

Erwiderung zu den Kommentaren von Charles B. Blankart und Fritz Söllner

Von Wolfram F. Richter und Wolfgang Wiegard

I. Was ist faul an der „neuen Finanzwissenschaft“?

Nach *Holub et al.* (1991) werden nahezu die Hälfte aller in wirtschaftswissenschaftlichen Fachzeitschriften veröffentlichten Artikel überhaupt nie zitiert, etwa 85 vH nicht mehr als fünf Mal.¹ Unser Dank gebührt *Blankart* und *Söllner* also zunächst einmal deshalb, weil ihre Kommentare unseren Survey aus der Masse der nie zitierten (und vermutlich auch nie gelesenen) Artikel herausheben.

Nun werden Kommentare aber vor allem deshalb verfaßt und veröffentlicht, weil der kommentierte Aufsatz zumindest nach Ansicht der Kommentatoren irgendwelche Mängel aufweist. Da gleich zwei kritische Beiträge zu unserem Überblicksaufsatz eingegangen sind, sollte man eigentlich meinen, daß unser Beitrag erhebliche Mängel aufweist und wir als Autoren in arger Bedrängnis sind. Tatsächlich haben jedoch weder *Blankart* noch *Söllner* an unserer Darstellung und Interpretation der Literatur – und darin bestand die uns vorgegebene Aufgabe – etwas zusetzen. Die Einwände der Autoren sind eher grundsätzlicher Natur. Der beiden Kommentaren gemeinsame, zentrale Kritikpunkt besteht in dem Vorwurf des mangelnden Realitätsgehalts der neuen Finanzwissenschaft. Nach *Blankart* ist es „unrealistisch“, das Handeln finanzpolitischer Akteure am Pareto-Kriterium oder gar an sozialen Wohlfahrtsfunktionen zu messen. Ein solches Vorgehen verkenne, daß staatliche ebenso wie private Akteure persönliche Interessen verfolgen. Methodisch sei die Annahme einer „gespaltenen Verhaltensmotivation“ widersprüchlich; eine Beratung durch die neue Finanzwissenschaft habe keine Adressaten und gehe deshalb „ins Leere“. Auch bei *Söllner* steht die Kritik am Realitätsgehalt der neuen Finanzwissenschaft im Vordergrund. So werde das ihr zugrundeliegende Standardmodell „dem tatsächlichen menschlichen Verhalten in keinsten Weise gerecht“. Die Prämissen der neuen Finanz-

¹ Genaugenommen gelten diese Zahlen nur für die zwischen 1939 und 1986 publizierten wachstumstheoretischen Aufsätze. Wir haben die Ergebnisse der genannten Autoren großzügig verallgemeinert.

wissenschaft ließen jeden Bezug zur Realität vermissen, sie seien teilweise geradezu „absurd“.

Bei oberflächlicher Betrachtung könnte man meinen, daß *Blankart* und *Söllner* in trauter Gemeinsamkeit, wenn auch aus unterschiedlichen Blickwinkeln, an den Grundfesten der neuen Finanzwissenschaft nagen. Bei näherem Hinsehen zeigt sich allerdings, daß die leidenschaftliche Ablehnung der neuen Finanzwissenschaft das einzige ist, was unsere beiden Kritiker vereint. Während *Söllner* den Realitätsgehalt der Finanzwissenschaft (und der gesamten modernen Volkswirtschaftslehre) durch deren Rückgriff auf die Kunstfigur des homo oeconomicus schwinden sieht und darauf gründende Theorien in Anlehnung an *Albert* (1963) als neoklassischen „Modell-Platonismus“ brandmarkt, befürchtet *Blankart* den Verlust an Realitätsnähe gerade dadurch, daß die Idee des homo oeconomicus nicht konsequent genug vorangetrieben wird. Während *Söllner* zur alten Finanzwissenschaft u.a. deshalb zurückkehren will, weil ihm die Modelle und methodischen Annahmen der neuen Finanzwissenschaft zu weit gehen, geht sie *Blankart* gerade deshalb nicht weit genug, weil sie in der Entfaltung und Anwendung ihrer methodischen Prämissen zu früh abbricht.

Eigentlich könnte man die Auseinandersetzung darüber, ob die Homo-oeconomicus-Methodologie der neuen Finanzwissenschaft schon im Ansatz verfehlt ist oder aber von ihr nicht konsequent genug betrieben wird, den Protagonisten der jeweiligen Extrempositionen überlassen. Allerdings wäre es wohl etwas zu bequem, sich der Diskussion auf diese Weise zu entziehen. Eine Stellungnahme zu den Kommentaren von *Blankart* und *Söllner* erscheint uns aber auch deshalb erforderlich, weil ihre Kritik nicht nur auf einer mißverständlichen Einschätzung des Erkenntnisziels und der Methodologie der neuen Finanzwissenschaft fußt, sondern darüber hinaus zusätzlich eine Reihe von korrekturbedürftigen Interpretationen enthält.

II. Zu Söllners Attacke auf die Neoklassik

Unser Survey stellt zwar den aktuellen Anlaß für *Söllners* Kommentar dar, die meisten der von ihm vorgebrachten Einwände zielen jedoch nicht speziell auf die neue Finanzwissenschaft, sondern allgemeiner auf die „grundsätzlichen Mängel“ der „modernen Neoklassik“. An einer solch grundsätzlichen Debatte wollen wir uns aber nicht beteiligen. Wir werden deshalb an späterer Stelle nur kurz auf die methodische Bedeutung optimierenden Verhaltens eingehen.

Konkrete Vorwürfe, die sich speziell an die Adresse der neuen Finanzwissenschaft (und nicht an die Neoklassik allgemein) wenden, finden

sich bei *Söllner* nur an wenigen Stellen. Aber diese Passagen rufen dann doch Erstaunen hervor. So ist es schon verwunderlich, wie man der neuen Finanzwissenschaft die Vernachlässigung von Distributionszielen vorwerfen kann. Die ganze, so gescholtene Optimalsteuertheorie ist doch nur aus der Anerkennung des Verteilungsziels und seiner Verknüpfung mit dem Effizienzziel heraus zu verstehen. Wäre dies nicht so, wäre die Diskussion über ein zieladäquates Steuersystem mit der Empfehlung, Köpfe zu besteuern, schnell zu Ende. Nun trifft es allerdings durchaus zu, daß das Effizienzziel und die Herausarbeitung seiner Implikationen in der finanzwissenschaftlichen Routineforschung dominieren. Aber dafür gibt es gute Gründe. Zum einen ist das Effizienzziel normativ weniger strittig als das Bekenntnis zu einer speziellen Ausprägung und Gewichtung des Verteilungsziels. Zum anderen sehen wir in der vorrangigen Beschäftigung der Ökonomen mit Effizienzaspekten eine sinnvolle Form der wissenschaftlichen Arbeitsteilung. Wer sonst, wenn nicht die Ökonomen, sollte denn die Beachtung des Knappheitsproblems einfordern? Bei der Bewertung von Verteilungsfragen können die Ökonomen dagegen – schon wegen der Subjektivität der Gewichtung – keine fachspezifische Kompetenz geltend machen. Schließlich ist es auch aus didaktischen Überlegungen sinnvoll, die Effizienz Aspekte finanzpolitischer Maßnahmen *zunächst* einmal isoliert, d.h. unabhängig von Verteilungsfragen zu behandeln. Durch diese „unrealistische“, aber methodisch sinnvolle Vereinfachung lassen sich die Implikationen des Effizienzziels am deutlichsten herausarbeiten. Bei angemessenem Verständnis einer effizienzorientierten Besteuerung würde man dann auch nicht mehr – wie *Söllner* – dem Mißverständnis erliegen, die in Großbritannien vorübergehend eingeführte „poll tax“ mit der wohlfahrtstheoretischen Optimalität einer Kopfsteuer in Verbindung zu bringen. Eine *lokale* Poll-tax wird von Finanzwissenschaftlern gerade nicht unter dem Gesichtspunkt der unverzerrenden Aufbringung öffentlicher Einnahmen diskutiert. Ihre Funktion zielt auf die Anlastung zurechenbarer Ballungskosten und damit auf die Realisierung allokativer Effizienz im Tieboutschen Paradigma regionalen Wettbewerbs (vgl. etwa *Wildasin* 1986, 17). Dabei ist stets zu beachten, daß die Beschränkung auf das Effizienzziel nur den ersten Teil eines komplizierteren Verständnisprozesses darstellt. Die Modifikationen und Erweiterungen bei Einbeziehung von Verteilungsüberlegungen werden in der Regel auf einer späteren Stufe herausgearbeitet. Jedenfalls ist dies die Vorgehensweise bei der Herleitung und Diskussion der Ramsey-Regel. Und deshalb ist *Söllners* Hinweis auf die „Absurdität“ einer Ein-Konsumenten-Wirtschaft in diesem Zusammenhang auch völlig verfehlt. Die einfachste Version der Ramsey-Regel hat doch nur den Zweck, die Konsequenzen einer ausschließlichen Effizienzbetrachtung aufzudecken. Darauf wird aber nun wirklich in jedem

(guten) Lehrbuch² (wie auch in unserem Survey) ebenso hingewiesen, wie auf die Modifikationen, die sich bei Berücksichtigung verteilungspolitischer Ziele ergeben. Auf einem ganz anderen Blatt steht, daß die Ergebnisse dann im allgemeinen komplizierter werden und an Anschaulichkeit verlieren – und vielleicht deshalb manchmal nicht mehr wahrgenommen werden.

Söllners so vehement vorgetragene Attacke ist aber eigentlich wesentlich breiter angelegt. Sie zielt auf die Grundlagen der neoklassischen Ökonomie, die – man kennt das zur Genüge – mit den Attributen: unrealistisch, zeitlos, mechanistisch, deterministisch, gleichgewichtsorientiert und vielen anderen abqualifiziert wird. Da die neue Finanzwissenschaft ein Teilgebiet dieser neoklassischen Volkswirtschaftslehre ist, sieht auch sie sich diesen Vorwürfen ausgesetzt. Nun ist von vornherein nicht so ganz klar, worin die konstitutiven Charakteristika der neoklassischen Ökonomie bestehen. Aber man liegt wohl nicht allzu falsch, wenn man das Bemühen um eine entscheidungstheoretische Fundierung von Verhaltensweisen dazu rechnet, und das bedeutet: eine aus Optimierungskalkülen unter Nebenbedingungen abgeleitete Verhaltensklärung (ähnlich auch *Boland* 1981, 1035). *Söllner* spricht in diesem Zusammenhang vom Modell des homo oeconomicus. Nun sind die positiv-theoretischen Schwächen des Homo-oeconomicus-Modells durchaus bekannt und werden im ersten Teil unseres Surveys (S. 213 ff.) auch diskutiert. Der Vorwurf eines fehlenden Realitätsgehalts dieser Kunstfigur geht jedoch am wesentlichen vorbei. Ihre tiefere Bedeutung liegt im Methodischen, nicht im Positiv-Theoretischen. Optimierendes Verhalten wird also weniger wegen ihres Realitätsgehalts unterstellt, als vielmehr aus methodischen Gründen. Optimalkalküle sind Ausfluß der den Handelnden unterstellten Rationalität. Rationalität wiederum wird angenommen, weil die systematische Annahme des Gegenteils in einem individualistischen Paradigma schwieriger, wenn nicht gar unlösbare Probleme, gerade auch für die Legitimierung staatlicher Maßnahmen, aufwirft.

Wir sahen es nicht aus Aufgabe unseres Surveys an, die methodischen Grundlagen der neoklassischen Ökonomie zu vertiefen. Davon können uns auch *Söllners* Ausführungen nicht abbringen. Seine verbalen Attacken („Absurditäten“, „Irrwege“, „praktische Irrelevanz und Inhaltsleere“ usw. usf.) erinnern uns eher an einen Glaubenskrieg, der sich mit Argumenten allein erfahrungsgemäß sowieso nicht beenden ließe. Im übrigen sehen wir nicht, daß die Neoklassik im Bereich der Finanzwissenschaft und „auf anderen Gebieten der Ökonomie ... bereits Rückzugsgefechte

² Man vgl. etwa *Stiglitz/Schönfelder*, 1989, 494 oder *Atkinson/Stiglitz*, 1980, 429 f.

führt“ (S. 242). Solange *Söllner* als Beleg für diese Behauptung nur seinen Kommentar und eine bei der Abfassung dieser Erwiderung noch nicht veröffentlichte Arbeit (*Söllner*, 1993) vorweisen kann, sehen wir auch keinerlei Grund zur Beunruhigung.

III. Blankarts Plädoyer für eine Public-Choice-orientierte Finanzwissenschaft

Blankarts Kommentar ist geschickt angelegt. Er stellt seiner Kritik an unserem Survey einige Komplimente voraus. Das läßt wenig Gutes erwarten. *Blankart* kommt dann auch schnell zur Sache. Die neue Finanzwissenschaft sei eine Finanzwissenschaft „ohne den Staat als Institution, ohne seine Politiker, Interessen, Ideologien und Gesetze“. Demgegenüber gebe es eine allgemeinere, „Public-Choice-orientierte Finanzwissenschaft“ mit Staat und mit richtigen Politikern (fast wie im richtigen Leben). Dieser suggestiven Gegenüberstellung kann man sich nur schwer entziehen. Wer wird sich im „Wettbewerb zwischen verschiedenen Finanzwissenschaften“ (S. 246) schon für eine solche ohne den Staat entscheiden, wenn es eine allgemeinere mit staatlichen Institutionen gibt? Und wer würde nicht eine Finanzwissenschaft vorziehen, in der „Menschen ... als *Subjekte* und nicht mehr nur als *Objekte* betrachtet“ werden? (S. 254). Nun ist die Finanzwissenschaft – ob alt oder neu oder Public-Choice-orientiert – doch etwas zu komplex, als daß man ihr mit derart simplifizierenden, dichotomischen Charakterisierungen gerecht werden könnte. Wir nehmen an, daß das auch *Blankart* weiß, denn für seine weiteren Ausführungen sind diese Unterscheidungen auch eher belanglos. In den Abschnitten II bis IV seines Kommentars findet sich stattdessen der Versuch, einige inhaltliche Unterschiede zwischen der neuen Finanzwissenschaft und der Public-Choice-Schule aufzuzeigen. Aus doppeltem Grund erscheint uns eine Replik angebracht. Einmal sind auch *Blankarts* Anmerkungen zur neuen Finanzwissenschaft nicht frei von Mißverständnissen und zweifelhaften Interpretationen. Zum anderen sehen wir im Gegensatz zu *Blankart* keinerlei „Wettbewerb“ zwischen neuer Finanzwissenschaft und Public-Choice-Schule (wohl aber manchmal zwischen ihren jeweiligen Protagonisten).

Blankarts Kritik setzt konzeptionell auf unterschiedlichen Ebenen an. Zum einen bemängelt er unsere Themenauswahl. Einwände dieser Art hatten wir zwar vorausgesehen, trotzdem bleibt es richtig, daß wir in unserem Survey auf einige wichtige Gebiete – zu Recht nennt *Blankart* u. a. die Föderalismustheorie, Arbeiten zum Finanzausgleich, zur Steuerhinterziehung und zur Schattenwirtschaft – nicht näher eingegangen sind. Angesichts des vorgegebenen Umfangs erschienen uns die von uns

behandelten Probleme wichtiger – obwohl, oder auch weil, wir selbst uns in anderen Veröffentlichungen mit den genannten Problemen auseinandergesetzt haben. Aber die Auswahl der Themengebiete ist zum Teil sicherlich eine Geschmacksfrage, über die sich bekanntlich streiten läßt. Einigermaßen unverständlich ist uns allerdings *Blankarts* Vorwurf, daß die von uns getroffene Auswahl bzw. die Auslassung der von ihm genannten Gebiete „im Hinblick auf eine effiziente Allokation knapper Forschungsressourcen nicht unproblematisch“ sei (S. 248). Hier scheint *Blankart* in die Rolle des sonst so kritisierten (mehr oder weniger) wohlwollenden Diktators zu schlüpfen, der aus höherer (nämlich seiner) Warte festlegt, wie Forschungsressourcen effizient einzusetzen sind. Wir verstehen durchaus, daß man seinen bevorzugten Interessensgebieten zu mehr Raum und Anerkennung verhelfen möchte. Wer dies jedoch unter Hinweis auf eine effiziente Allokation knapper Forschungsressourcen einfordert, mißbraucht (und mißversteht) den Effizienzbegriff, um – ganz im Sinne der Public-Choice-Sichtweise – eigene Interessen zu verfolgen.

Auf einer zweiten Ebene der Kritik sind Vorwürfe des Inhalts anzusetzen, daß die neue Finanzwissenschaft zur Erklärung bestimmter realer Probleme ungeeignet sei. Diese Kritik bestreitet die positive Erklärungskraft der neuen Finanzwissenschaft. Dabei finden sich einige bemerkenswerte Ausführungen. So wird den von der neueren Besteuerungstheorie herausgearbeiteten eingeschränkten Effizienzvorteilen der Konsum gegenüber einer Einkommensbesteuerung der Sachverhalt entgegeng gehalten, daß die „Einkommensteuererträge ... seit vielen Jahren rascher als die Konsumsteuererträge“ wachsen (S. 247). Selbst wenn diese Behauptung stimmen würde, kann sie doch ernsthaft nicht als Beleg für die Irrelevanz der neueren Besteuerungstheorie in dem Sinne angeführt werden, daß die „politische Tendenz ... eher in die umgekehrte Richtung“ geht. Ein Vertreter der neuen Finanzwissenschaft wird einwenden, daß es weniger auf die Bezeichnung von Steuern ankommt als vielmehr auf ihre allokativen und distributiven Wirkungen. So sind Teile der Einkommensteuer, nämlich die Steuern auf Lohneinkommen und solche Kapitaleinkommen, die (wie etwa die Produzentenrente) kein Leistungseinkommen darstellen, einer Konsumsteuer weitgehend äquivalent. Der wesentliche Unterschied zwischen einer Konsumsteuer einerseits und einer Einkommensteuer andererseits reduziert sich dann auf die Besteuerung der Kapitalleistungseinkommen. Ob diese nun in den letzten Jahren in der Bundesrepublik zu- oder abgenommen hat, ist eine empirisch nicht ganz einfach zu beantwortende Frage. Eine Reihe von steuerlichen Maßnahmen – etwa der Übergang zur Konsumgutlösung bei der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums oder die großzügige Einräumung von Freibeträgen bei der Besteuerung von Zinseinkünften – läuft

jedoch tendenziell auf die Annäherung an eine Konsumbesteuerung hinaus, entgegen aller Lippenbekenntnisse der Politiker und im Gegensatz zur Sichtweise *Blankarts*.

Die Kritik an den positiven Aussagen der neuen Finanzwissenschaft ist aber nur Teil des umfassenderen Vorwurfs, eine Finanzwissenschaft *ohne* jeden Staat zu sein. Begründet wird dies vor allem damit, daß die von uns vorgestellte und vertretene Theorie ein nutzenmaximierendes Verhalten im kollektiven Bereich der Politik ausspare, also außer acht lasse, daß auch die Politiker ihren Nutzen unter Einhaltung gegebener Beschränkungen maximieren. Dadurch hingen die gut gemeinten Ratschläge der modernen Finanzwissenschaft in der Luft, sie hätten keine Adressaten und liefen ins Leere. Mit diesen Einwänden wird die normative Seite der Finanzwissenschaft angesprochen. Nun ist die neue Finanzwissenschaft in der Tat zuallererst eine normative Wissenschaft. Dies ergibt sich aus ihrem Selbstverständnis, das Handeln des Staates im weitesten Sinne zu thematisieren. Eine normative Theorie des Wirtschaftens setzt allerdings ein positives Verständnis wirtschaftlichen Handelns voraus. Insofern ist die neue Finanzwissenschaft stets auch eine positive Wissenschaft; gleichwohl stehen die normativen Aspekte im Vordergrund.

Konzeptionell lassen sich normative Fragen auf zwei unterschiedlichen Politikebenen ansiedeln. Ein erster Fragenkomplex stellt sich gedanklich auf der Ebene einer verfassungsgebenden Versammlung, das heißt bei der bewußten Gestaltung öffentlicher Institutionen. Der zweite Fragenkreis dagegen ist der nachkonstitutionellen Ebene zuzuordnen, also dem laufenden politischen Prozeß.³ Die vornehmste Aufgabe wächst dem Finanzwissenschaftler zweifellos auf der ersten Ebene bei der Gestaltung öffentlicher Institutionen zu. Und hier dürfte sich auch am ehesten mit *Blankart* und anderen Vertretern der Public-Choice-Schule ein Konsens über die angemessene methodische Vorgehensweise erzielen lassen. Die Gestaltung öffentlicher Institutionen umfaßt die Zuweisung von Aufgaben, die Sicherstellung ihrer Finanzierung und die Klärung von Entscheidungsprozessen und -befugnissen. Dabei interessiert insbesondere, ob und in welchem Ausmaß Bürokraten und politischen Akteuren diskretionäre Handlungsspielräume einzuräumen sind. Anhänger der Public-Choice-Richtung werden immer dazu neigen, diese Handlungsspielräume kleinzuhalten, weil sie von eigennützigem Verhalten – und damit letztlich mißbräuchlichem Ausnutzen von Gestaltungsmöglichkeiten – der politischen Handlungsträger ausgehen. Gegen eine solche Skepsis ist aus der Sicht der neuen Finanzwissenschaft grundsätzlich nichts einzuwen-

³ Zu dieser Ebeneneinteilung vgl. *Buchanan/Tullok* 1962 oder auch *Blankart* 1991, 36.

den. Man wird allenfalls die Frage nach den Konsequenzen einer solchen Einschränkung von Handlungsmöglichkeiten aufwerfen. Ein Vertreter der neuen Finanzwissenschaft wird in diesem Zusammenhang etwa auf die Mechanism-design-Forschung verweisen (vgl. S. 200ff. unseres Surveys), die wenig ermutigende Ergebnisse bereithält, was die Denkmöglichkeit von Institutionen zur Bereitstellung öffentlicher Güter *ohne* diskretionäre Handlungsspielräume des Finanzpolitikers anbetrifft. Aus Sicht der neuen Finanzwissenschaft sollten diskretionäre Gestaltungsmöglichkeiten deshalb von vornherein nicht ausgeschlossen werden. Der Hinweis der Public-Choice-Schule auf möglichen Mißbrauch ist bedenkenswert, läßt sich aber prinzipiell durch Verweis auf die Prinzipal-Agenten-Theorie entschärfen: Der politische Souverän ist der Prinzipal, dessen Wunsch nach effizienter und verteilungsgerechter Verwendung knapper Ressourcen durch den politischen Agenten in anreizverträglicher Weise zu erfüllen ist. Der Finanzwissenschaftler wird dabei die Rolle des Beraters einnehmen, der entsprechende „Verträge“ entwirft. Spannend ist dabei weniger die Einsicht, daß eigennützige Politiker eigene Vorteile suchen. Spannend ist eher, daß die Einräumung diskretionärer Handlungsspielräume selbst dann Probleme aufwirft, wenn man den Politikern zu ihren Gunsten unterstellen könnte, sie würden eine soziale Wohlfahrtsfunktion maximieren. Diese eher überraschende, zugleich aber auch deprimierende Einsicht wird durch die Literatur zur Glaubwürdigkeit und Zeit(in)konsistenz staatlichen Handelns vermittelt, auf die wir ebenfalls ausführlich eingegangen sind (S. 358 - 364). Zugegeben, die praktische Ausgestaltung solch anreizkompatibler Verträge im Rahmen der Prinzipal-Agenten-Theorie ist sicherlich kein ganz einfaches Unterfangen. Aber uns erscheinen diesbezügliche Bemühungen lohnender und konstruktiver als der permanente Verweis auf den einnahmenmaximierenden Leviathan.

Nun gehören Fragen der Institutionenwahl sicherlich zu den vornehmsten Aufgaben des Finanzwissenschaftlers, zu den relevantesten zählen sie sicherlich nicht. Das politische Alltagsgeschäft findet auf der nachkonstitutionellen Ebene statt. Die zentrale Frage lautet dann, ob und in welcher Funktion ein Finanzwissenschaftler politische Entscheidungen beratend unterstützen kann und soll. Auf dieser Ebene wird *Blankarts* Vorwurf relevant, daß die Empfehlungen der neuen Finanzwissenschaft keinen Adressaten finden. Gemeint ist damit, daß sie in naiver Weise einen uneigennütigen, nur auf das Gemeinwohl bedachten Politiker unterstellen, der für die Realität nicht typisch sei. Dort dominiere der eigennutzorientierte Politiker, dessen ganzes Trachten auf Budgetmaximierung, Aufkommensmaximierung, Stimmenmaximierung und ähnliches gerichtet sei. Dazu möchten wir folgendes bemerken. Unsere Überzeugung und Erfahrung ist, daß die Politiker durchaus – aus welchen

Motiven auch immer – den Rat der Ökonomen suchen. Und das gilt insbesondere im Hinblick auf die Effizienzaspekte der Besteuerung bzw. der Finanzpolitik. Wir interpretieren dies so, daß die Kontrolle durch den politischen Souverän, etwa den Steuerzahler, bei ihm unmittelbar betreffenden Sachverhalten trotz gewisser Mängel doch verhindert, daß individuelle und gesamtwirtschaftliche Rationalität allzu weit auseinanderfallen. Deshalb haben wir dem einnahmenmaximierenden Leviathan bei der Behandlung von Besteuerungsfragen auch keine allzu große Bedeutung beigemessen. Das Problem sind demnach weniger die selbstsüchtigen Politiker; das eigentliche Problem ist vielmehr, daß wir Ökonomen den gewünschten eindeutigen Rat oft genug nicht geben können. Einmal deshalb, weil wir häufig doch noch viel zu wenig wissen. Der andere Grund ist der, daß effizienzorientierte Maßnahmen eben auch Verteilungswirkungen haben, die sich einer wissenschaftlichen Wertung entziehen.⁴ Im Hinblick auf Verteilungsfragen kann der Ökonom höchstens prüfen, ob die intendierten verteilungs- und sozialpolitischen Wirkungen durch beschlossene Maßnahmen auch treffsicher und kosteneffizient erreicht werden und ob dies insbesondere unter Schonung allokativer Effizienz gelingt.

Die Bedeutung Public-Choice-orientierter Ansätze zur Erklärung finanzpolitischen Handelns kommt unserer Auffassung nach vor allem bei solchen Problemen zum Tragen, die – wie etwa eine staatliche Nettokreditaufnahme oder umlagefinanzierte Sozialversicherungssysteme – intergenerative Verteilungsfragen berühren. Hier ist nicht nur die Versuchung groß, Gegenwartsprobleme zu Lasten späterer Generationen zu lösen. Auch die entsprechenden Handlungsspielräume dürften tendenziell vorhanden sein, da zukünftige Generationen die in der Gegenwart entscheidenden Politiker höchstens indirekt (über altruistisch motivierte Eltern) kontrollieren können. Deshalb erscheinen uns verfassungsmäßige Beschränkungen oder die Forderung nach qualifizierten Mehrheiten bei Verschuldungspolitikern auch diskussionswürdiger als bei Besteuerungsentscheidungen. *Blankart* stellt nun allerdings unsere Behandlung politökonomischer Erklärungsansätze bei Fragen der Staatsverschuldung, aber deren Ausklammerung bei Besteuerungsproblemen als Inkonsistenz, als methodischen Widerspruch der Wohlfahrtsökonomie hin (S. 251) und fährt fort: „Entweder die Politiker verhalten sich innerhalb der ihnen gesetzten Beschränkungen eigennützig oder nicht – beides zugleich kann nicht zu einem konsistenten Ansatz führen“. Das Mißverständnis liegt darin, daß wir keineswegs eine „gespaltene Verhaltensmotivation“ unter-

⁴ Die Frage der Pareto-verträglichen Kompensation von Reformverlierern ist Gegenstand des von manchen Autoren so genannten dritten Hauptsatzes der Wohlfahrtstheorie; vgl. etwa Hammond 1992. Dies hat natürlich nichts mit Söllners polemischer Formulierung eines dritten Hauptsatzes zu tun.

stellen. Unsere These ist vielmehr, daß die Beschränkungen, denen eigen-nütziges Politikerhandeln bei Besteuerungsproblemen einerseits, bei Verschuldungsfragen andererseits unterworfen ist, unterschiedlich eng gezogen sind. Deshalb kann sich der Leviathan einmal mehr, einmal weniger entfalten.

Im übrigen wird eine effizienz- und gerechtigkeitorientierte Problemanalyse dann nicht irrelevant, sondern eher noch wichtiger, wenn das tatsächliche Verhalten der Politiker durch die Public-Choice-Literatur richtig beschrieben würde. Woran sonst, wenn nicht an der Meßlatte einer auf die Realisierung von Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit zielenden Politik, soll denn der Leviathan gemessen werden? Deshalb beschäftigen sich Vertreter der neuen Finanzwissenschaft mit Wohlfahrtsökonomie. Sie formulieren Wohlfahrtsfunktionen nicht in der Absicht, der Gesellschaft ihre persönlichen Vorstellungen von Verteilungsgerechtigkeit überstülpen zu wollen. Sie interpretieren vielmehr Wohlfahrtsfunktionen als denkmögliche, stets subjektiv zu sehende Lösungen des gesellschaftlichen Efficiency-equity Trade-offs. Der politische Akteur, der sich im Werben um die Zustimmung durch den Wahlbürger zu einer speziellen Zielgewichtung bekennt, soll in seinem Tun daran gemessen werden. Dies setzt voraus, daß die Implikationen von Zielgewichtungen für konkrete Maßnahmen durch die Wissenschaft deutlich gemacht werden. Nur so können Widersprüche aufgezeigt und Begründungszwang ausgeübt werden. Wenn der Vertreter der neuen Finanzwissenschaft von der „sozialen Wohlfahrtsfunktion des Politikers“ spricht, ist dies entsprechend zu deuten. Keinesfalls ist die Vorstellung intendiert, daß gesellschaftliche Ziele an die Stelle persönlichen Vorteilsdenkens treten. Vielmehr handelt es sich um die Zielsetzung, die der politische Agent zum Nutzen des politischen Souveräns zu befolgen vorgibt und an der sein Handeln zu messen ist.

Diese Überlegungen sollen abschließend anhand eines von *Blankart* selbst angeführten Beispiels (S. 249) konkretisiert werden. *Blankart* weist darauf hin, daß ein steueraufkommensmaximierender Politiker bei Gütersteuern die gleiche Steuersatzstruktur wählen wird wie einer, der die Effizienz unter Beachtung einer Budgetrestriktion maximiert. Unter gewissen Annahmen werden beide die Steuersätze gemäß der inversen Elastizitätsregel festlegen. In Anlehnung an *Brennan/Buchanan* 1980 kommt *Blankart* zu der Schlußfolgerung: „Ein außenstehender Beobachter, der nicht aus höherer Eingebung weiß, wie hoch das optimale Budget ist, wird aber – und dies ist entscheidend – einen wohlfahrtsmaximierenden nicht von einem steuerertragsmaximierenden Staat unterscheiden können. Als Politikvorgabe taugt die Optimalsteuerregel daher kaum“ (S. 249). Unterstellt wird hier also, daß ein steueraufkommensmaximierender Politiker unter Hinweis auf eine der inversen Elastizitäts-

regel entsprechenden Besteuerung vorgeben könnte, ein wohlfahrtsmaximales Steuersystem (bei gegebenem, aber nicht maximalem Steueraufkommen⁵) gewählt zu haben. Es mag sein, daß dieser Täuschungsversuch von außenstehenden, schlecht informierten Beobachtern nicht durchschaut wird. Der mit der neuen Finanzwissenschaft vertraute Ökonom wird sich allerdings nicht hinters Licht führen lassen. Durch einfache Überschlagsrechnungen⁶ oder etwas aufwendigere theoretisch-empirische Modelle⁷ wird er ohne allzu große Mühe überprüfen können, ob man sich aktuell im Maximum der Laffer-Kurve befindet oder nicht. Die von *Blankart* thematisierte „Steuerlüge“ dürfte einer kritischen Überprüfung durch den Finanzwissenschaftler also kaum standhalten. Vorstellbar ist aber auch, daß der Leviathan behaupten könnte, daß das von ihm realisierte Aufkommensmaximum unter Wohlfahrtsgesichtspunkten gewählt wurde. Zumindest prinzipiell ließe sich auch diese Behauptung überprüfen. Dazu müßten „nur“⁸ die marginalen Kosten der Mittelaufbringung („marginal costs of public funds“) mit den marginalen Bewertungen des öffentlichen Güterangebots im Aufkommensmaximum verglichen werden.

Die von der Public-Choice-Schule unterstellten Täuschungsmanöver sind bei Besteuerungsproblemen also durchaus als solche zu entlarven. Trotzdem stimmen wir mit *Blankarts* Schlußfolgerung hinsichtlich der Irrelevanz der inversen Elastizitätsregel als Politikvorgabe überein – wenn auch aus einem ganz anderen Grund. Ebenso wenig wie *Blankart* wollen wir als „typische“ Vertreter der neuen Finanzwissenschaft die Politiker zur Anwendung einer bestimmten Optimalsteuerregel anleiten. Während *Blankart* allerdings den Mißbrauch von wissenschaftlich begründeten Steuerregeln durch politische Akteure befürchtet, nehmen wir von einer konkreten Handlungsempfehlung Abstand, weil wir die Legitimierung für die damit verbundenen Verteilungsfolgen nicht erbringen können. So zeigt uns das Beispiel letztlich nur, daß eine Analyse von Steuersatzstrukturen allein nicht ausreicht, wenn man von politischen Maßnahmen auf die dahinter stehenden Zielsetzungen schließen will. Das Geschäft des (Finanz-) Wissenschaftlers ist halt doch etwas schwieriger als es manchmal den Anschein hat.

⁵ Daß aufkommens- und wohlfahrtsmaximierende Besteuerungsregeln unter bestimmten vereinfachenden Bedingungen übereinstimmen, ist für sich genommen nicht überraschend. Die inverse Elastizitätsregel gilt für jedes *gegebene* Steueraufkommen, also auch für das maximale.

⁶ Etwa analog zum Vorgehen in *Blinder* 1981.

⁷ Für die USA vgl. man etwa *Fullerton* 1982.

⁸ Daß dies nicht gerade einfach ist, dürfte aus der Literatur – und unserem Survey – bekannt sein.

IV. Literatur

- Albert, H.* (1963), Modell-Platonismus, in: Karrenberg, F./Albert, H. (Hrsg.), Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung. Berlin, 45 - 76.
- Atkinson, A. B./Stiglitz, J. E.* (1980), Lectures on Public Economics. London u. a.O.
- Blankart, Ch. B.* (1991), Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München.
- Blinker, A. S.* (1981), Thoughts on the Laffer Curve, in: Meyer, L. H. (Hrsg.), The Supply-Side-Effects of Economic Policy. Boston, 81 - 92.
- Boland, L. A.* (1981), On the Futility of Criticizing the Neoclassical Maximization Hypotheses. American Economic Review 71, 1031 - 1039.
- Brennan, G./Buchanan, J. M.* (1980), The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge.
- Buchanan, J. M./Tullock, G.* (1962), The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor.
- Fullerton, D.* (1982), On the Possibility of an Inverse Relationship Between Tax Rates and Government Revenue. Journal of Public Economics 19, 3 - 32.
- Hammond, P. J.* (1992), Credible Liberalization: Beyond the Three Theorems of Neoclassical Welfare Economics. Tenth International Economic Association World Congress in Moscow, forthcoming.
- Holub, H. W./Tappeiner, G./Eberharter, V.* (1991), The Iron Law of Important Articles. Southern Journal of Economics 58, 317 - 328.
- Söllner, F.* (1993), Neoklassik und Umweltökonomie. Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 16, 431 - 460.
- Stiglitz, J. E./Schönfelder, B.* (1989), Finanzwissenschaft. München.
- Wildasin, D. E.* (1986), Urban Public Finance. Chur.