

Sinn, Hans-Werner

**Article — Digitized Version**

## Das Prinzip des Diapositivs: Einige Bemerkungen zu Charles B. Blankart

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Sinn, Hans-Werner (1996) : Das Prinzip des Diapositivs: Einige Bemerkungen zu Charles B. Blankart, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 2, pp. 92-94

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137326>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Hans-Werner Sinn

# Das Prinzip des Diapositivs

## Einige Bemerkungen zu Charles B. Blankart

Der französische Nobelpreisträger Monod hat die biologische Evolution einmal mit der Wirkung eines Diapositivs erläutert: So wie ein Diapositiv durch bloßes Weglassen und Herausfiltern von Farben aus hellem Licht jedes beliebige Bild erzeugen kann, erzeugt die Selektion aus einem Spektrum von Mutanten Organismen beliebiger Art.

Auch Charles B. Blankart bedient sich des Prinzips des Diapositivs, denn er selektiert aus meinem Artikel<sup>1</sup> einseitig Positionen, die ein neues Bild von seinem Inhalt entstehen lassen. Insbesondere dichtet er mir ein Plädoyer für europäische Koordinierungsaktionen und zentralstaatliche Lösungen an, das ich in dem kommentierten Artikel nicht gegeben habe.

Auch wenn der Artikel die Fehler des Systemwettbewerbes analysiert, hat er keinesfalls eine solche Stoßrichtung, sondern begibt sich auf die Suche nach Verbesserungsmöglichkeiten für den Systemwettbewerb, also nach *dezentralen* Lösungen: „Dezentrale Lösungen sind, ausgehend von der historischen Situation, in der sich Europa heute befindet, einfache Lösungen. Es muß kein neues Staatswesen konstruiert werden, mit all den Gefahren und Schwierigkeiten, die dies mit sich brächte. Auch sprechen eine größere Bürgernähe und die damit verbundenen Informationsvorteile für möglichst niedrige Entscheidungsebenen. Eine ferne Bürokratie ließe sich nur schwer kontrollieren, und sie würde zu grob gestrickten Entscheidungsregeln neigen, die den konkreten Problemen vor Ort in vielen Fällen nicht gerecht werden.“ (S. 241) Die Analyse „konzentriert sich (...) auf die Fehler des Wettbewerbsprozesses und die Möglichkeiten, sie zu reparieren.“ (S. 242) Es geht nicht um die Abschaffung

des Wettbewerbs, sondern um die Verbesserung seiner Funktionsfähigkeit (S. 249).

Zur Reparatur der Fehler des Systemwettbewerbs habe ich drei Maßnahmen vorgeschlagen:

- Den Vorumsatzabzug für grenzüberschreitende Transaktionen bei der Mehrwertsteuer, um die Standortverlagerung in Niedrigsteuere Länder und die Steuerarbitrage durch Direktkäufe zu unterbinden.
- Den Übergang von der Körperschaftsteuer zur Cash-flow-Besteuerung, um den Anreiz zur gegenseitigen Unterbietung der Steuersätze zu beseitigen.
- Das Heimatlandprinzip bei der redistributiven Einkommensteuer, um den Sozialstaat vor der Erosionskraft der Wanderungsprozesse zu schützen.

Alle drei Maßnahmen zielen auf dezentrale Lösungen ab. Ich warne explizit davor, die Lösung der Wettbewerbsprobleme zentraleuropäischen Instanzen zu überlassen (S. 245). Erst wenn die Geschichte zeigt, daß die Reparatur der Wettbewerbsfehler nicht gelingt, muß man über europäische Lösungen nachdenken (S. 249), aber dieses Problem ist nicht Gegenstand meines Aufsatzes. Die drei Empfehlungen habe ich schon an anderer Stelle ausgesprochen<sup>2</sup>, und sowohl ein Gutachtergremium des CEPR<sup>3</sup> als auch der Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium<sup>4</sup> sind ihnen teilweise gefolgt.

<sup>1</sup> H.-W. Sinn: Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 5, S. 240-249.

<sup>2</sup> H.-W. Sinn: Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: European Economic Review 34, 1990, S. 489-504 (Vorumsatzabzug und Heimatlandprinzip); ders.: Capital Income Taxation and Resource Allocation, Amsterdam, New York etc. 1987, besonders Kapitel 11 (Cash-flow-Steuer).

<sup>3</sup> D. Begg et. al.: Making Sense of Subsidiarity, How Much Centralization for Europe? CEPR 1993, Kapitel 4, besonders S. 90 (Cash-flow-Steuer).

<sup>4</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, BMWi-Dokumentation Nr. 356, Bonn 1994 (Heimatlandprinzip, Cash-flow-Steuer).

---

*Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, 46, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium.*

### Schwächen des Systemwettbewerbs

Richtig ist es, daß ich die Probleme und Schwächen eines Systemwettbewerbs untersuche und für den Fall eines Verzichtes auf die vorgeschlagenen Verbesserungsmaßnahmen zu einer negativen Einschätzung der Funktionsfähigkeit dieses Wettbewerbs gelange. Hier liegt in der Tat der entscheidende Unterschied zwischen Blankart und mir. Auch wenn ich wie Blankart zu den glühenden Verfechtern des privaten Wettbewerbs gehöre, halte ich eine Gleichsetzung von privatem und staatlichem Wettbewerb für unzulässig, weil der Staat sich gerade auf die Bewältigung jener Allokationsaufgaben konzentriert, bei denen der private Markt versagt. Eine Wiedereinführung des Marktes durch die Hintertür des Systemwettbewerbs läuft Gefahr, dieselbe Art von Marktversagen zu erzeugen, die den Staat ursprünglich auf den Plan rief. Eine gedankliche Gleichsetzung von staatlichem und privatem Wettbewerb, wie sie auch Blankart vornimmt, ist deshalb schon vom Grundsatz her verfehlt.

Die wichtigste Form des Marktversagens beim Systemwettbewerb liegt in der Erosion des Sozialstaates. Der Standortwettbewerb wird fortfahren, die Steuern auf Kapitaleinkommen zu reduzieren, und der Abschiebewettbewerb bei den Sozialhilfeempfängern, den wir heute schon beobachten können, wird sich intensivieren, wenn man nicht durch grundlegende Reformen der Steuersysteme rechtzeitig für mehr Stabilität im Wettbewerbsprozeß sorgt. Warum das so ist, will ich hier nicht wiederholen.

Blankart argumentiert, daß ein ungebremster Standortwettbewerb die Besteuerung der Kapitaleinkommen auf das Niveau von Äquivalenz-Steuern drückt, die gerade ausreichen, die öffentliche Infrastruktur, die dem Kapital als Inputfaktor zur Verfügung gestellt wird, zu finanzieren. Selbst wenn er recht hätte, fände ich das Ergebnis ganz und gar nicht beruhigend, denn es bedeutet ja nichts anderes, als daß Kapitaleinkommen in Zukunft zur Finanzierung des Sozialstaates nicht herangezogen werden können.

Im übrigen ist zu befürchten, daß ein intensiver Standortwettbewerb nicht einmal in diesem schwachen Sinne „funktionieren“ wird, weil die sich im Wettbewerbsprozeß ergebenden Steuern möglicherweise nicht reichen, die Kosten der Bereitstellung der Infrastruktur zu decken. Dies ist bei einem intensiven Wettbewerb jedenfalls dann zu erwarten, wenn Größenvorteile bei der Produktion von Infrastrukturgütern auftreten. Größenvorteile liegen vor, wenn eine Verdoppelung der Nutzerzahl für die öffentliche Infra-

struktur bei konstanter Nutzungsqualität weniger als eine Verdoppelung der Kosten der Infrastruktur verlangt. Größenvorteile implizieren einen ruinösen Wettbewerb der Staaten mit der Folge, daß es zu Konzentrationsprozessen kommt, die die Basis des Wettbewerbs zerstören. Unter Wettbewerbsbedingungen können öffentliche Güter nicht kostendeckend angeboten werden, wenn der Wettbewerb auf der Basis der derzeitigen Steuersysteme erfolgt.

### Keine Kostendeckung bei öffentlichen Gütern

Blankart behauptet, daß dieser Zusammenhang entkräftet wird, wenn Verstopfungs- und Überfüllungsphänomene auftreten, die dem effizient agierenden Staat Anlaß geben, Benutzungsgebühren zur Internalisierung der „crowding externalities“ zu erheben. Leider ist dieses Argument falsch. Auch im Falle optimal gesetzter Benutzungsgebühren (d.h. Gebühren in Höhe der sozialen Grenzkosten) bleibt die Aussage richtig, daß Größenvorteile im gerade definierten Sinne bei ungebremster Konkurrenz eine Unterdeckung der Staatsausgaben implizieren. Der formale Nachweis wurde vom Verfasser an anderer Stelle geführt<sup>5</sup>.

Wo es keine Größenvorteile gibt, funktioniert auch eine private Konkurrenzlösung, bei der die betroffenen Güter von privaten Klubs angeboten werden. Gewinnmaximierende Klubs haben einen Anreiz, Gebühren zu verlangen, die die Überfüllungsexternalitäten korrekt internalisieren, und diese Gebühren sind im Wettbewerbsgleichgewicht hoch genug, um ein kostendeckendes Angebot ohne jede Tendenz zu einer ruinösen Konkurrenz zu ermöglichen. Wenn sich der Staat jedoch als Lückenbüßer zur Korrektur privater Versäumnisse entwickelt hat, dann bietet er keine Klubgüter, sondern öffentliche Güter an. Für öffentliche Güter funktioniert der staatliche Wettbewerb genauso wenig, wie es ein privater Wettbewerb täte.

Es überzeugt mich auch überhaupt nicht, daß aus der Buchanan'schen Schule angeblich ein empirischer Nachweis für das Fehlen von Größenvorteilen geliefert wird. Die zitierte Studie basiert auf dem Medianwählermodell, das Blankart an anderer Stelle selbst kritisiert<sup>6</sup>. Sie stellt fest, daß die öffentlichen Ausgaben ungefähr proportional mit der Gemeindegröße an-

<sup>5</sup> H.-W. Sinn: The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition, Aufsatz für die Tagung Competition or Harmonization? – Fiscal Policy, Regulation, and Standards – Tutzing, 30. 10. - 2. 11. 1995, organisiert vom CES, Universität München, und der volkswirtschaftlichen Fakultät der Universität Oslo.

<sup>6</sup> Ch. B. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München 1994, S. 150.

wachsen, ohne daß geprüft wurde, ob sich dabei die Qualität der öffentlichen Versorgung für den Einzelnen verbessert. Wenn man einen objektiven Indikator für die Qualität der öffentlichen Versorgung berücksichtigt, wie es zum Beispiel Brueckner tut<sup>7</sup>, zeigt sich, daß in größeren Gemeinden eine bessere Versorgungsqualität vorliegt. Unter Berücksichtigung dieses Effektes ergeben sich starke Größenvorteile bei der Bereitstellung und Nutzung öffentlicher Güter<sup>8</sup>.

Im übrigen bezieht sich die von Blankart zitierte Studie auf kommunale Dienstleistungen statt auf bundesstaatliche Aufgaben. Selbst wenn Gemeinden privaten Klubs ähnlich wären und wenn bei den von ihnen angebotenen Leistungen keine Größenvorteile mehr bestünden, weil eine optimale Betriebsgröße realisiert wurde, hätte dies wenig Konsequenzen für den Wettbewerb der Zentralstaaten.

### Endogen entstehender Zentralstaat?

Beim Wettbewerb der Zentralstaaten geht es ja um übergeordnete bundesstaatliche Aufgaben und nicht etwa um kommunale Aufgaben. Wenn das Subsidiaritätsprinzip respektiert wird, erfüllt die Bundesebene nur jene Aufgaben, die nicht von privater Seite oder von untergeordneten Gebietskörperschaften erbracht werden können, und bei einem internationalen Wettbewerb um diese Aufgaben sind Größenvorteile nicht auszuschließen.

Auch Blankart bestätigt die Größenvorteile bei bestimmten Dienstleistungen des Staates und obwohl er es verbal ganz anders darstellt, konzediert er mit seiner Analyse ebenfalls, daß der Wettbewerb im Falle der Größenvorteile nicht funktionieren kann. Er prognostiziert nämlich, daß es bei Größenvorteilen zu einem Zusammenschluß von Staaten kommt, die die öffentlichen Güter dann gemeinsam anbieten.

Blankart präsentiert sein Argument vom freiwilligen Zusammenschluß der Staaten, indem er die Terminologie der Theorie privater Märkte verwendet. Er redet von „Monopolisten“, „Etablierten“, „Außenseitern“, „Markteindringlingen“ etc.. Daß es sich dabei um Staaten statt um Firmen handelt, gerät leicht aus dem Blick. Es bleibt unklar, wie man es interpretieren soll, wenn sich ein Gleichgewicht herausbildet, bei dem ein einzelner Monopolist übrig bleibt. Da ich mir kaum vorstellen kann, daß eine Situation gemeint ist, in der alle Europäer in Deutschland oder Frankreich wohnen, kann der Monopolist eigentlich nur der europäische Zentralstaat sein. Das Plädoyer für den Zentralstaat, das er mir zuschreibt, hält er damit im Grunde selbst.

Blankart betont zwar immer wieder, daß man den Zentralstaat nicht konstruieren müsse, sondern daß er

sich „endogen“ ergebe. Aber wie ist das zu verstehen? Wie kann der Zentralstaat sich endogen ergeben, wenn ihn niemand konstruiert? Greift Gott hier direkt ein? Ohne Menschen, die diskutieren und handeln? Gehören nicht auch die Politiker und Wissenschaftler inklusive Blankart et al. zu den Konstrukteuren des europäischen Zentralstaates, wenn sie über ihn diskutieren?

Es irritiert etwas, daß mir in diesem Zusammenhang eine These vom „Zusammenbruch der Bereitstellung öffentlicher Güter“ zugeschoben wird. Meine These ist, daß ein Wettbewerbsgleichgewicht mit fortgesetzter Finanzierbarkeit öffentlicher Infrastrukturgüter bei Mobilität aller Faktoren nicht existiert. Nur durch eine semantische Umdichtung dieser These gelingt es, eine Gegenposition zu erarbeiten. Ich verkenne natürlich keineswegs, daß öffentliche Güter im Falle zentralstaatlicher Lösungen oder bei anderen Wettbewerbsbeschränkungen finanzierbar bleiben. Das ist ja genau mein Punkt!

Aber ich wiederhole: Statt auf den Zentralstaat zu setzen, sollte man es zunächst mit einer Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen für den Systemwettbewerb versuchen. Es besteht eine Chance, daß der Zentralstaat sich nicht „endogen ergeben“ oder „bewußt konstruiert“ werden muß.

Wenn Blankart abschließend feststellt, daß aus seiner Analyse klar geworden sei, „daß öffentliche Leistungen auch in einem föderalistischen System ohne zentralstaatliche Regelungen finanzierbar sind“, vermag ich ihm nicht mehr zu folgen. Ich verstehe beim besten Willen nicht, was er meint. Interpretationswunsch und Analyse driften weit auseinander.

Sollte er nur meinen, daß die Mobilität der Produktionsfaktoren heute noch nicht so hoch ist, daß der Standortwettbewerb seine höchste Intensitätsstufe erreicht hat, so würde ich natürlich zustimmen. Aber das ist trivial. Mir ging es um die grundsätzliche Frage, ob ein intensiv geführter Standortwettbewerb prinzipiell funktionsfähig ist, nämlich die Frage nach dem Endpunkt einer langen Reise hin zu immer mehr Freizügigkeit und Mobilität. Es ist klar, daß Europa heute erst am Beginn dieser Reise steht.

<sup>7</sup> J. K. Brueckner: Congested Public Goods: The Case of Fire Protection, in: Journal of Public Economics, 15 (1981), S. 45-58. Brueckner verwendet die unterschiedlichen Feuerversicherungsprämien als Indikator für die Qualität des öffentlichen Brandschutzes.

<sup>8</sup> Größenvorteile werden u.a. auch von folgenden Autoren festgestellt: R. Holcombe, R. Sobel: Empirical Evidence on the Publicness of State Legislative Activities, in: Public Choice, 83 (1995), S. 47-58; N. Walzer: Economics of Scale and Municipal Police Services: The Illinois Experience, in: Review of Economics and Statistics, 54 (1972), S. 431-438.