F. V. (1956): *Die freien Berufe*, Stuttgart.
- de Soto, H. (2002): *Freiheit für das Kapital!*, Berlin.
- Dietz, T. et al. (2003): *The Drama of the Commons*, in: E. Ostrom et al.: *The Drama of the Commons*, 2. Printing, Washington, DC, S. 3-35.

- Eickhof, N. (1986): Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens, *Wirtschaftsdienst*, 66. Jg., S. 468-476.
- Eickhof, N. (1988): Soziale Marktwirtschaft und wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche, in: *Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft – Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren*, Band 190, S. 135-148.
- Eickhof, N. (1993): Zur Legitimation ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, in: *Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 44, S. 203-222.
- Eickhof, N. (1998): Die Forschungs- und Technologiepolitik Deutschlands und der EU: Maßnahmen und Beurteilungen, in: *Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 49, S. 465-487.
- Eickhof, N./Holzer, V. (2006): Das neue Energiewirtschaftsgesetz – Regelungen für einen erweiterten Zielkatalog, in: *Wirtschaftsdienst*, 86. Jg., S. 268-276.
- Endres, A. (1994): *Umweltökonomie*, Darmstadt.
- Emons, W. (2001): Information, Märkte, Zitronen und Signale: Zum Nobelpreis von George Akerlof, Michael Spence und Joseph Stiglitz, in: *Wirtschaftsdienst*, 81. Jg., S. 664-668.
- Europäische Kommission (2004): Bericht über den Wettbewerb bei freiberuflichen Dienstleistungen, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2005): Freiberufliche Dienstleistungen – Raum für weitere Reformen: Follow-up zum Bericht über den Wettbewerb bei freiberuflichen Dienstleistungen, Luxemburg.
- Europäisches Parlament (2006): Entwurf eines Berichts über freiberufliche Dienstleistungen – Raum für weitere Reformen, Brüssel, in: URL www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/617/617867/617867de.pdf (Stand: 20.9.2007).
- Feldstein, M. S. (2005): Rethinking Social Insurance, in: *American Economic Review*, Band 95, S. 1-25.
- Fleischmann, E. (1970): *Die freien Berufe im Rechtsstaat*, Berlin.
- Fritsch, M. et al. (2003): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*, 5. Auflage, München.
- Füllhase, C. (2005): Die sonographisch bestimmte Milzgröße als integrales Maß für Malaria-Parasitämien, Hamburg.
- Gottschalk, I. (2001): Meritorische Güter und Konsumentensouveränität – Aktualität einer konfliktreichen Beziehung, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, Band 52, S. 152-170.
- Hausner, K. H. (2006): Theorie der öffentlichen Güter, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, 35. Jg., S. 395-397.
- Head, J. G. (1966): On Merit Goods, in: *Finanzarchiv*, Band 25, S. 1-29.
- Henke, K. D. (2005): Was ist uns die Gesundheit wert? Probleme der nächsten Gesundheitsreform und ihre Lösungsansätze, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 6, S. 95-112.
- Hermann, H. (1971): Die „Freien Berufe“ – Herkunft, Wandlung und heutiger Inhalt des Begriffs – (dargestellt an einem Vergleich der Handwerker einerseits und im besonderen der Ärzte, Anwälte und Künstler andererseits), Frankfurt/Main.

- Höppner, K. et al. (2005): Grenzen und Dysfunktionalitäten des Kassenwettbewerbs in der GKV: Theorie und Empirie des Risikostrukturausgleichs in Deutschland, Bremen.
- Hutt, W. H. (1936): *Economists and the public: A study of competition and opinion*, London.
- IFB (Institut für Freie Berufe Nürnberg) (2005): *Erwerbstätige in Freien Berufen in Deutschland*, Stand: 1.1.2005, Nürnberg, in:
URL http://www.ifb.uni-erlangen.de/statistik/erwerbstaetige_in_fb_de.htm
(Stand: 20.9.2007).
- IFB (Institut für Freie Berufe Nürnberg) (2006): *Zahlenmäßige Struktur der Selbstständigen in Freien Berufen*, Stand: 1.1.2006, Nürnberg, in:
URL http://www.ifb.uni-erlangen.de/statistik/statistik_zehlstruk_de.htm
(Stand: 20.9.2007).
- Isensee, J. (1996): *Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat*, in: J. Isensee/P. Kirchhof: *Handbuch des Staatsrechts*, Band III, 2. Auflage, Heidelberg, S. 3-82.
- Kirsch, G. (1997): *Neue Politische Ökonomie*, 4. Auflage, Düsseldorf.
- Kirsch, G. (2004): *Neue Politische Ökonomie*, 5. Auflage, Stuttgart.
- Kliemt, H. (2006): *Ethische Konflikte im Gesundheitswesen*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 7, Sonderheft, S. 27-48.
- Kuchinke, B. (2000): *Sind vor- und vollstationäre Krankenhausleistungen Vertrauensgüter? Eine Analyse von Informationsasymmetrien und deren Bewältigung*, Ilmenau.
- Lambrecht, C. (2005): § 18 Einkommensteuergesetz (EStG) – Die einzelnen Einkunftsarten: Selbständige Arbeit (§ 2 Abs 1 Satz 1 Nr 4), in: Kirchhof, P. (Hrsg.): *EStG – Kompakt Kommentar Einkommensteuergesetz*, 5., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, S. 923-951.
- Linnemann, C. (2006): *Externe Effekte*, in: *Das Wirtschaftsstudium (WISU)*, 35. Jg., S. 318-321.
- Majer, P. et al. (2006): *Liberalisierung der Energienetze – Leitlinien für die Erdgaswirtschaft*, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 56. Jg., S. 10-14.
- McLure, C. E. (1968): *Merit Wants: A normatively empty box*, in: *Finanzarchiv*, Band 27, S. 474-483.
- Meyer, U. (2007): *Auswirkungen der Gesundheitsreform auf die PKV*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (ZfW)*, 56. Jg., S. 180-189.
- Miegel, M. (2003): *Die Zukunft der Öffentlichen Daseinsvorsorge*, in: *Schrader-Stiftung (Hrsg.): Öffentliche Daseinsvorsorge – Problem oder Lösung?*, Darmstadt.
- Monopolkommission (2006 a): 43. Sondergutachten: *Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2005: Dynamik unter neuen Rahmenbedingungen*, Baden-Baden.
- Monopolkommission (2006 b): 44. Sondergutachten: *Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: Beharren auf alten Privilegien*, Baden-Baden.
- Monopolkommission (2006 c): 46. Sondergutachten: *Die Privatisierung der Deutschen Bahn AG*, Bonn, in: URL http://www.monopolkommission.de/sg_46/text_s46.pdf
(Stand: 20.9.2007).
- Monopolkommission (2006 d): 16. Hauptgutachten 2004/2005: *Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor!*, Bonn, in: URL <http://dip.bundestag.de/btd/16/024/1602460.pdf>
(Stand: 20.9.2007).

- Müller, C./Tietzel, M. (2002): Merit Goods from a Constitutional Perspective, in: G. Brennan et al. (Hrsg.): *Method and Morals in Constitutional Economics. Essays in Honor of James M. Buchanan*, Berlin, Heidelberg, New York, S. 375-400.
- Musgrave, R. A. et al. (1994): *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Band 1, 6. Auflage, Tübingen.
- Musgrave, R. A. (2005): Merit Goods, in: A. Bagchi (Hrsg.): *Readings in Public Finance*, Oxford, S. 126-131.
- Mussel, G./Pätzold, J. (2005): *Grundfragen der Wirtschaftspolitik*, 6. Auflage, München.
- Never, H. (2002): *Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk – Eine ökonomische Kritik der verfassungsrechtlich geforderten positiven Rundfunkforschung*, Baden-Baden.
- Olson, M. (1992): *Die Logik des kollektiven Handelns*, 3. Auflage, Tübingen.
- Ostrom, E. (1999): *Die Verfassung der Allmende*, Tübingen.
- o. V. (1994): *Der Brockhaus in fünf Bänden*, Band 4, 8. Auflage, Mannheim, Leipzig.
- Paterson, I. et al. (2003): Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States – Regulation of Professional Services, Study for the European Commission, DG Competition, Wien, in:
URL http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/prof_services/executive_en.pdf
(Stand: 20.9.2007).
- Petersen, H.-G./Müller, K. (1999): *Volkswirtschaftspolitik*, München.
- Picot, A. et al. (2005): *Organisation – Eine ökonomische Perspektive*, 4. Auflage, Stuttgart.
- Pigou, A. C. (1928): *A study in public finance*, London u. a.
- Preis, U. (2002): Bürgerliches Gesetzbuch, § 627 BGB, in: Neumann, D. et al.: *J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Buch 2, Recht der Schuldverhältnisse*, §§ 616-630, Berlin, S. 714-726.
- Samuelson, P. A. (1954): The pure theory of public expenditure, in: *The review of economics and statistics*, Band 36, S. 387-389.
- Samuelson, P. A. (1955): Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure, in: *The review of economics and statistics*, Band 37, S. 350-356.
- Sankar, U. (2005): Externalities, in: A. Bagchi (Hrsg.): *Readings in Public Finance*, Oxford, S. 112-125.
- Schmidt, O. (2005): Ein Leuchtturm für die Wirtschaftswissenschaften, in: *Wirtschaftsdienst*, 85. Jg., S. 126-132.
- Smith, A. (1994): *Einführung in die Volkswirtschaftslehre*, 2. Auflage, München, Wien.
- Smith, A. (2003): *Der Wohlstand der Nationen – Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*, 10. Auflage, München.
- Spengler, H. (2006): Eine panelökonometrische Evaluation des deutschen Strafverfolgungssystems, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 226, S. 687-714.
- Stiglitz, J. E. (1999): *Volkswirtschaftslehre*, 2. Auflage, München.
- Taupitz, J. (1991): *Die Standesordnungen der freien Berufe – Geschichtliche Entwicklung, Funktionen, Stellung im Rechtssystem*, Berlin, New York.

- Trautwein, M. (1989): Die Stellung der Freien Berufe in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Sahner H. et al.: Zur Lage der Freien Berufe 1989 – Teil I, Empirischer Überblick; soziologische, wirtschaftswissenschaftliche und rechtswissenschaftliche Betrachtung, Lüneburg, S. 121-170.
- Tullock, G. (2005): Public Goods, Redistribution and Rent Seeking, Cheltenham, Northampton.
- Ulmer, P. (2004): Gesetz über Partnerschaften Angehöriger Freier Berufe (Partnerschaftsgesetz - PartGG), in: Rebmann, K. et al. (Hrsg.): Münchner Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Schuldrecht, Besonderer Teil III, 4. Auflage, München, S. 548-667.
- Van Dalen, H. P./Swank, O. A. (1996): Government Spending Cycles: Ideological or Opportunistic?, in: Public Choice, Band 89, S. 183-200.
- v. Hayek, F. A. (1980): Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 1: Regeln und Ordnung, München.
- Weber-Grellet, H. (2005): § 15 EStG (Teile A, B), in L. Schmidt (Hrsg.): EStG - Einkommensteuergesetz Kommentar, 23. Auflage, München, S. 1066-1111.
- Weigel, W. (1992): Ökonomie des öffentlichen Sektors, Wien, New York.
- Welfens, P. J. J. (1995): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Berlin, Heidelberg.
- Wiese, H. (1998): Externe Effekte, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 27. Jg., S. 404-408.
- Wintzer Nachtigäller, C. (2005): Amerikanische und europäische Wettbewerbsforcierung im Berufsrecht des Rechtsanwalts – Eine rechtsvergleichende Makroanalyse des deutschen und US-amerikanischen Rechts, Hamburg, in:
URL <http://www.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2005/2596/pdf/DissWintzer.pdf>
(Stand: 20.9.2007).
- Wonke, C. (2006): Das transaktionale Marktversagen als volkswirtschaftliche Begründung für das kommunalwirtschaftliche System der Hausmüllentsorgung in Deutschland.
- Wößmann, L. (2007): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Bildung – Empirische Evidenz, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 36. Jg., S. 31-37.
- Zdrowomyslaw, N./Dürig, W. (1999): Gesundheitsökonomie, 2. Auflage, München, Wien.
- Zweifel, P. (2006): Auftrag und Grenzen der Sozialen Krankenversicherung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 7, Sonderheft, S. 5-26.

Quellenverzeichnis

- Berufsordnung der Rechtsanwälte (BORA) in der aktuellen Fassung vom 1.7.2006, zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 7.11.2005 (BRAK-Mitt. 2006, 79), in:
URL <http://www.brak.de/seiten/pdf/Berufsregeln/BORASand01.07.06.pdf>
(Stand: 20.9.2007).
- Bundesärzteordnung (BÄO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.4.1987 (BGBl I, 1218), zuletzt geändert durch Art. 39 der Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl, 2407).
- Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-8, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 26.3.2007 (BGBl I, 358).
- Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.1.2002 (BGBl I, 42, 2909; 2003 I, 738), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 16 G v. 19.2.2007 (BGBl I, 122).
- Einheitlicher Bewertungsmaßstab (EBM), zuletzt geändert durch Beschluss des Bewertungsausschusses in seiner 114./115. Sitzung mit Wirkung zum 1.10.2006, in:
URL <http://www.kbv.de/ebm2000plus/EBMGesamt.htm> (aktualisierte Fassung)
(Stand: 20.9.2007).
- Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.10.2002 (BGBl I, 4210; 2003 I, 179), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 14.8.2007 (BGBl I, 1912).
- Gesetz über Partnerschaftsgesellschaften Angehöriger Freier Berufe (Partnerschaftsgesellschaftsgesetz; PartGG) vom 25.7.1994 (BGBl I, 1744), zuletzt geändert durch Art. 12 Abs. 12 G. vom 10.11.2006 (BGBl I, 2553).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten, bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl I, 2034).
- Musterberufsordnung der Ärzte (MBO-Ä), in der Fassung der Beschlüsse des 100. Deutschen Ärztetages 1997, zuletzt geändert durch den Beschluss des Vorstands der Bundesärztekammer in der Sitzung vom 24.11.2006, in:
URL <http://www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=1.100.1143>
(Stand: 20.9.2007).
- Rechtsberatungsgesetz (RBerG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-12, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 21 a des Gesetzes vom 21.6.2002 (BGBl I, 2010).
- Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) – Gesetzliche Krankenversicherung (Art. 1 des Gesetzes v. 20.12.1988 (BGBl I, 2477) vom 20.12.1988 (BGBl I, 2477, 2482), zuletzt geändert durch Art. 5 und 6 des Gesetzes vom 14.6.2007 (BGBl I, 1066).
- Strafprozessordnung (StPO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7.4.1987 (BGBl I, 1074, 1319), zuletzt geändert durch Art. 2 G vom 16.7.2007 (BGBl I, 1327).
- Zivilprozessordnung (ZPO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5.12.2005 (BGBl I, 3202; 2006 I, 431; 2007 I, 1791), geändert durch Art. 3 Abs. 6 G. vom 26.3.2007 (BGBl I, 370).

Bisher erschienene Diskussionsbeiträge:

- Nr. 1 **Eickhof, Norbert/Franke, Martin:** Die Autobahngebühr für Lastkraftwagen, 1994.
- Nr. 2 **Christoph, Ingo:** Anforderungen an eine standortgerechte Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1995.
- Nr. 3 **Franke, Martin:** Elektronisches Road Pricing auf den Autobahnen, 1995.
- Nr. 4 **Franke, Martin:** Reduktion der CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs durch Zertifikate?, 1995.
- Nr. 5 **Eickhof, Norbert:** Marktversagen, Wettbewerbsversagen, staatliche Regulierung und wettbewerbspolitische Bereichsausnahmen, 1995.
- Nr. 6 **Eickhof, Norbert:** Die Industriepolitik der Europäischen Union, 1996.
- Nr. 7 **Schöler, Klaus:** Stadtentwicklung im Transformationsprozeß – Erkenntnisse aus der deutschen Entwicklung –, 1996.
- Nr. 8 **Schöler, Klaus/Hass, Dirk:** Exportsubventionen im internationalen räumlichen Oligopol, 1996.
- Nr. 9 **Schöler, Klaus:** Tariffs and Welfare in a Spatial Oligopoly, 1996.
- Nr. 10 **Kreikenbaum, Dieter:** Kommunalisierung und Dezentralisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung, 1996.
- Nr. 11 **Eickhof, Norbert:** Ordnungspolitische Ausnahmeregelungen – Rechtfertigungen und Erfahrungen –, 1996.
- Nr. 12 **Sanner, Helge/Schöler, Klaus:** Competition, Price Discrimination and Two-Dimensional Distribution of Demand, 1997.
- Nr. 13 **Schöler, Klaus:** Über die Notwendigkeit der Regionalökonomik, 1997.
- Nr. 14 **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Reform des Energiewirtschaftsrechts und kommunale Bedenken, 1997.
- Nr. 15 **Eickhof, Norbert:** Konsequenzen einer EU-Osterweiterung für den Gemeinsamen Markt und Anpassungserfordernisse der Gemeinschaft, 1997.
- Nr. 16 **Eickhof, Norbert:** Die Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesrepublik und der Europäischen Union – Herausforderungen, Maßnahmen und Beurteilung –, 1997.
- Nr. 17 **Sanner, Helge:** Arbeitslosenversicherung, Lohnniveau und Arbeitslosigkeit, 1997.
- Nr. 18 **Schöler, Klaus:** Die räumliche Trennung von Arbeit und Wohnen – Kritik einer populären Kritik –, 1997.
- Nr. 19 **Strecker, Daniel:** Innovationstheorie und Forschungs- und Technologiepolitik, 1997.
- Nr. 20 **Eickhof, Norbert:** Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, 1998.
- Nr. 21 **Strecker, Daniel:** Neue Wachstumstheorie und Theorie der strategischen Industrie- und Handelspolitik – Fundierte Argumente für forschungs- und technologiepolitische Maßnahmen? –, 1998.
- Nr. 22 **Schirmag, Toralf/Schöler, Klaus:** Ökonomische Wirkungen der Universitätsbeschäftigten auf die Stadt Potsdam und das Umland, 1998.
- Nr. 23 **Ksoll, Markus:** Ansätze zur Beurteilung unterschiedlicher Netzzugangs- und Durchleitungsregeln in der Elektrizitätswirtschaft, 1998.
- Nr. 24 **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, 1998.

- Nr. 25 **Eickhof, Norbert:** Die deutsche und europäische Forschungs- und Technologiepolitik aus volkswirtschaftlicher Sicht, 1998.
- Nr. 26 **Sanner, Helge:** Unemployment Insurance in a General Equilibrium Framework with Firms Setting Wages, 1998.
- Nr. 27 **Never, Henning:** Vielfalt, Marktversagen und öffentliche Angebote im Rundfunk, 1998.
- Nr. 28 **Schöler, Klaus:** Internationaler Handel und räumliche Märkte – Handelspolitik aus Sicht der räumlichen Preistheorie –, 1999.
- Nr. 29 **Strecker, Daniel:** Forschungs- und Technologiepolitik im Standortwettbewerb, 1999.
- Nr. 30 **Schöler, Klaus:** Öffentliche Unternehmen aus raumwirtschaftlicher Sicht, 1999.
- Nr. 31 **Schöler, Klaus:** Wohlfahrt und internationaler Handel in einem Modell der räumlichen Preistheorie, 1999.
- Nr. 32 **Wagner, Wolfgang:** Vergleich von ringförmiger und sektoraler Stadtstruktur bei Nachbarschaftsexternalitäten im monozentrischen System, 1999.
- Nr. 33 **Schulze, Andreas:** Die ordnungspolitische Problematik von Netzinfrastrukturen – Eine institutionenökonomische Analyse –, 1999.
- Nr. 34 **Schöler, Klaus:** Regional Market Areas at the EU Border, 2000.
- Nr. 35 **Eickhof, Norbert/Never, Henning:** Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwischen Anstaltschutz und Wettbewerb, 2000.
- Nr. 36 **Eickhof, Norbert:** Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem – Positive und normative Anmerkungen aus volkswirtschaftlicher Perspektive –, 2000.
- Nr. 37 **Sobania, Katrin:** Von Regulierungen zu Deregulierungen – Eine Analyse aus institutionenökonomischer Sicht –, 2000.
- Nr. 38 **Wagner, Wolfgang:** Migration in Großstädten – Folgen der europäischen Osterweiterung für mitteleuropäische Stadtstrukturen, 2000.
- Nr. 39 **Schöler, Klaus:** Vertikal verbundene Märkte im Raum, 2000.
- Nr. 40 **Ksoll, Markus:** Einheitliche Ortspreise im Stromnetz und Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft, 2000.
- Nr. 41 **Sanner, Helge:** Regional Unemployment Insurance, 2001.
- Nr. 42 **Schöler, Klaus:** Zweistufige Märkte bei zweidimensionaler räumlicher Verteilung der Nachfrage, 2001.
- Nr. 43 **Isele, Kathrin:** Institutioneller Wettbewerb und neoklassische Modelle, 2001.
- Nr. 44 **Sanner, Helge:** Bargaining Structure and Regional Unemployment Insurance, 2001.
- Nr. 45 **Sanner, Helge:** Endogenous Unemployment Insurance and Regionalisation, 2001.
- Nr. 46 **Ksoll, Markus:** Spatial vs. Non-Spatial Network Pricing in Deregulated Electricity Supply, 2001.
- Nr. 47 **Ksoll, Markus/Schöler, Klaus:** Alternative Organisation zweistufiger Strommärkte – Ein räumliches Marktmodell bei zweidimensionaler Verteilung der Nachfrage, 2001.
- Nr. 48 **Kneis, Gert/Schöler, Klaus:** Zur Begründung der linearen Nachfragefunktion in der Haushaltstheorie, 2002.
- Nr. 49 **Westerhoff, Horst-Dieter:** Die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik angesichts der EU-Erweiterung, 2002.
- Nr. 50 **Wagner, Wolfgang:** Subventionsabbau um jeden Preis? Wohlfahrtswirkungen von Subventionen im Transportsektor, 2002.

- Nr. 51 **Isele, Kathrin:** Fusionskontrolle im Standortwettbewerb, 2003.
- Nr. 52 **Eickhof, Norbert:** Globalisierung, institutioneller Wettbewerb und nationale Wirtschaftspolitik, 2003
- Nr. 53 **Schulze, Andreas:** Liberalisierung und Re-Regulierung von Netzindustrien – Ordnungspolitisches Paradoxon oder wettbewerbsökonomische Notwendigkeit? –, 2003.
- Nr. 54 **Schöler, Klaus/Wagner, Wolfgang:** Freizeitbewertung und städtische Bevölkerungsverteilung – Theoretische und empirische Ergebnisse –, 2003.
- Nr. 55 **Sanner, Helge:** Imperfect Goods and Labor Markets, and the Union Wage Gap, 2003.
- Nr. 56 **Sanner, Helge:** Imperfect Goods and Labor Markets, Regulation, and Spillover Effects, 2003.
- Nr. 57 **Holzer, Verena L.:** Überblick über die Energiepolitik der Europäischen Union, 2003.
- Nr. 58 **Westerhoff, Horst-Dieter:** Hightech und Infrastruktur – Die Entwicklung der Geoinformationsbranche –, 2003.
- Nr. 59 **Wagner, Wolfgang:** Simulationen von sozialer Segregation im monozentrischen Stadtsystem, 2003.
- Nr. 60 **Wagner, Wolfgang:** Mietpreisbindung für Wohnungen und ihre Wirkung auf die soziale Segregation, 2003.
- Nr. 61 **Eickhof, Norbert:** Freiwillige Selbstverpflichtungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, 2003.
- Nr. 62 **Merkert, Rico:** Die Liberalisierung des schwedischen Eisenbahnwesens – Ein Beispiel vertikaler Trennung von Netz und Transportbetrieb, 2003.
- Nr. 63 **Holzer, Verena L.:** Ecological Objectives and the Energy Sector – the German Renewable Energies Act and the European Emissions Trading System –, 2004.
- Nr. 64 **Schulze, Andreas:** Alternative Liberalisierungsansätze in Netzindustrien, 2004.
- Nr. 65 **Do, Truong Giang:** Tariffs and export subsidies in a spatial economic model, 2004.
- Nr. 66 **Wagner, Wolfgang:** Der räumliche Wohnungsmarkt als lokales Mehrproduktmonopol, 2004.
- Nr. 67 **Sanner, Helge:** Economy vs. History: What Does Actually Determine the Distribution of Firms' Locations in Cities?, 2004.
- Nr. 68 **Schulze, Andreas:** Liberalisierungen in Netzindustrien aus polit-ökonomischer Sicht – Eine positive Analyse der Interessenbedingtheit von Privatisierungen und Marktöffnungen am Beispiel netzgebundener Wirtschaftsbereiche –, 2004.
- Nr. 69 **Wagner, Wolfgang:** Spatial Patterns of Segregation – A Simulation of the Impact of Externalities between Households, 2004.
- Nr. 70 **Wagner, Wolfgang:** Optimal Spatial Patterns of Two, Three and Four Segregated Household Groups in a Monocentric City, 2004.
- Nr. 71 **Wagner, Wolfgang:** A Simulation of Segregation in Cities and its Application for the Analysis of Rent Control, 2004.
- Nr. 72 **Westerhoff, Horst-Dieter:** Wie sich eine Nation arm rechnet – Einige statistische Bemerkungen zum Konzept der relativen Armut –, 2004.
- Nr. 73 **Holzer, Verena L.:** Does the German Renewable Energies Act fulfil Sustainable Development Objectives?, 2004.
- Nr. 74 **Eickhof, Norbert/Isele, Kathrin:** Do Economists Matter? Eine politökonomische Analyse des Einflusses wettbewerbspolitischer Leitbilder auf die europäische Fusionskontrolle, 2005.

- Nr. 75 **Sanner, Helge:** Bertrand Wettbewerb im Raum kann zu höheren Preisen führen als ein Monopol, 2005.
- Nr. 76 **Gruševaja, Marina:** Formelle und informelle Institutionen im Transformationsprozess, 2005.
- Nr. 77 **Eickhof, Norbert:** Regional- und Industriepolitik in den neuen Bundesländern, 2005.
- Nr. 78 **Merkert, Rico:** Die Reorganisation und Zukunft des Eisenbahnwesens in Großbritannien, 2005.
- Nr. 79 **Sanner, Helge:** Instability in Competition: Hotelling Re-reconsidered, 2005.
- Nr. 80 **Kauffmann, Albrecht:** Structural Change during Transition: Is Russia Becoming a Service Economy?, 2005.
- Nr. 81 **Sanner, Helge:** Price Responses to Market Entry With and Without Endogenous Product Choice, 2005.
- Nr. 82 **Blien, Uwe/Sanner, Helge:** Structural change and regional employment dynamics, 2006.
- Nr. 83 **Eickhof, Norbert/Holzer, Verena L.:** Die Energierechtsreform von 2005 – Ziele, Maßnahmen und Auswirkungen, 2006.
- Nr. 84 **Gruševaja, Marina:** Transplantation von Institutionen – Eine Analyse der Wettbewerbspolitik in Russland, 2006.
- Nr. 85 **Schöler, Klaus:** Transformationsprozesse und Neue Ökonomische Geographie – Erklärungsbeiträge der neuen Ökonomischen Geographie zur Transformation der ostdeutschen Volkswirtschaft, 2006.
- Nr. 86 **Holzer, Verena L.:** Erneuerbare Energien im Binnenmarkt: Nationale Fördersysteme oder europäische Harmonisierung?, 2006.
- Nr. 87 **Wonke, Christoph:** Das transaktionale Marktversagen als volkswirtschaftliche Begründung für das kommunalwirtschaftliche System der Hausmüllentsorgung in Deutschland, 2006.
- Nr. 88 **Gruševaja, Marina:** Do Institutions Matter? An Analysis of the Russian Competition Policy in the Period of Transformation, 2006.
- Nr. 89 **Schöler, Klaus:** Gibt es eine optimale Stadtgröße?, 2007.
- Nr. 90 **Gruševaja, Marina/Eickhof, Norbert:** Institutioneller Wandel im Rahmen der ökonomischen Transformation – Wettbewerbspolitik in Russland auf dem Prüfstand, 2007.
- Nr. 91 **Westerhoff, Horst-Dieter:** Die amtliche Statistik in der demokratischen Gesellschaft, 2007.
- Nr. 92 **Hösel, Ulrike:** Die Konzepte öffentlicher und meritorischer Güter: Darstellung, Diskussion und ihre Anwendung auf die Freien Berufe am Beispiel der Ärzte und Rechtsanwälte, 2007.