

Blankart, Charles B.

Article — Published Version

Butter oder Kanonen? Eine verdrängte Frage in der Finanzwissenschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Blankart, Charles B. (2015) : Butter oder Kanonen? Eine verdrängte Frage in der Finanzwissenschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 95, Iss. 12, pp. 857-860,
<https://doi.org/10.1007/s10273-015-1914-8>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/172648>

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.

Charles B. Blankart*

Butter oder Kanonen? Eine verdrängte Frage in der Finanzwissenschaft

Kann eine so fundamentale Frage wie „Butter oder Kanonen?“, die in Samuelsons Lehrbuch gestellt wird, dem Blickfeld der Finanzwissenschaftler entgangen sein? Das scheint unmöglich, und doch liegt gerade hierin ein fundamentaler Dissens unter Finanzwissenschaftlern. Die einen – vor allem britische Ökonomen – halten die Frage von Butter oder Kanonen für unwichtig, die anderen halten sie für zentral. Der kontinentaleuropäische Public-Choice-Ansatz geht davon aus, dass auch über Staatsausgaben explizit entschieden wird, und dass es nicht allein darauf ankommt, ob die Staatsausgaben für die Gesamtwirtschaft wohlfahrtskostenminimal finanziert werden können.

Die Frage nach „Butter oder Kanonen“ in Samuelsons Lehrbuch wird unterschiedlich beurteilt.¹ Die Trennungslinie verläuft dogmenhistorisch betrachtet mitten durch den Ärmelkanal: Jenseits liegt die britische, diesseits die kontinentaleuropäische Auffassung von Finanzwissenschaft. Buchanan² hat sich vor 55 Jahren mit dem Dissens zwischen der britischen, wohlfahrtsökonomischen Finanzwissenschaft einerseits und der public-choice-orientierten kontinentaleuropäischen Schule andererseits ausführlich auseinandergesetzt und dort die beiden Begriffe geprägt.

Doch nach dem Erscheinen von Buchanans Aufsatz wurde es wieder still um die beiden unterschiedlichen Sichtweisen. Die Anhänger der beiden Schulen verkrochen sich wieder in ihre methodologischen Schneckenhäuser. Man ging der Auseinandersetzung aus dem Weg. So wäre es auch geblieben, wenn nicht in den Jahren 2010 und 2011 unter der Leitung des britischen Nobelpreisträgers James Mirrlees die sogenannte „Mirrlees Review“³, eine monumentale Heerschau des britischen Ansatzes, erschienen wäre. 63 hochkarätige vor allem britische oder britisch-stämmige Finanzwissenschaftler präsentierten auf 1876 Seiten ihre Sicht der Finanzwissenschaft, ohne

freilich den kontinentaleuropäischen Public-Choice-Ansatz der Finanzwissenschaft auch nur eines Wortes zu würdigen. Jedenfalls wird die zentrale Frage von „Butter oder Kanonen?“ als Problem der Finanzwissenschaft gar nicht angesprochen. Doch genau in der Beachtung oder Missachtung dieses Problems liegt der Dissens zwischen der kontinentaleuropäischen und der britischen Sicht.

Auf Märkten reduziert sich die Wahl zwischen Butter oder Kanonen auf die schlichte Wahl zwischen Äpfeln und Birnen, also zwei privaten Gütern. Nach H. H. Gossen⁴ wählt ein rationales Individuum zwischen Äpfeln und Birnen, bis ihm die letzte Geldeinheit aus dem einen und dem anderen Gut den gleichen Grenznutzen bringt. W. S. Jevons zeigte, dass der Marktmechanismus dieses theoretische Postulat erfüllt, wobei Jevons explizit auf die Verdienste

4 H. H. Gossen: Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs, und der daraus fließenden Regeln für menschliches Handeln, Braunschweig 1854.

* Der Autor dankt seinem Mitarbeiter Simon Lipot für Unterstützung und wertvolle Hinweise.

1 P. A. Samuelson: Economics, New York 1948.

2 J. M. Buchanan: La Scienza delle Finanze: The Italian Tradition in Fiscal Theory, in: Fiscal Theory and Political Economy, Chapel Hill 1960, S. 24-74.

3 J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles, J. Poterba: Dimensions of Tax Design, Oxford 2010; und dies.: Tax by Design, Oxford 2011.

Prof. Dr. Charles B. Blankart ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin.

seines Vorgängers Gossen verweist.⁵ Ein unvoreingenommener Ökonom würde vermuten, dass das Prinzip der Indifferenz zwischen Äpfeln und Birnen des privaten Sektors als Indifferenz zwischen Butter und Kanonen in einer Volkswirtschaft einschließlich des Staates wieder auftaucht. Die letzte Geldeinheit sollte eigentlich im privaten wie im öffentlichen Sektor den gleichen Grenznutzen erbringen. Werden jedoch Finanzwissenschaftler nach Butter oder Kanonen gefragt, so gehen ihre Meinungen auseinander.

Gossens Entscheidungsproblem, das durch die Indifferenz zwischen den privaten Gütern, Äpfeln und Birnen im Markt gelöst wird, wird von Mirrlees und seinen Anhängern dahingehend verdrängt, dass sie eine mögliche Indifferenz gar nicht prüfen. Es wird davon ausgegangen, dass die Entscheidung für Kanonen (also zugunsten des öffentlichen Gutes) schon gefallen ist, bevor die Analyse beginnt, und es in der Finanzwissenschaft nur noch darum geht, die gegebene Zahl von Kanonen wohlfahrtskostenminimal zu finanzieren. In der Einleitung zur Mirrlees Review findet sich der bezeichnende Satz: „[I]f we are to have public spending, we must also have taxation. And taxes are certainly not costless.“⁶ „Public spending“ wird vor die Klammer gezogen. Es ist exogen. Aus „spending“ folgen endogen die Steuern, wobei gilt: „taxes are certainly not costless.“ Die Wohlfahrtskosten von Steuern sind zu minimieren.

Also: „[I]f we are to have public spending“, und angenommen, wir haben tatsächlich öffentliche Ausgaben und es geht im konkreten Fall darum, 1000 Kanonen zu beschaffen, so gibt uns die Mirrlees Review Regeln an die Hand, wie diese Geschütze wohlfahrtskostenminimal zu finanzieren sind. Aber die Mirrlees Review sagt uns nicht, ob wir etwas weniger Kanonen und dafür etwas mehr Butter anschaffen sollen. In der Mirrlees Review fehlt der Gossen-Test, der die marginale Gleichwertigkeit von Kanonen und Butter aufzeigt. Diese Frage wird bei Mirrlees gar nicht gestellt. Der Mirrlees-Finanzwissenschaftler ist glücklich, wenn es ihm gelingt, die 1000 Kanonen unter minimalen Wohlfahrtskosten zu finanzieren. Ob dabei der Bevölkerung noch etwas zu essen verbleibt, ist nicht relevant.

5 „Hence he [Gossen] draws the practical conclusion that each person should so distribute his resources as to render the final increments of each pleasure-giving commodity of equal utility for him ... From this statement it is quite apparent that Gossen has completely anticipated me as regards the general principles and method of the theory of Economics. So far as I can gather, his treatment of the fundamental theory is even more general and thorough than what I was able to scheme out.“ (Jevons preface to the second edition 1879, S. 34 f.). W. S. Jevons: *The Theory of Political Economy*, London 1879.

6 J. Mirrlees et al.: *Tax by Design* ..., a.a.O., Kapitel 2, S. 21.

Doch wie soll vorgegangen werden, wenn im Verlauf des Verfahrens ein Politiker mit dem Einwand auftritt: „Wir wollen lieber weniger Kanonen und dafür mehr Butter.“ Der Mirrlees-Ökonom antwortet dem Politiker: „Ich kann dir eine Wohlfahrtskostenkurve für 100, 500, 1000 und 10 000 Kanonen aufstellen. Aber die Entscheidung, wie viel Butter und wieviel Kanonen es sein sollen, musst du schon selbst fällen.“

Der Politiker entgegnet: Einverstanden, aber wie soll ich denn vorgehen, um herauszufinden, bei welcher Menge die Gesellschaft indifferent ist zwischen Butter und Kanonen, bei welcher also Gossens Indifferenz erfüllt ist? Der Ökonom antwortet: „Das weiß ich auch nicht. Ich kann darauf verweisen, dass Kenneth Arrow bereits vor 60 Jahren bewiesen hat, dass das Problem nicht lösbar ist. Aus individuellen Präferenzen lässt sich eine gesellschaftliche Präferenz widerspruchsfrei nicht erstellen, es sei denn in einer Diktatur.“⁷ Der Politiker fragt den Finanzwissenschaftler: „Aber was nützt mir nun deine Wohlfahrtskostenkurve über unterschiedliche Mengen von Kanonen, wenn es dazu keine Nachfragekurve gibt?“ Der Mirrlees-Ökonom räumt ein: „Eigentlich gar nichts.“

Die dogmenhistorischen Wurzeln der Mirrlees-Finanzwissenschaft

Die Autoren der Mirrlees Review sind in ihrem Denken zum großen Teil britische Insulaner geblieben, auch wenn sie heute anderswo tätig sind. In der außerbritischen Welt hat sich dagegen unter dem Einfluss von J. M. Buchanan weitgehend der Public-Choice-Ansatz durchgesetzt, wonach der öffentliche Haushalt nicht exogen ist, sondern als Ergebnis einer Funktion von Angebot und Nachfrage nach öffentlichen Gütern verstanden werden muss. Damit ist aber das britische Insulendenken noch nicht erklärt. Der britische Sonderweg geht auf die einstige Arbeitswertlehre zurück. Noch im 19. Jahrhundert hingen die meisten britischen Ökonomen der Theorie von W. Petty⁸ an, wonach sich die Preise der Güter aus der in ihnen steckenden Arbeit erklären. Diese fragwürdige, letztlich falsche Theorie blieb indessen ohne Auswirkungen, solange freie Märkte herrschten und die Individuen auf diesen Güter und Dienstleistungen nach ihren eigenen Wertvorstellungen kauften und verkauften.

Die Widersprüche der Arbeitswertlehre ließen sich aber nicht mehr verdecken, als es darum ging, die Steuern des Staates zu erklären. Der britische Philosoph und Finanz-

7 K. E. Arrow: *Social Choice and Individual Values* (2. Aufl.), New Haven 1963.

8 Sir W. Petty: *A Treatise of Taxes and Contributions*, London 1662.

wissenschaftler J. St. Mill⁹ fragte: „Wie sollen die Arbeitsleistungen von Richtern und Matrosen auf die einzelnen Steuerzahler aufgeteilt und in Steuern umgerechnet werden?“ Mill stand vor einem gordischen Knoten. Er löste ihn nicht, sondern legte ihn – sinnbildlich gesprochen – auf die Waagschale, um aus ihrer Anzeige das Gewicht und den Kostenwert des Staates zu erkennen.

Der Umfang des Staates reflektiert bei J. S. Mill nicht die individuellen Entscheidungen. Er ist als Aggregat exogen vorgegeben. Mill schließt daraus: Der Staat braucht im Aggregat so viel an Steuern, wie der Knoten wiegt. Damit löste Mill Arrows Problem auf eine diktatorische Art und Weise. Er schreibt, dass „der Staat ... als eine alles andere so überragende Zusammenfassung aller angesehen werden [muss], dass der Maßstab, wer an ihm am meisten interessiert ist, tatsächlich bedeutungslos wird.“¹⁰ Daher müsse das Budget als gegeben angenommen und nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip auf die Steuerzahler aufgeteilt werden.¹¹

Mills Opponent, Jevons, widersprach. Werte könnten nicht „objektiv“, sondern nur „subjektiv“ sein. Es möge zwar zutreffen, schreibt er, dass ein Held für die Gesellschaft wertvoller sei als ein Gewohnheitstrinker. Aber wer solle da urteilen?¹² Doch Mill war von seiner objektiven Wertlehre nicht abzubringen. Er konnte öffentliche Güter weder verstehen noch deren subjektive Bewertung akzeptieren.¹³

Die Geburt der Public-Choice-Finanzwissenschaft

Was dann geschah, ist für die Finanzwissenschaft bemerkenswert. Die Diskussion in der Finanzwissenschaft verlagerte sich in die Diaspora des europäischen Kontinents. Nicht wenige Finanzwissenschaftler wandten sich von England ab oder suchten sich von Anfang an Universitäten auf dem europäischen Kontinent.¹⁴ In der Provinz entwickelten sie im Geiste der drei großen Neoklassiker

Menger, Jevons und Walras eine neue Theorie der Finanzwissenschaft.¹⁵ Subjektive, nicht objektive Werte sollten Staatsumfang und Besteuerung bestimmen. Die Frage war nur, wie sich die Erkenntnisse der drei Neoklassiker für die Erklärung der öffentlichen Finanzen anwenden lassen. Der Italiener A. De Viti De Marco¹⁶ entdeckte die bis dahin unverstandenen öffentlichen Güter, die zwar wie die privaten Güter einer subjektiven Wertschätzung unterliegen, aber gemeinschaftlich konsumiert werden und daher dem Freifahrerproblem unterliegen. Der Österreicher E. Sax¹⁷ plädierte für Tausch, *quid pro quo*, und der Schwede K. Wicksell¹⁸ zeigte, dass bei Einstimmigkeit oder Fast-Einstimmigkeit jedes Individuum entscheidend ist – die Präferenzen also nicht aggregiert werden – und es daher einen Anreiz hat, seine Präferenzen offenzulegen, sodass schlussendlich auch Gossens Gesetz des Grenznutzensausgleichs zwischen privaten und öffentlichen Gütern von Butter und Kanonen erfüllt wird.¹⁹

Später erkannten Buchanan und Tullock²⁰, dass Einstimmigkeit für jedes einzelne öffentliche Gut nicht erforderlich ist, wenn sich zuvor eine Verfassungsversammlung einstimmig auf Nichteinstimmigkeitsregeln für Gruppen von öffentlichen Gütern geeinigt hat. Dann ist sich jedes Individuum bereits zu Beginn im Klaren, worauf es sich später einlässt. Die Konsequenz einer potenziellen Nichteinstimmigkeit kann abgeschätzt werden. Es ist nur erforderlich, dass die einstimmig vereinbarte Nichteinstimmigkeitsregel später auch eingehalten und nicht gebrochen wird. Damit war der Schlussstein gefunden, der die privaten und die öffentlichen Güter zu einer einzigen Theorie vereinigte.

Leider wurden die Erkenntnisse der Kontinentaleuropäer in Großbritannien kaum rezipiert. Niemand wollte zugeben, dass der Fortschritt auf dem europäischen Festland und nicht in England erzielt worden war. Im Zentrum akademischer Debatten in England standen weiterhin Überlegungen zum Leistungsfähigkeitsprinzip wie sie von

9 J. S. Mill: *Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy* Book V, Kapitel II, On the General Principles of Taxation, London 1848. Deutsch: *Grundsätze der politischen Ökonomie mit einigen Anwendungen auf die Sozialphilosophie*, Jena, 1921-1924.

10 Ebenda, Kapitel II, 9.

11 Ebenda.

12 W. S. Jevons: *John Stuart Mill's Philosophy Tested. IV.-Utilitarianism*, in: *Contemporary Review*, 36. Jg. (1879), (Sept./Dez.), S. 525-526; J. S. Mill: *Utilitarianism*, London 1863.

13 M. Blaug: *Economic Theory in Retrospect*, Cambridge 1978, S. 213.

14 Peacock und Musgrave kommentieren diese Entwicklung: „It would be interesting to speculate on the reasons for the neglect of these writers in the English-speaking world.“ Vgl. R. A. Musgrave, A. T. Peacock: *Classics in the Theory of Public Finance*, London 1958, S. 1. Interessanterweise hat sich bislang kaum jemand dieser Frage angenommen.

15 C. Menger: *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, Wien 1871; W. S. Jevons: *The Theory of Political Economy ... a.a.O.*; L. Walras: *Éléments d'économie politique pure ou théorie de la richesse sociale*, Paris (Pichon et Duriaz-Anzias) 1874 bis 1877, letzte Auflage 1926.

16 A. De Viti De Marco: *Il carattere teorico dell'economia finanziaria*, Rom 1888.

17 E. Sax: *Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft*, Wien 1887.

18 K. Wicksell: *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Jena 1896, partially translated in: R. A. Musgrave, A. T. Peacock: *Classics in the Theory of Public Finance*, London 1958, S. 72-118.

19 C. B. Blankart, E. R. Fasten: *Knut Wicksell's Principle of Just Taxation Revisited*, in: V. Caspari (Hrsg.): *The Evolution of Economic Theory: Essays in Honour of Bertram Schefold*, London 2011.

20 J. Buchanan, G. Tullock: *The Calculus of Consent* Ann Arbor, Michigan 1962.

F. Y. Edgeworth²¹ ausgeführt wurden und später in die Theorie der optimalen Besteuerung eingegangen sind. Nach dem Erscheinen von P. A. Samuelsons bahnbrechendem Aufsatz von 1954 konnten Mills Jünger die Existenz öffentlicher Güter nicht mehr ignorieren.²² Aber sie nahmen öffentliche Güter (z.B. Verteidigung) nicht als kollektive Entscheidungsprobleme wahr, sondern nur als exogene Restriktion für die Allokation der Ressourcen. Mirrlees schreibt (ganz in der Tradition von Mill) „[T]he government might need to raise revenue to cover losses if there are increasing returns to scale or if there are fixed expenditures (such as defense) and constant returns to scale.“²³ Offenbar gibt es bei Mirrlees öffentliche Güter, die finanziert werden müssen. Doch diese werden als exogen betrachtet. Sie stellen nicht ein Problem der subjektiven Wertschätzung dar. So umgeht Mirrlees das Problem der subjektiven Wertlehre. Er akzeptiert die öffentlichen Ausgaben und sorgt sich nur um deren Finanzierung. Doch ist Finanzierbarkeit noch lange kein Grund, dass öffentliche Ausgaben getätigt werden sollen. Es könnte ja sein, dass die Individuen Butter den Kanonen vorziehen, auch wenn die Kanonen finanzierbar sind. Durch die unreflektierte Hinnahme des britisch-wohlfahrtsökonomischen Ansatzes ergibt sich eine in der Finanzpolitik oft übersehene Tendenz, all das auch durchzuführen, was finanzierbar ist. Hierzu einige Beispiele

- *Finanzierbarkeit reicht nicht aus:* Der Europäische Rat stellte am 15. Juli 2015 fest, dass sich das dritte Griechenlandrettungspaket finanzieren lässt und stimmte diesem daraufhin zu. Die Frage einer Verwendung der Griechenlandmittel für alternative private oder für

andere staatliche Zwecke, z.B. zur Versorgung von Flüchtlingen, wurde nicht gestellt.

- *Überbetonung der Einnahmenseite:* Steuern werden bereits als sinnvoll betrachtet, wenn sie dem Staat Geld einbringen. Auch hier bleibt die Frage einer alternativen Verwendung offen. So schreibt der Bundesfinanzhof im Jahr 1973: „Die meisten Verkehrssteuern einschließlich der Umsatzsteuer haben keinen tieferen Sinn als den, dem Staat Geld zu bringen.“ Ob aber die damit finanzierten Staatsausgaben vom Steuerzahler gewünscht werden, wird selten geprüft.
- *Veränderungen, die die Steuerkraft des Staates stärken, haben mehr Chancen durchgesetzt zu werden als solche, die der Freiheit dienen.* Gebietskonsolidierungen, wie das Zusammenlegen von Bundesländern und Gemeinden, werden schon deshalb als erstrebenswert erachtet, weil sie die Finanzkraft stärken.
- Umgekehrt wird der *föderale Steuerwettbewerb auf fast allen politischen Ebenen* bekämpft, weil dadurch die Besteuerungsmacht der Gebietskörperschaften tendenziell zurückgeht.

Für ein Bürgervotum

In der Ökonomik kommt es daher darauf an, nicht nur den Finanzierungs-Test, sondern auch den Gossen-Test durchzuführen. Hierzu lässt sich für die Finanzordnung ein zweistufiges Verfahren vorsehen. Erst wird die Finanzierbarkeit eines Projekts im Parlament geprüft. Fällt dieser Test positiv aus, wird die Entscheidung des Parlaments auf Antrag den Stimmberechtigten als Kontrollreferendum vorgelegt, bevor sie evt. rechtskräftig wird. (Eine mögliche Instabilität der Mehrheitsabstimmung wird dabei einkalkuliert.) In Staaten wie der Schweiz stellen solche Kontrollreferenden folgerichtige und selbstverständliche Ergänzungen der parlamentarischen Demokratie dar und könnten auch als Vorbild für andere Länder dienen.

21 F. Y. Edgeworth: The Pure Theory of Taxation: Parts I, II and III, in: Economic Journal, 7. Jg. (1897), S. 46-70, S. 226-238, S. 550-57.

22 P. A. Samuelson: The Pure Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics and Statistics, 36. Jg. (1954), S. 387-389.

23 P. A. Diamond, A. Mirrlees: Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency, and Optimal Taxation and Public Production II: Tax Rules, in: American Economic Review, 61. Jg. (1971), Nr. 1 und 2, S. 8-27 und S. 261-278, hier S. 9.

Title: *Butter or Guns? – A Repressed Question in Public Finance*

Abstract: Paul A. Samuelson taught that every society has to choose between butter and guns. Individuals have to make the Gossen test of utility equivalence. The authors of the recent Mirrlees Review seem to believe that they can avoid this choice by considering taxation only. But how can one decide on taxation without taking into account the value of public goods?

JEL Classification: B5, H1, N1