Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmölders
Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer,
Wolfgang Kitterer und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 72

Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung

Von

Bernd Hansjürgens

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

BERND HANSJÜRGENS

Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmölders
Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer,
Wolfgang Kitterer und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 72

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung

Von

Bernd Hansjürgens

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Hansjürgens, Bernd:
Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung / Bernd Hansjürgens. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2001
(Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten ; N.F., Bd. 72)
Zugl.: Marburg, Univ., Habil.-Schr., 1998
ISBN 3-428-10116-2

Alle Rechte vorbehalten
© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0430-4977
ISBN 3-428-10116-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Vorwort

Das Äquivalenzprinzip hat in der Finanzwissenschaft als eines der sog. Fundamentalprinzipien der Besteuerung eine lange Tradition. Trotzdem werden die mit ihm verbundenen allokativen Vorzüge mit Blick auf die Finanzierung und Organisation der Staatstätigkeit nicht immer ausreichend gesehen. Diese Wirkungen resultieren insbesondere aus den Steuerungseffekten, die eine stärker äquivalenzorientierte Gestaltung der öffentlichen Einnahmen, der Budgetprozesse und der Staatsorganisation im politischen Prozeß entfaltet. Im Rahmen der vorliegenden Studie werden diese Wirkungen aus einer vorrangig politökonomischen Perspektive analysiert sowie Anknüpfungspunkte für eine verstärkte Anwendung und Umsetzung des Äquivalenzprinzips herausgearbeitet.

Die Arbeit entstand während meiner Zeit als Wissenschaftlicher Assistent in der Abteilung für Finanzwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg. Sie wurde im Januar 1998 vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Philipps-Universität als Habilitationsschrift angenommen.

Für die jahrelange vertrauensvolle Zusammenarbeit danke ich insbesondere Herrn Professor Dr. Horst Zimmermann, der das Entstehen der Arbeit begleitet und auch das Erstgutachten übernommen hat. Ich danke darüber hinaus Herrn Prof. Dr. Hans-Günter Krüsselberg für die Übernahme des Zweitgutachtens. Die großzügige Unterstützung des Habilitationsvorhabens durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft ermöglichte mir einen Aufenthalt am Center for Study of Public Choice in Fairfax/VA. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft sowie dem Center sei dafür ebenfalls herzlich gedankt.

Leipzig, im Dezember 2000 *Bernd Hansjürgens*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil
Konzeptionelle Grundlagen und Stand der Diskussion um das Äquivalenzprinzip 17

Kapitel I
Konzeptionelle Grundlagen 17

A. Problemstellung ... 19
I. Ausgangspunkt: Bevorzugung des Leistungsfähigkeitsprinzips und Trennung beider Budgetseiten in der Finanz- und Rechtswissenschaft sowie in der Finanzpolitik ... 19
II. Entwicklung der Staatsfinanzierung vor dem Hintergrund des Äquivalenzprinzips ... 23
III. Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit ... 26

B. Positive und normative Analyse ... 27

C. Das zugrundeliegende Effizienzkriterium ... 29

D. Kennzeichnung und inhaltliche Abgrenzung des Äquivalenzprinzips ... 32
I. Kennzeichnung der wesentlichen Elemente des Äquivalenzprinzips ... 33
1. Verbindung von Nutzen-, Kosten- und Entscheidungsträgern: Fiskalische versus politische Version des Äquivalenzprinzips ... 33
2. Entsprechung von Leistung und Gegenleistung: Nutzungs- versus lenkungsbezogene Version des Äquivalenzprinzips ... 34
3. Freiwilligkeit als zusätzliches Element? ... 35
II. Ausprägungen des Äquivalenzprinzips ... 36
1. Gebühren als zugrundegelegte abgabenrechtliche Form ... 36
2. Zweckbindungen als budgetäre Ausprägung ... 37
III. Zur Reichweite der Anwendung des Äquivalenzprinzips: Individualistisch-ergebnisbezogene versus gruppen- und prozeßbezogene Interpretation ... 38
IV. Bezug zu ähnlichen Konzepten ... 40

E. Zur Vorgehensweise in dieser Studie ... 43

Kapitel II
Das Äquivalenzprinzip in den finanzwissenschaftlichen Lehrmeinungen 44

A. Das Äquivalenzprinzip in der Geschichte der Finanzwissenschaft – Ein Überblick ... 44

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

I. Dominanz des Äquivalenzprinzips in den Betrachtungen bis zum 19. Jahrhundert ... 45
II. Das Vordringen des Leistungsfähigkeitsprinzips im 19. Jahrhundert ... 48
III. Die Ausnahmerolle der Finanztheoretischen Untersuchungen von Knut Wicksell ... 49

B. Die Rolle des Äquivalenzprinzips in heutigen finanzwissenschaftlichen Betrachtungen ... 53
I. Public Choice und Constitutional Economics: Explizite Einbeziehung des Äquivalenzprinzips ... 53
II. Theorie der öffentlichen Güter: Implizite Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips ... 56
III. Optimalsteuertheorie: Keine Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips ... 57

C. Folgerungen für die weitere methodische Vorgehensweise ... 59

Zweiter Teil
Zur allokativen Begründung des Äquivalenzprinzips: Steuerung des politischen Prozesses in der Demokratie 61

Kapitel III
Zum politischen Prozeß in der Demokratie: Die relevanten Akteure und ihr Zusammenwirken 62

A. Alternative Modelle des Staates als Bezugspunkte ... 62
I. Gemeinwohlorientierte und eigennutzorientierte Ansätze ... 64
1. Die Sicht des wohlmeinenden Diktators: Keine („echten") handelnden Akteure ... 64
2. Zur Struktur polit-ökonomischer Modelle ... 65
II. Kennzeichnung der relevanten Akteure und ihrer Zielfunktionen ... 67
III. Die verknüpfende Struktur: Alternative Modelle zum Zusammenwirken der Akteure und ihr Bezug zum Äquivalenzprinzip ... 70
1. Modelle staatlichen Handelns mit (weitgehender) Annäherung an das Äquivalenzprinzip: Der Medianwähler-Ansatz ... 70
2. Interessengruppenansatz, Leviathantheorie und Bürokratiemodelle: Betonung staatlicher Ineffizienzen und Verletzung des Äquivalenzprinzips ... 74

B. Der politische Prozeß in der repräsentativen Demokratie ... 78
I. Interessengruppentheorie der Regierung als Ausgangspunkt ... 78
1. Einordnung des Ansatzes ... 78
2. Die Rolle von Politikern: Transfermakler ... 81
3. Die Rolle von Interessengruppen: Verlierer (= Anbieter) und Gewinner (= Nachfrager) von Transfers im politischen Prozeß ... 82

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

II. Erweiterungen und Variationen ... 84
1. Der Einfluß politischer Unternehmer ... 84
2. Ist der Wähler wirklich machtlos? ... 86
3. Besonderheiten im Budgetprozeß und die Rolle der Bürokratie ... 88
a) Kennzeichnung von Budgetprozessen ... 88
b) Zur budgetpolitischen Rolle von Bürokraten in der Interessengruppentheorie der Regierung ... 90
III. Zum Erklärungswert der (erweiterten) Theorie ... 92

C. Ist Wettbewerb zwischen Interessengruppen effizient? Zum Ansatz von Gary Becker ... 94

D. Zwischenfazit: Politische Entscheidungen unter dem Einfluß des „eisernen Dreiecks" ... 99

Kapitel IV
Zum Steuerungspotential des Äquivalenzprinzips in der Demokratie 100

A. Das Äquivalenzprinzip im Abwägungskalkül des Wählers: Reduzierung von fiskalischer Illusion und veränderte Anreiz- und Lenkungswirkungen ... 100
I. Der Informationsaspekt des Äquivalenzprinzips: Reduzierung von fiskalischer Illusion ... 101
1. Zur Bedeutung der Informiertheit des Wählers für den politischen Prozeß ... 101
2. Kennzeichnung und Arten fiskalischer Illusion ... 102
3. Zum Einfluß des Äquivalenzprinzips auf das Ausmaß an Einnahmenillusion ... 105
4. Zum Einfluß des Äquivalenzprinzips auf das Ausmaß an Kosten- und Ausgabenillusion ... 107
5. Äquivalenzprinzip und Flypaper-Effekt ... 108
II. Der Lenkungsaspekt des Äquivalenzprinzips: Steuerung des Wählerverhaltens ... 110
1. Der Präferenzenoffenbarungsaspekt des Äquivalenzprinzips ... 110
2. Der Überwachungsaspekt des Äquivalenzprinzips ... 111
3. Der Risikoaspekt des Äquivalenzprinzips ... 113
4. Der Fehlerminimierungsaspekt des Äquivalenzprinzips ... 113
III. Zwischenergebnis ... 114

B. Das Äquivalenzprinzip als Mittel zur Steuerung von Politikern? ... 114
I. Strukturierung und Vorgehensweise ... 114
II. Wirkungen des Äquivalenzprinzips in idealisierter Form ... 116
1. Die Trennung von Einnahmen und Ausgaben: Politiker als Bediener von Interessengruppen ... 117

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

2. Die Verbindung von Einnahmen und Ausgaben: Begrenzung der Handlungsspielräume von Politikern ... 120
3. Einbeziehung von unvollständiger Information ... 121
III. Zweckbindungen zur Steuerung von Politikern? ... 122
1. Der Ansatz von Brennan/Buchanan ... 123
2. Einschränkungen der Wirkungsweise von Zweckbindungen und Folgerungen für ihre Ausgestaltung ... 125
IV. Veränderungen in den Prinzipal-Agent-Beziehungen unter dem Äquivalenzprinzip ... 127
V. Zwischenergebnis ... 129

C. Begrenzung bürokratischer Spielräume durch das Äquivalenzprinzip? ... 130
I. Nähere Kennzeichnung der zugrundeliegenden Prinzipal-Agent-Beziehungen ... 130
II. Bestehende Modelle bürokratischen Handelns: Passive Rolle des Prinzipals ... 133
1. „Monopolistische" Bürokratieansätze ... 134
2. Prinzipal-Agent-Modelle ... 136
III. Anhaltspunkte für eine aktive Rolle der Prinzipale sowie Ableitung der Bedeutung des Äquivalenzprinzips ... 137
1. Anreize zur Entfaltung von Kontrollaktivitäten bei Wählern und Politikern ... 139
2. Verstärkung der Kontrollaktivitäten unter dem Äquivalenzprinzip? ... 141
IV. Gebühren zur Begrenzung bürokratischer Handlungsspielräume? ... 143
1. Eine Modellbetrachtung zur Wirkung von Gebühren auf die Bürokratie ... 144
2. Relativierung der Ergebnisse ... 148
V. Zweckbindungen zur Begrenzung bürokratischer Handlungsspielräume? ... 149
1. Generelle Befürwortung der Zweckbindung durch die Bürokratie ... 149
2. Zwei Einschränkungen ... 150
VI. Zwischenergebnis ... 152

D. Begrenzung des Rent-Seeking von Interessengruppen durch das Äquivalenzprinzip? ... 153
I. Wirkungen des Äquivalenzprinzips in Reinform sowie in Gebührenform ... 153
II. Zweckbindungen ... 155

E. Wirkungen des Äquivalenzprinzips auf die Budgetabläufe ... 157
I. Zum Ablauf von Budgetprozessen und der Rolle des Äquivalenzprinzips – Eine stilisierte Betrachtung ... 158
1. Der Budgetprozeß in stilisierter Betrachtung ... 158
2. Zur Rolle des Äquivalenzprinzips in dieser Betrachtung ... 162

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

II. Budgetgestaltung bei Nicht-Äquivalenzfinanzierung und unter dem Äquivalenzprinzip ... 165
1. Budgetgestaltung bei Nicht-Äquivalenzfinanzierung: General Fund Financing ... 165
2. Budgetgestaltung unter dem Äquivalenzprinzip: Partikularisierung des Budgets ... 167
a) Unterscheidung in nutzungsbezogene und lenkungsbezogene Zweckbindungen ... 167
b) Finanzwissenschaftliche Einwände gegen die Zweckbindung und die Partikularisierung des Budgets ... 169
c) Budgetgestaltung mittels lenkungsbezogener Zweckbindungen ... 171
d) Beurteilung der lenkungsbezogenen Zweckbindungen – Zugleich eine Relativierung der finanzwissenschaftlichen Einwände ... 172
III. Zwischenergebnis ... 174

F. Zusammenfassung: Steuerung des politischen Prozesses durch das Äquivalenzprinzip? ... 175
I. Die akteursspezifische Perspektive: Veränderte Prinzipal-Agent-Relationen ... 176
II. Die budgetpolitische Perspektive: Umfassende Umsetzung des Äquivalenzprinzips problematisch, aber Annäherungen möglich ... 177
III. Die instrumentbezogene Perspektive: Keine eindeutigen Ergebnisse ... 178

Dritter Teil
Möglichkeiten einer verstärkten Anwendung des Äquivalenzprinzips 180

Kapitel V
Zur konkreten Anwendung des Äquivalenzprinzips in der Staatsfinanzierung und -organisation 180

A. Möglichkeiten der Umsetzung des Äquivalenzprinzips: Überlegungen auf Basis der Kollektivgütertheorie ... 181
I. Bezugnahme auf die allokativen Staatsaufgaben als Ausgangspunkt ... 181
II. Differenzierung verschiedener Arten von Kollektivgütern nach dem Rivalitäts- und dem Exkludierbarkeitsgrad ... 184
1. Ausgangspunkt: Die Klassifikation verschiedener Güter nach ihren Gutseigenschaften ... 185
2. Unterschiedliche Grade von Rivalität und Ausschließbarkeit ... 186
III. Folgerungen für die Anwendungsbereiche des Äquivalenzprinzips ... 192
1. Folgerungen für die Staatsfinanzierung ... 192
2. Zur besonderen Bedeutung der Exklusionstechnik ... 194
3. Folgerungen für die Staatsorganisation ... 196

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

a) Bestimmung der optimalen Klubgröße auf Basis des Rivalitäts- und des Exkludierbarkeitsgrades ... 196
b) Keine spezifischen Folgerungen für den föderativen Staatsaufbau ... 198
IV. Konsequenzen für die weitere Vorgehensweise ... 200

B. Die Gestaltung des Systems öffentlicher Einnahmen unter dem Äquivalenzprinzip ... 201
I. Grundausrichtung des Systems öffentlicher Einnahmen zugunsten von Entgeltabgaben ... 202
1. Das Spektrum öffentlicher Einnahmen in seinem Äquivalenzbezug ... 202
2. Gewichtsverlagerungen im Einnahmenspektrum unter dem Äquivalenzprinzip ... 205
II. Allgemeine Steuern mit breiter Steuerbasis oder selektive Besteuerung auf Basis von Sondervorteilen? ... 207
1. Die Argumentation zugunsten allgemeiner Besteuerung mit breiter Steuerbasis ... 208
a) Die Tauschbetrachtung als Ausgangspunkt ... 208
b) Die Nutzenverteilung als Rechtfertigung ... 210
c) Zur Umsetzung: Äquivalenzbesteuerung für öffentliche Güter bei identischen Präferenzen ... 211
d) Zur Relevanz der nutzungsbezogenen Begründung des Äquivalenzprinzips für die Lenkungsperspektive ... 215
2. Die Argumentation zugunsten selektiver Besteuerung auf Basis von Sondervorteilen ... 216
3. Folgerungen ... 217
III. Zweckgebundene Einzelsteuern unter dem Äquivalenzprinzip ... 218
1. Zur Auswahl äquivalenzbezogener Einzelsteuern: Diskussion anhand ausgewählter Beispiele ... 218
2. Sondersteuern mit Zweckbindung unter dem Äquivalenzprinzip ... 223
3. Folgerungen für die Sonderabgabe ... 225
a) Die Sonderabgabe – ein Abgabentyp rechtswissenschaftlichen Ursprungs ... 225
b) Entsprechung der Kriterien für äquivalenzorientierte Sondersteuern und der Kriterien für Sonderabgaben ... 228
4. Fazit ... 230
IV. Das Äquivalenzprinzip als Maßstab der Gebührengestaltung ... 231
1. Anlaß für die erneute Behandlung von Entgeltfragen ... 231
2. Das Äquivalenzprinzip als Leitlinie für die Gebührenerhebung ... 233
3. Mängel der Gebührenkalkulation und Verletzungen des Äquivalenzprinzips ... 236
4. Gebührenpolitik unter dem Äquivalenzprinzip ... 237
a) Das Äquivalenzprinzip als Richtschnur für strittige gebührenpolitische Einzelfragen ... 238

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

b) Einbeziehung weiterer kalkulatorischer Kostengrößen? ... 240
5. Fazit ... 245
V. Die öffentliche Verschuldung unter dem Äquivalenzprinzip ... 246
1. Die polit-ökonomische Perspektive: Forderung nach ausgeglichenem Budget ... 247
2. Die traditionelle Perspektive: Intertemporale Lastverschiebung als äquivalenzorientierte Rechtfertigungslehre für die Staatsverschuldung .. 251
a) Die zugrundeliegende Argumentation ... 251
b) Die Rolle des Generational Accounting in der Diskussion um die zeitliche Lastverschiebung ... 253
c) Rechtfertigung objektorientierter Finanzierung durch Schuldaufnahme? ... 254
3. Zusammenfassende Gegenüberstellung beider Perspektiven ... 256

C. Spezifische Anforderungen an den föderativen Staatsaufbau unter dem Äquivalenzprinzip ... 258
I. Vorbemerkungen ... 258
II. Die Verteilung von Aufgaben unter dem Äquivalenzprinzip ... 260
III. Die Verteilung von Ausgaben unter dem Äquivalenzprinzip: Das Konnexitätsprinzip ... 264
IV. Die Verteilung von Einnahmen unter dem Äquivalenzprinzip ... 268
1. Zur Rolle der Einnahmenautonomie und zur Struktur der Einnahmen unter dem Äquivalenzprinzip ... 268
2. Spezielle Aspekte der Steuerauswahl und -gestaltung ... 270
V. Die Rolle der funktionalen Dezentralisierung ... 274

D. Die soziale Sicherung unter dem Äquivalenzprinzip ... 277
I. Anlaß für die Behandlung der sozialen Sicherung unter dem Äquivalenzprinzip und Vorgehensweise ... 277
II. Zum Zusammenhang zwischen sozialer Sicherung und Äquivalenzprinzip ... 281
1. Die Unterteilung in allokative und verteilungsbezogene Funktionen im Rahmen der sozialen Sicherung ... 281
2. Das individuelle Versicherungsprinzip und das Versicherungsprinzip in der Sozialversicherung ... 282
3. Umverteilung als Versicherung? ... 283
III. Anknüpfungspunkte für verstärkte Äquivalenzfinanzierung in den einzelnen Sozialversicherungen – Ein Überblick ... 287
IV. Ansatzpunkte und Probleme der Umsetzung des Äquivalenzprinzips am Beispiel der Gesetzlichen Rentenversicherung ... 290
V. Kindergeld als Versicherung – Das Schreiber-Modell ... 294
VI. Schlußbemerkung: Zum Verhältnis von Sozialreform und Sozialabbau ... 296

E. Die empirische Relevanz des Äquivalenzprinzips im öffentlichen Gesamthaushalt ... 297

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

I. Zur Fragestellung ... 297
II. Folgerungen aus der nutzungsbezogenen Variante des Äquivalenzprinzips ... 299
III. Folgerungen aus der lenkungsbezogenen Variante des Äquivalenzprinzips ... 303

Kapitel VI
Zu den Einwänden gegen eine breitere Anwendung des Äquivalenzprinzips 304

A. Zur Unmöglichkeit einer Äquivalenzfinanzierung bei öffentlichen Gütern ... 305
B. Zum Vorwurf der ungerechten Verteilungswirkungen ... 307

Vierter Teil
Zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips in der Demokratie 312

Kapitel VII
Regeln und Mechanismen zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips 312

A. Problemstellung und Strukturierung der Vorgehensweise ... 312
B. Bemerkungen zum Verhältnis von instrumentenbezogenen Regeln und dem Äquivalenzprinzip ... 316
C. Zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch Voice: Die Einstimmigkeitsregel und ihre konstitutionelle Verankerung ... 320
I. Die Einstimmigkeitsregel als perfekte Umsetzung des Äquivalenzprinzips ... 320
II. Grenzen der Umsetzung der Einstimmigkeitsregel ... 323
III. Die Einstimmigkeit als konstitutionelle Regel ... 325
1. Kennzeichnung konstitutioneller Entscheidungen ... 325
2. Folgerungen für die Umsetzung der Einstimmigkeitsregel und des Äquivalenzprinzips ... 327
3. Zwischenergebnis ... 330
IV. Referenden und Verfahrensregeln als Alternativen ... 331
D. Zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch Exit: Stärkung des institutionellen Wettbewerbs ... 333
I. Wanderungsbewegungen (Exit) als perfekte Umsetzung des Äquivalenzprinzips: Das Tiebout-Modell ... 334
II. Das Konzept des institutionellen Wettbewerbs und sein Bezug zum Äquivalenzprinzip ... 338
III. Wettbewerbsregeln zur Sicherung des Äquivalenzprinzips im institutionellen Wettbewerb am Beispiel der Reduzierung von Monopolmacht gegenüber immobilen Individuen ... 343

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

IV. Zusammenfassung zum Exit-Mechanismus 346
E. Zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch Aufklärung – Die Rolle der Wissenschaft im politischen Diskurs 347

Literaturverzeichnis 351
Sachwortverzeichnis 381

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Beziehungen zwischen Zielen, Prinzipien und Instrumenten in der Wirtschaftspolitik ... 27
Abbildung 2 Ein Stammbaum finanzwissenschaftlicher Lehrmeinungen in ihrem Bezug zum Äquivalenzprinzip ... 54
Abbildung 3 Alternative Modelle des Staates ... 63
Abbildung 4 Polit-ökonomische Modelle zum Zustandekommen politischer Entscheidungen ... 71
Abbildung 5 Erklärungsbeitrag des Medianwähleransatzes für das Wachstum des Staatsanteils ... 74
Abbildung 6 Die Budgetentscheidung des Politikers unter dem Kalkül der Wählerstimmenmaximierung ... 118
Abbildung 7 Budgetoutput eines Bürokraten im Niskanen-Modell bei Erhebung einer Gebühr ... 145
Abbildung 8 Budgetoutput eines Bürokraten im Bélanger/Migué-Modell bei Erhebung einer Gebühr ... 146
Abbildung 9 Budgetverhandlungen zwischen dem Finanzminister und dem Ressortminister ... 161
Abbildung 10 Zur Struktur von Budgetverhandlungen zwischen Finanz- und Ressortministern bei mehreren Ressorts ... 162
Abbildung 11 Klassifikation verschiedener Güter nach den Merkmalen Rivalitätsgrad und Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips ... 187
Abbildung 12 Klassifikation öffentlicher Abgaben nach ihrem Äquivalenzbezug ... 206
Abbildung 13 Äquivalenzelemente im öffentlichen Gesamthaushalt ... 301

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Erster Teil

Konzeptionelle Grundlagen und Stand der Diskussion um das Äquivalenzprinzip

Kapitel I

Konzeptionelle Grundlagen

Das Äquivalenzprinzip, auch Nutzen-, Vorteils- oder Interessenprinzip (benefit principle) genannt, besagt, daß die Staatsbürger gemäß dem erhaltenen Nutzen, dem realisierten Vorteil oder dem erreichten Grad an Interessenbefriedigung zur Finanzierung der staatlichen Leistungen beitragen sollen. Kosten und Nutzenstiftung staatlicher Leistungen sollen sich entsprechen. Es wird damit die dem marktlichen Interaktionsprozeß zugrundeliegende Tauschlogik auf den öffentlichen Sektor übertragen. In Budgetgrößen bedeutet dies, daß sich die Verteilung der Finanzierungslasten an den nutzenstiftenden Ausgaben orientieren soll. Das Äquivalenzprinzip schlägt damit eine Brücke zwischen den staatlichen Ausgaben und ihrer Finanzierung, indem es eine unmittelbare Verbindung zwischen beiden Budgetseiten herstellt. Es fragt nicht nur nach der Verteilung der Finanzierungslasten, sondern auch nach der Bestimmung von Höhe und Struktur des Budgets: „In this ... approach, the distribution of taxes is not treated in isolation from the outlay side of the budget, and an explicit attempt is made to make the bridge between taxation and spending. The question posed here is not simply about the efficient distribution of taxes for some exogenously determined revenue total. Instead, the question becomes: what is the efficient size of government?"[1]

Dem Äquivalenzprinzip und der diesem Prinzip zugrundeliegenden Verbundenheit von Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets steht als Finanzierungsregel der staatlichen Tätigkeit die „Nicht-Äquivalenzfinanzierung" gegenüber. Unter diesen Begriff können jene Betrachtungen subsummiert werden, die auf eine Trennung der beiden Budgetseiten hinauslaufen. Damit bezieht sich Nicht-Äquivalenzfinanzierung zunächst einmal auf das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung. Beim Leistungsfähigkeitsprinzip orientiert sich die Abgabenbemessung an den Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten der Zensiten.

---

[1] *Buchanan* (1993a), S. 403 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Bemessung der Finanzierungslasten erfolgt unabhängig von den mit der Verwendung der Mittel einhergehenden Nutzen. Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets werden nicht als Einheit, sondern getrennt voneinander betrachtet. Gestalt und Umfang öffentlicher Leistungen werden als exogen vorgegebene, von der Abgabenerhebung unabhängig zu ermittelnde Größen aufgefaßt. Der Budgetprozeß wird als ein Vorgang begriffen, der sich in zwei Schritten vollzieht: (1) die Einnahmenbeschaffung und (2) die Verausgabung der Mittel:[2] „This approach is based on some implicit assumptions that the size and composition of the government budget are beyond the competence of normative advice and, further, that the distribution of taxation exerts little or no feedback, neither positive nor normative, on those forces that do, in fact, determine the allocation of outlay for the policy."[3]

Diese Gegenüberstellung von Äquivalenz- und Leistungsfähigkeitsprinzip als Fundamentalprinzipien der Besteuerung[4] hat lange Zeit die finanzwissenschaftlichen Betrachtungen dominiert. Sie greift jedoch insofern zu kurz, als eine Nicht-Äquivalenzfinanzierung auch jenen Betrachtungen zugrundeliegt, die eine Trennung der beiden Budgetseiten vornehmen, ohne dabei auf das Leistungsfähigkeitsprinzip als Steuerverteilungsnorm Bezug zu nehmen. Gedacht sei hier etwa an die Optimalsteuertheorie, die üblicherweise ebenfalls von einer Trennung der Einnahmen- und der Ausgabenseite des Budgets ausgeht, aber ohne Zweifel nicht den Ansätzen der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit zuzuordnen ist. Vor diesem Hintergrund ist es präziser, von Nicht-Äquivalenzfinanzierung zu sprechen, wenn der dem Äquivalenzprinzip gegenüberstehende Fall der Trennung beider Budgetseiten gemeint ist.

Das Ziel der vorliegenden Studie liegt darin, die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft und die Staatsorganisation herauszustellen sowie Möglichkeiten einer verstärkten Umsetzung dieses Prinzips aufzuzeigen. Es geht darum zu zeigen, welchen Beitrag die Ökonomik leisten kann, wenn es darum geht, die politische Diskussion mit theoretisch fundierten Argumenten auszustatten, um zu einer effizienten Gestaltung der Staatsfinanzierung und der Staatsorganisation zu gelangen. Damit knüpft die Arbeit an klassische finanzwissenschaftliche Studien an. Zu nennen sind hier vor allem die Analysen von *Wicksell* (1896) und *Lindahl* (1919), aber auch zahlreiche weitere Arbeiten auf dem Gebiet der Finanzwissenschaft, die allesamt die Notwendigkeit der Herstellung einer Beziehung zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenseite des Budgets gesehen haben. Diese Analysen haben aber, wenn überhaupt, nur

---

[2] Vgl. anschaulich auch *Musgrave/Peacock* (1958), S. IX–XIX; *Musgrave* (1969), S. 797 ff.

[3] *Buchanan* (1993a), S. 403.

[4] Vgl. *Haller* (1981), S. 9 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

begrenzt Bezug genommen auf konkrete budgetpolitische Abläufe und sind daher zu einem großen Teil als „institutionenleer" zu bezeichnen. Dieser Mangel soll in der vorliegenden Studie überwunden werden, indem die Wirkungen des Äquivalenzprinzips auf die Entscheidungsabläufe politischer Akteure in repräsentativen Demokratien analysiert werden. Die zentrale These, die den Ausgangspunkt bildet und die es im weiteren Verlauf zu belegen gilt, lautet, daß die Probleme der Staatsfinanzierung in den westlichen Demokratien, die spätestens seit dem Ende der 80er Jahre die politische Diskussion mitbestimmen, zu einem wesentlichen Teil auf eine Verletzung äquivalenztheoretischer Grundzusammenhänge zurückzuführen sind. Zur Überwindung der Probleme der Staatsfinanzierung sind daher grundlegende und langfristig anzulegende fundamentale Reformen anzustreben. Hierzu kann das Äquivalenzprinzip als Leitlinie einen wichtigen Beitrag leisten.

Die folgenden Abschnitte dieses vorbereitenden Kapitels sind den konzeptionellen Grundlagen des Äquivalenzprinzips gewidmet. In Unterkapitel A wird die Problemstellung näher gekennzeichnet. Dazu werden einerseits die derzeitige Rezeption des Leistungsfähigkeits- und des Äquivalenzprinzips in der Finanz- und Rechtswissenschaft sowie in der Finanzpolitik wiedergegeben sowie andererseits die Entwicklungen der Staatsfinanzierung vor dem Hintergrund der Besteuerungsprinzipien aufgezeigt. In Unterkapitel B wird auf das in der Studie zugrundeliegende Verhältnis von positiver und normativer Analyse eingegangen. Unterkapitel C entwickelt dann Effizienzkriterien, vor deren Hintergrund das Äquivalenzprinzip zu beurteilen ist. In D werden begriffliche und inhaltliche Abgrenzungen und Konkretisierungen des Äquivalenzprinzips vorgenommen. Unterkapitel E. gibt schließlich einen Überblick über die weitere Vorgehensweise in dieser Studie.

A. Problemstellung

I. Ausgangspunkt: Bevorzugung des Leistungsfähigkeitsprinzips und Trennung beider Budgetseiten in der Finanz- und Rechtswissenschaft sowie in der Finanzpolitik

Um den gegenwärtigen Stellenwert des Äquivalenzprinzips auszumachen, sei hier auf finanz- und rechtswissenschaftliche Analysen sowie auf die derzeitige Berücksichtigung des Prinzips in der Finanzpolitik (vor allem der Steuerpolitik) eingegangen. In heutigen *finanzwissenschaftlichen Betrachtungen* steht das Leistungsfähigkeitsprinzip zumeist im Vordergrund. Das Äquivalenzprinzip wird oft nur am Rande behandelt, wobei jeweils die Grenzen seiner Anwendung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

einen großen Teil der Ausführungen einnehmen.[5] Diese Grenzen werden in den technischen Eigenschaften (reiner) öffentlicher Güter gesehen, bei denen wegen Nichtrivalität im Konsum eine Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip nicht wünschenswert und wegen der Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips nicht möglich sei, sowie in verteilungspolitischen Überlegungen, nach denen ebenfalls die Wünschbarkeit einer Äquivalenzbesteuerung bezweifelt wird.[6]

Die Sicht der Besteuerungsprinzipien ist dabei in Deutschland insbesondere durch die Arbeiten von *Haller* und *Neumark* geprägt worden. *Haller* hat in seinen systematischen Überlegungen zu den Besteuerungsprinzipien verschiedene Formen der Äquivalenz herausgearbeitet. Für eine breitere Anwendung des Äquivalenzprinzips sah er aber nur enge Spielräume, so etwa im Bereich der Gebühren und Beiträge, der Kommunalsteuern, der „Beitragssteuern" (vor allem der verkehrsbezogenen Steuern) oder der staatlichen Anleihen.[7] Ansonsten wandte er sich gegen Forderungen nach einer umfassenderen Anwendung des Äquivalenzprinzips.[8]

Noch deutlicher kommt die vorherrschende Auffassung zu den Besteuerungsprinzipien in den Überlegungen *Neumarks* zum Ausdruck:

> „Es ist hier nicht der Ort, um ausführlicher darzulegen, daß und warum diejenigen sogenannten Steuertheorien, die in irgendeiner Form auf Äquivalenzgedanken beruhen, den gegenwärtigen ökonomisch-politischen Verhältnissen nicht (mehr) entsprechen. Gleichviel, ob man mit Colm die Berechtigung des „benefit principle" zwar für die älteren Epochen des Kapitalismus anerkennt, sie aber für den modernen Sozialstaat und namentlich den Typus des „Kontrollstaats" ablehnt, oder ob man den Begriff der Steuer für immer und überall unvereinbar mit Ansprüchen auf (bloß „generelle") Gegenwerte (Entgelte) hält – es dürfte weitgehend Übereinstimmung darüber herrschen, daß das Leistungsfähigkeitsprinzip heute 'the only satisfactory one for apportioning the tax burden' ist."[9]

Als Folge dieser Sichtweise widerspricht *Neumark* einer eigenständigen Rechtfertigung von Gebühren und Beiträgen als konkreter abgabenpolitischer Umsetzung des Äquivalenzprinzips. Vielmehr sieht er diese Abgabenformen lediglich als Spezialfälle der Besteuerung an:

---

[5] Vgl. z. B. *Zimmermann/Henke* (1994), S. 99 ff.; *Andel* (1998), S. 290 ff.; *Nowotny* (1996), S. 237 ff.; *Petersen* (1988), S. 190; *Weigel* (1992), S. 245. – Als Ausnahme sei im deutschsprachigen Raum auf *Blankart* (1998) sowie *Grossekettler* (1995) verwiesen, im angelsächsischen auf *Buchanan* (1967), *Wagner* (1983), *Holcombe* (1996). – Eine Zwischenstellung nimmt das Lehrbuch von *Wittmann* (1975), S. 33 ff. ein.

[6] Zu diesen Einwänden gegen eine Anwendung des Äquivalenzprinzips vgl. auch *Schmidt* (1980).

[7] Vgl. *Haller* (1961); *ders.* (1981), S. 13 ff.

[8] Vgl. insbesondere *Haller* (1980), S. 421 ff.

[9] *Neumark* (1970), S. 122.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

„Als einziger – offensichtlich nicht allzu bedeutsamer – Unterschied" zwischen der Gebühr und der Steuer ist festzustellen, „daß die Gebühr gelegentlich (aus Anlaß) einer individuellen Inanspruchnahme bestimmter öffentlicher Leistungen eingefordert wird, während die Steuererhebung ohne jede Bezugnahme auf solche Leistungen an gewisse generelle Tatbestände ... anknüpft, die sich rein aus der Existenz und bzw. der Tätigkeit von Einzelwirtschaften ergeben."[10]

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, daß *Neumark* für das Äquivalenzprinzip keine Berechtigung sieht. Eine ähnliche Perspektive wie bei *Neumark* ist auch in dem Band zur Steuerpolitik von *Franke* vorzufinden. Dort heißt es:

„Dieses – offensichtlich privatwirtschaftlichem Denken entnommene – Prinzip ist jedoch dem modernen Staatsverständnis wesensfremd, denn die Beziehungen auf Märkten lassen sich nicht mit denen des Staates zu seinen Bürgern vergleichen."[11]

Die Vernachlässigung des Äquivalenzgedankens und Fokussierung auf das Leistungsfähigkeitsprinzip sowie die Trennung beider Budgetseiten in weiten Teilen der deutschen Finanzwissenschaft gehen einher mit einer spezifischen Perspektive, die bei der Behandlung der Besteuerungsprinzipien eingenommen wird, nämlich der starken Betonung des Verteilungs- oder Gerechtigkeitsziels. Sofern das Äquivalenzprinzip überhaupt ausführlicher gewürdigt wird und nicht vorrangig oder ausschließlich auf das Leistungsfähigkeitsprinzip als – wie *Adolph Wagner* es bezeichnete[12] – „*Hauptprincip*" der Besteuerung abgestellt wird, wird es nämlich ganz überwiegend als *Steuerverteilungs-* und Gerechtigkeits*norm* gesehen, ohne ausreichend zu berücksichtigen, daß es auch vor dem Hintergrund anderer Zielsetzungen, insbesondere des Allokationsziels, Wirkungen entfaltet, die bei einer Beurteilung dieser Norm einzubeziehen sind. Am deutlichsten ist dieser Aspekt von *Krause-Junk* zusammengefaßt worden:

„Die traditionellen Steuerverteilungslehren sind einseitig am (steuerlichen) Verteilungsziel orientiert ... Eine derartige Ausrichtung läßt außer acht, daß von der Besteuerung wesentliche Auswirkungen auf alle wichtigen gesamtwirtschaftlichen Ziele, insbesondere also auch auf das Allokations- und Stabilitätsziel, ausgehen."[13]

Diese Aussage dürfte heute (trotz, wie zu zeigen sein wird, zahlreicher Arbeiten zur Optimalsteuertheorie, die sich primär dem Allokationsziel verbunden sehen) nicht minder gültig sein. Von den neben dem Distributionsziel bei *Krause-Junk* genannten Zielsetzungen ist es vor allem das Allokationsziel, auf das bei einer Beurteilung des Äquivalenzprinzips einzugehen ist. Es gibt nach wie vor wenige Arbeiten, die sich auf das Äquivalenzprinzip unter Einschluß seiner

---

[10] *Neumark* (1953), S. 18.

[11] *Franke* (1993), S. 46 f. – Es wird unten herausgestellt, daß diese Sicht nur eine Möglichkeit darstellt, das Verhältnis von Staat und Bürger zu sehen.

[12] Vgl. *Wagner* (1890), S. 433 f.

[13] *Krause-Junk* (1977), S. 345 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

allokativen Wirkungen beziehen. Diese Arbeiten stellen daher den Ausgangspunkt der eigenen Überlegungen dar (s. unten).

Die starke Akzentuierung des Leistungsfähigkeitsprinzips der Besteuerung ist in heutiger Zeit, mehr noch als in finanzwissenschaftlichen Betrachtungen, in *rechtswissenschaftlichen Arbeiten* anzutreffen.[14] Im Bereich des Steuerrechts und des Finanzverfassungsrechts gilt das Leistungsfähigkeitsprinzip als *der* zentrale Maßstab für die Steuererhebung. Abgeleitet wird es aus dem Gebot der Steuergerechtigkeit, das sich wiederum aus dem verfassungsmäßigen Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) herleitet. Begünstigt wird die rechtswissenschaftliche Auffassung dabei durch eine ausgeprägte organische Staatsauffassung, die die Rechtfertigung einer Steuererhebung nicht weiter hinterfragt.[15] Als Steuerbegründungsnorm scheidet das Äquivalenzprinzip hier von vornherein aus, da für die Steuererhebung nach diesen Auffassungen nur das Leistungsfähigkeitsprinzip in Betracht kommt.

Die in der Rechtswissenschaft anzutreffende Sicht des Äquivalenzprinzips ist demgegenüber sehr eng. Das Prinzip wird im Bereich der Gebührenpolitik berücksichtigt, wo es zur Konkretisierung des Übermaßverbots dient. Danach ist die Gebührenerhebung rechtlich nicht zulässig, wenn die Höhe der Gebühr in *eklatanter* Weise die korrespondierende staatliche Leistung übersteigt.[16] Damit ist eine Einschränkung des Anwendungsbereichs des Äquivalenzprinzips verbunden. Es spielt nur im Falle grober Unverhältnismäßigkeit eine Rolle. Abgesehen von dieser die Gebührenerhebung begrenzenden Funktion kommt dem Prinzip in den rechtswissenschaftlichen Betrachtungen keine normative Kraft zu.

Eine ähnlich geringe Rolle spielt das Äquivalenzprinzip in der *Finanz- und Steuerpolitik*. Hier sind vielmehr die gegenwärtigen Bestrebungen in erster Linie darauf gerichtet, das Leistungsfähigkeitsprinzip als Steuernorm konsequent umzusetzen. Am deutlichsten tritt diese Perspektive bei Vorschlägen zutage, die darauf abzielen, das Leistungsfähigkeitsprinzip grundgesetzlich zu verankern.[17] Die (vorgelagerte) Frage, ob bestimmte Staatsaufgaben über andere (äquivalenzorientierte) Einnahmen zu finanzieren sind, wird nicht gestellt. Dabei wäre eine solche Frage für die Funktionsfähigkeit und die Anreizstrukuren eines marktwirtschaftlichen Systems sicherlich nicht weniger bedeutsam, als die Fra-

---

[14] Vgl. nur *Ossenbühl* (1972); *Kirchhof* (1973); *Tiepke* (1981); *Birk* (1983); *Tiepke/Lang* (1989).

[15] Vgl. dazu beispielhaft *Kirchhof* (1990), S. 108; *Birk* (1983), S. 6 ff.

[16] *Vogel* (1990), S. 108; *Schindler* (1992), S. 47 ff. und S. 65 ff., zusammenfassend *Hansjürgens* (1996a).

[17] Vgl. dazu etwa *Selmer* (1995), S. 234 ff.; *Schemmel* (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ge einer konstitutionellen Verankerung des Leistungsfähigkeitsprinzips zur Wahrung der Steuergerechtigkeit.

Wenngleich an dieser Stelle nur einzelne Aussagen als Beleg für die einseitige Bevorzugung des Leistungsfähigkeitsgedankens (mit der damit einhergehende Trennung beider Budgetseiten) und die Vernachlässigung des Äquivalenzprinzips herangezogen wurden, so läßt sich doch ein eindeutiges Ergebnis ausmachen: Das Äquivalenzprinzip führt sowohl in der Finanz- und Rechtswissenschaft als auch in der Finanz- und Steuerpolitik heute ein Schattendasein.[18]

II. Entwicklung der Staatsfinanzierung vor dem Hintergrund des Äquivalenzprinzips

Gleichzeitig zu dieser Sicht des Äquivalenzprinzips haben sich in den vergangenen 20 bis 30 Jahren in den meisten westlichen Industrieländern erhebliche Veränderungen in den ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ergeben. So ist einerseits nach wie vor ein starkes Anwachsen der Staatstätigkeit zu beobachten, wobei insbesondere das Ausmaß der staatlichen Sozialleistungen zugenommen hat.[19] Das *Niveau* der Staatstätigkeit hat mittlerweile ein Ausmaß erreicht, daß von vielen als zu hoch und krisenhaft empfunden wird.[20] Andererseits wird davon ausgegangen, daß die *Struktur* der Staatsausgaben auf eine fehlende Orientierung der Ausgabenpolitik an den Präferenzen der Staatsbürger hindeutet. Diese beiden (Fehl)Entwicklungen sollen an dieser Stelle nicht im einzelnen nachgezeichnet werden. Vielmehr sollen sie aus der Perspektive des Äquivalenzprinzips beleuchtet werden, um hieraus Anknüpfungspunkte für die eigene Fragestellung abzuleiten.

Dieter Bös hat dazu einen Ansatz entwickelt, auf den hier zurückgegriffen werden kann. Er unterscheidet im Zusammenhang mit der Entwicklung der Staatsfinanzen in den westlichen Industriestaaten eine Präferenzenkrise, eine Ineffizienzkrise und eine Disincentive-Krise.[21] Im ersten Fall sind die Bürger mit dem Niveau und der Struktur des öffentlichen Angebots nicht (mehr) einverstanden. Im zweiten Fall sind sie mit dem Steuer-Leistungs-Verhältnis öffentlicher Güter unzufrieden. Die öffentlichen Leistungen sind folglich teurer, als sie bei einem effizienteren Angebot sein müßten. Die Disincentive-Krise behandelt schließlich die belastungshemmenden Wirkungen der Einnahmenerhe-

---

[18] So auch *Hanusch* (1981), S. 37; *Pohmer* (1993), S. 37; *Napp* (1994), S. 147.

[19] Vgl. im einzelnen *Zimmermann* (1988), S. 29 ff.

[20] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994); *Schüller* (1994a); *ders.* (1994b).

[21] Vgl. *Bös* (1982), S. 354 ff.; ähnlich *Seidl* (1987), S. 185 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bung. Von der Einnahmenerhebung gehen neben dem Einkommenseffekt der Abgabenerhebung unerwünschte Substitutionseffekte aus. Die „Krise des Steuerstaates" (*Schumpeter*)[22] betrifft in dieser Sicht somit sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite des Budgets. Unter dem Blickwinkel des Äquivalenzprinzips ist dabei eine unmittelbare Beziehung zur Präferenzen- und zur Ineffizienzkrise sowie eine mittelbare Beziehung zur Disincentive-Krise gegeben: Die Trennung beider Budgetseiten in der Finanzpolitik hat dazu geführt, daß das Band zwischen den Nutzen und den Kosten der staatlichen Leistungen nur mehr sehr dünn ist. Die Präferenzen der Staatsbürger werden nicht (ausreichend) berücksichtigt, und die Steuern werden, da die Beziehung zu den Ausgaben verlorengegangen ist, als durchweg zu hoch eingestuft. Das mangelnde Bewußtsein über den Steuer-Ausgaben-Zusammenhang dürfte zugleich die Ausweichreaktionen auf die Besteuerung verschärft haben.

Ähnliche Erscheinungen in der Entwicklung der Staatsfinanzierung werden von *Charles Wolf* konstatiert, wobei er explizit die Entkopplung von Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen – und damit das Abrücken vom Äquivalenzprinzip – als eine Ursache hierfür betrachtet. Der politische Prozeß führt nach seiner Auffassung zu Ergebnissen, die mit den Präferenzen der Staatsbürger nicht übereinstimmten. Im hier interessierenden Zusammenhang ist dazu insbesondere auf zwei Entwicklungen hinzuweisen, die von Wolf als „pathologisch" bezeichnet werden:[23]

(1) Minderheiten, die aufgrund ihrer Organisationskosten Vorteile im politischen Prozeß besitzen und von daher eine starke Interessengruppe darstellen, können die Mehrheit zu ihren Gunsten ausbeuten. Dies führt dazu, daß Programme politisch verabschiedet werden, obwohl ihr Nutzen eng begrenzt ist. Zugleich werden die Kosten dieser Programme auf die große Mehrheit schlecht organisierter Stimmbürger verteilt.

(2) Mehrheiten, insbesondere die Empfänger von Transferleistungen, sind in der Lage, Minderheiten auszubeuten, indem zusätzliche Ausgabenprogramme verabschiedet werden, die von der Minderheit in besonderem Maße finanziert werden müssen. Diese Überlegung wird gestützt durch die Sicht, daß die staatliche Umverteilung insbesondere die mittleren Einkommensschichten begünstige („*Director's Law*"[24]).

---

[22] *Schumpeter* (1918). Dabei ist zu beachten, daß sich die Ausführungen Schumpeters auf einen anderen Zusammenhang, nämlich die Frage der Finanzierung der Kriegsfolgen, bezog.

[23] Vgl. zum folgenden *Wolf* (1993).

[24] Diese Entwicklung wurde insbesondere durch *Aaron Director* in Chicago vertreten und von *Stiglitz* (1970), S. 1 ff., nach ihm benannt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Unterstrichen wird die kritische Einschätzung zur Entwicklung der Staatsfinanzierung in den westlichen Industriestaaten auch durch eine Untersuchung von *Tanzi* und *Schuknecht*.[25] Sie gelangen zu dem Ergebnis, daß Staaten mit starkem Ausgabenwachstum nicht nennenswert zu einer Verbesserung der Wohlfahrt ihrer Staatsbürger beigetragen haben. Im Gegenteil: Staaten mit kleinem Staatsanteil weisen günstigere Indikatoren auf als Staaten mit großem Staatsanteil. „Thus, the large increase in public spending in some of these countries that ocurred especially after 1960 does not seem to have contributed much to social welfare."[26] Diese Überlegungen deuten ebenfalls auf ein Volumen und eine Struktur der Staatsausgaben hin, die mit den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte nur begrenzt in Einklang stehen.

Die Entwicklungen bei den staatlichen Einnahmen und Ausgaben werden sowohl in der wissenschaftlichen als auch öffentlichen Diskussion zum Anlaß genommen, über Reformnotwendigkeiten und Reformmaßnahmen nachzudenken. Im Rahmen der staatlichen Einnahmen kreisen die meisten Diskussionen heute um die Höhe und Struktur der Besteuerung sowie um das Niveau der öffentlichen Verschuldung. Dabei wird jedoch übersehen, daß diese einnahmenseitigen Probleme des staatlichen Budgets vor allem durch die stark angestiegenen Ausgaben bedingt sind. Ausgabentätigkeit hat zu Finanzierungsnotwendigkeiten geführt, die ihrerseits einen Steueranstieg und ein Anwachsen der Staatsverschuldung nach sich gezogen haben. Unabhängig davon, wie man die verschiedenen Reformmaßnahmen im einzelnen bewertet, fällt bei den Vorschlägen jedoch insgesamt auf, daß sie sich *entweder* nur auf die staatlichen Ausgaben *oder* nur auf die Einnahmen beziehen. Unverbunden nebeneinander stehende Vorschläge zu Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor und zu Ausgestaltungsvarianten möglicher Steuerreformen[27] beherrschen die wissenschaftliche Diskussion und die politische Tagesordnung. Eine *gleichzeitige* Betrachtung der Einnahmen- *und* der Ausgabenseite, wie sie mit dem Äquivalenzprinzip gegeben wäre, unterbleibt hingegen weitgehend.[28]

---

[25] *Tanzi/Schuknecht* (1997), S. 164 ff.

[26] *Ebenda*, S. 168.

[27] Zur Ausgabenkürzung vgl. z. B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994); zur Unternehmenssteuerreform *ders.* (1990a); zu einer ökologischen Steuerreform DIW (1995).

[28] Als Ausnahme siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996), Tz. 321 ff. Diese Orientierung des Sachverständigenrates am Äquivalenzprinzip deutete sich zuvor an: „Für die staatlichen Leistungen sollen – wo immer möglich und sinnvoll – die Bürger zahlen, die auch in den Genuß der Leistungen kommen. Gelingt dies nicht, dann ist tendenziell mit einer Ausweitung der Staatstätigkeit zu rechnen." Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995), Tz. 310.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

III. Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit

Vor dem Hintergrund des knappen Überblicks zur bisherigen rechts- und finanzwissenschaftlichen Bewertung des Äquivalenzprinzips sowie zur jüngeren Entwicklung der Staatsfinanzierung kann festgehalten werden:

(1) Die bestehenden Betrachtungen zu den Besteuerungsprinzipien beinhalten eine einseitige Bevorzugung des Leistungsfähigkeitsprinzips. Diese ergibt sich vor allem aus der Tatsache, daß die Prinzipien überwiegend als Steuerverteilungsnormen aufgefaßt werden, womit die verteilungsbezogene Perspektive dominiert. Die mit ihnen einhergehenden allokativen Wirkungen werden demgegenüber nicht oder nur am Rande erwähnt. Die Folge dieser Betrachtung ist, daß das Äquivalenzprinzip in heutigen finanz- und rechtswissenschaftlichen sowie in finanzpolitischen Betrachtungen ein Schattendasein führt.[29]

(2) Im Rahmen der Entwicklung der Staatsfinanzierung wird zunehmend Kritik an Niveau und Struktur der Staatsausgaben wie auch an der Höhe und den Wirkungen der staatlichen Einnahmen geübt. Eine Beziehung zu der hinter der Einnahmenerhebung stehenden Trennung beider Budgetseiten wird jedoch zumeist nicht hergestellt.

Damit werden weder die Besteuerungsprinzipien in ihren Wirkungen ausreichend gewürdigt noch wird ein wichtiger Anknüpfungspunkt für mögliche Reformmaßnahmen im Bereich der Entwicklung der Staatsfinanzierung hergestellt.

An dieser Stelle setzt die vorliegende Studie an. Es soll im Lichte der (nicht nur in Deutschland beobachtbaren) Entwicklungen in der Finanzpolitik eine Neueinschätzung des Äquivalenzprinzips versucht werden. Das Vorhaben zielt darauf ab, das Äquivalenzprinzip als normative Leitlinie für längerfristig angelegte Reformmaßnahmen im Rahmen der Finanzpolitik (neu) zu begründen und seine Umsetzungsmöglichkeiten zu überprüfen. Den häufig auf einzelne spezielle Bedingungen zugeschnittenen und ad hoc entwickelten Reformansätzen soll damit eine übergreifende Alternative gegenübergestellt werden. Ferner sollen die konkreten Möglichkeiten für eine stärker äquivalenzorientierte Ausgestaltung der Finanzpolitik analysiert werden.

---

[29] Die von *Bohley* (1977), S. 4 geäußerte Vermutung, „Gebühren und Beitrage (als konkrete Umsetzung des Äquivalenzprinzips, d. Verf.) dürften eine zunehmende Bedeutung erlangen, weil bei geringeren Wachstumsraten des Sozialprodukts und beim Sichtbarwerden steuerlicher Belastungsgrenzen ein vermutlich immer noch steigendes Angebot spezifischer öffentlicher Leistungen finanziert werden muß", hat sich nicht bewahrheitet. Eine Ausnahme stellen allenfalls bestimmte kommunale Gebühren wie etwa die Abwassergebühren dar. Von einer umfassenden stärkeren Gebührenerhebung kann jedoch nicht die Rede sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

B. Positive und normative Analyse

Das Äquivalenzprinzip stellt eine Leitlinie dar, die in der Finanzwissenschaft traditionell auf Fragen der Abgabenerhebung bezogen wird. Als eine solche Leitlinie ist dem Äquivalenzprinzip ein normativer Charakter immanent. Es nimmt für sich in Anspruch, darzulegen, wie die Abgabenerhebung gestaltet werden *soll*. Als „Prinzip", „Ideal" oder „Leitlinie" läßt es sich aus „höherangigen" gesellschaftlichen Grundwerten wie Freiheit, Gerechtigkeit usw. ableiten und steht zumeist zwischen den Zielen und den Instrumenten der Wirtschaftspolitik,[30] wobei die Nähe zur einen oder anderen Seite unterschiedlich groß sein kann (siehe Abbildung 1).[31]

Zugrundeliegende Ebene	*Beispiele für konkrete Ausprägungen*
Ebene der Oberziele	z. B. Freiheit, Effizienz, Gerechtigkeit, usw.
Ebene der Prinzipien	z. B. Besteuerungsprinzipien: Äquivalenzprinzip; Leistungsfähigkeitsprinzip
Ebene der Instrumente	z. B. öffentliche Einnahmen und Ausgaben; Gestaltung der Budgetabläufe; usw.

Abbildung 1: Beziehungen zwischen Zielen, Prinzipien und Instrumenten in der Wirtschaftspolitik

[30] Es gibt daneben jedoch auch „Prinzipien", die als Oberziele für gesellschaftliches Handeln fungieren. Vgl. *Zimmermann* (1994a); *Grossekettler* (1991a), S. 103 ff.

[31] *Bohley* sieht bei den Besteuerungsprinzipien eine besonders enge Beziehung zur Zielebene: „Derartige Prinzipien sind inhaltlich nichts anderes als für bestimmte ökonomische Bereiche ... mehr oder weniger operational formulierte Ziele oder Teilziele. Politisch einmal akzeptiert, hat ein Prinzip freilich auch den Charakter einer öffentlichen Institution und in gewissem Sinne einer Entscheidungsregel." *Bohley* (1977), S. 110.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Aus wissenschaftlicher Sicht läßt sich die Frage stellen, wie solche Prinzipien mit dem Postulat der Werturteilsfreiheit der Wissenschaft vereinbar sind. Wird gegen die Forderung Max Webers verstoßen, daß sich Wissenschaftler bei Werturteilen enthalten sollen? Ist damit nicht eine *wissenschaftliche* Beschäftigung mit dem Äquivalenzprinzip in Frage gestellt?

Diese Frage wird hier klar mit nein beantwortet. So ist darauf zu verweisen, daß als Folge des Werturteilspostulats nicht zwingend eine ausschließliche Fokussierung auf positive Analysen erforderlich ist, wenngleich diese Orientierung heute in breiten Teilen der ökonomischen Wissenschaft, vor allem im angelsächsischen Bereich (und dort vor allem in den Arbeiten von *Gary Becker* und anderen Vertretern der Chicago-School) angelegt ist. Es wird jedoch auch als legitim angesehen, wenn sich ökonomische Wissenschaft mit Werturteilen beschäftigt, *sofern die zugrundeliegenden Werte offengelegt werden.* Dies gilt in besonderer Weise dann, wenn sich Wissenschaft in den Dienst der wirtschaftspolitischen Beratung stellt.[32] Gerade in der deutschen kontinental-europäischen Tradition war die Beschäftigung mit normativen Werten – und damit die Gestaltung von Politik – seit jeher als legitimer Bereich der ökonomischen Wissenschaft angesehen worden, was sich nicht zuletzt in der Etablierung von Lehrstühlen für Wirtschafts*politik* zeigt. Im übrigen wurde eine Trennung in positive und normative Ökonomik auch von den Klassikern nicht so gesehen. Ihre Aufgabe sahen sie nach eigenem Bekunden stets in der Erklärung *und* Gestaltung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse. In diesem Sinne war „Politische Ökonomik" nie frei von Werturteilen. Die Erklärung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Phänomene erfolgte stets *zwecks* Gestaltung politischer Prozesse und nicht unabhängig davon.[33] Die an den Besteuerungsprinzipien geübte Kritik, daß der „Rückgriff auf Prinzipien ... das wirtschaftlich-politische Element moderner Steuerpolitik negieren" würde[34], trifft daher nicht den Sachverhalt. „Die 'moderne' Kritik trifft somit ins Leere, wenn sie sich gegen das Äquivalenzprinzip als solches richtet, sie kann sich höchstens gegen die in ihm enthaltenen Ziele resp. deren Dogmatisierung richten."[35]

Bedeutender für die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Äquivalenzprinzip ist ein zweiter Aspekt: So kann das Äquivalenzprinzip im Sinne positiver Wissenschaft vergleichend mit der ihr gegenüberstehenden Nicht-Äquivalenzfinanzierung analysiert werden, indem es als fiskalische oder politische Regel aufgefaßt wird, unter der budgetpolitische Entscheidungen oder allgemeiner: Entscheidungen zur Organisation des Gemeinwesens ablaufen. In die-

---

[32] Zu diesem Problemkomplex vgl. *Zimmermann* (1968), S. 305 ff.

[33] So auch *Pies* (1998), S. 122 ff.

[34] So *Littmann* (1975), S. 108.

[35] *Bohley* (1977), S. 110.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sem Sinne handelt es sich um eine dem Postulat einer werturteilsfreien Wissenschaft entsprechende Analyse von Wertungen im Objektbereich der Sozialwissenschaften.[36] Damit erfolgt eine hypothetische *positive Erklärung* auftretender Wirkungszusammenhänge. Sie ist insofern als hypothetisch anzusehen, als die Erklärung nicht auf bestehenden Wirkungen, sondern auf vermuteten Wirkungen, abgeleitet aus theoretisch-abstrahierenden Modellüberlegungen, beruht.[37] Eine so verstandene positive Analyse des Äquivalenzprinzips liefert Informationen, die den Einfluß und die Wirkungen unterschiedlicher fiskalischer und politischer Institutionen betreffen. Sie kann als wertfreier Vergleich zweier unterschiedlicher institutioneller Arrangements angesehen werden. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Äquivalenzprinzip kann so die Akteure im politischen Prozeß zu einer veränderten Einschätzung ihres Möglichkeitenraums bewegen und für den einzelnen erkennbar werden lassen, wie er sich durch eine Veränderung von fiskalischen und politischen Regeln besserstellen kann. Das hier zugrundeliegende Konzept versucht dementsprechend auf Basis von *Er*klärungen zur aller Voraussicht nach unterschiedlichen Wirkungsweise bestimmter fiskalischer Regeln zur *Auf*klärung der Wirtschaftssubjekte bzw. politischer Entscheidungsträger beizutragen und ihnen auf diese Weise entscheidungsrelevante Informationen anzubieten.[38]

Die Normativität in der Behandlung des Äquivalenzprinzips ergibt sich somit nicht, jedenfalls nicht unmittelbar, aus den mit diesem Prinzip verbundenen Werturteilen, sondern ggf. aus der Bewertung der Ergebnisse der positiven Analyse. Damit wird ein „hypothetisches Orientierungswissen" (*Pies*) bereitgestellt, auf dessen Basis sich sowohl Wahlbürger als auch politische Entscheidungsträger genauer über ihren Möglichkeitenraum informieren und Verhaltens- bzw. Regeländerungen herbeiführen können.

C. Das zugrundeliegende Effizienzkriterium

Wenn das Äquivalenzprinzip im Rahmen der vorliegenden Studie primär aus allokativer Perspektive beurteilt wird, so ist es notwendig, das zugrundeliegende Effizienzkriterium darzulegen. Der Begriff der Effizienz oder Ineffizienz wird in der Ökonomie unterschiedlich benutzt. Es ist dabei nicht immer ersichtlich, welcher Effizienzmaßstab im Einzelfall zugrundeliegt. Von den vorliegenden Effizienzkriterien sollen hier drei herausgegriffen werden: die Pareto-

---

[36] Vgl. hierzu z. B. *Albert* (1960), S. 207 ff. Allgemeiner Albert (1991).

[37] Diese Erklärung setzt implizit die Gültigkeit der theoretischen Basis voraus. Doch dieses Problem berührt nicht mehr die Werturteilsproblematik.

[38] Dieser Ansatz ist identisch mit dem Forschungsansatz von *James Buchanan*, wie er etwa in der Lesart von *Pies* (1996b), S. 2, zu finden ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Effizienz oder „wohlfahrtsökonomische Effizienz", die „konstitutionelle Effizienz" sowie ein drittes Kriterium, das in Anlehnung an Wicksell als „Wicksellsche Effizienz" bezeichnet werden kann.

Pareto-Effizienz bedeutet, daß eine Situation A einer Situation B vorzuziehen ist, wenn dadurch mindestens ein Individuum besser gestellt wird, ohne daß ein anderes Individuum schlechter gestellt wird. Ursprünglich war das Pareto-Kriterium als ein auf Handlungen bezogenes Prozeßkriterium konzipiert worden, indem es erlaubte, wohlfahrtssteigernde Handlungen als pareto-superiore Bewegungen oder Vorgänge zu interpretieren. Die Wohlfahrtsökonomik hat dann dieses auf Handlungen bezogene *Prozeß*kriterium der Pareto-Superiorität zum Konzept der Pareto-Optimalität weiterentwickelt und damit in ein *Ergebnis*kriterium überführt[39], daher auch die Bezeichnung „wohlfahrtsökonomische Effizienz". Mit Hilfe des Pareto-Kriteriums werden von der Wohlfahrtsökonomie vor allem Zustände auf Märkten bewertet. Der im Rahmen einer allgemeinen Gleichgewichtstheorie explizierte Effizienzzustand wird dabei zum Effizienzideal erhoben. Damit wird dem realen Marktgeschehen ein ideales Marktergebnis als Bewertungskriterium gegenübergestellt.

Auf die Kritik am Pareto-Maßstab als Effizienzkriterium braucht hier nicht im Detail eingegangen zu werden.[40] Es sollen nur einige Aspekte genannt werden: Um politische Abläufe (Prozesse) beurteilen zu können, erscheint das Pareto-Kriterium nur begrenzt geeignet. Vor allem der Umstand, daß bei diesem Prinzip nicht relevante Alternativen, sondern Zustände der realen Welt mit einem fiktiven, nicht realen Ideal verglichen werden, hat ihm und damit zusammen der gesamten Wohlfahrtsökonomie den Vorwurf des „Nirwana-approach" eingebracht.[41] Um diesem Vorwurf zu begegnen, erfordert die Betrachtung politischer Prozesse daher eine kategoriale Umstellung in zweifacher Hinsicht. Zum einen darf die Analyse politischer Prozesse nicht (oder zumindest nicht nur) auf einen Vergleich mit idealen Marktvorgängen abstellen, zum anderen muß ein anderes Effizienzkriterium gefunden werden, das es erlaubt, nicht nur Ergebniszustände zu beurteilen, sondern auch prozeßbezogene Handlungen.[42]

---

[39] Vgl. auch *Pies* (1996a), S. 27 ff.

[40] Vgl. dazu z. B. *Wiseman* (1990), S. 108 ff.

[41] Vgl. *Demsetz* (1969).

[42] Vgl. *Pies* (1996b), S. 8. – Von den zwei kategorialen Umstellungen, die für eine normativ ausgerichtete Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik erforderlich sind, ist von der Ökonomik bisher nur die erste angenommen worden, wenn man auf das Aufkommen der Institutionenökonomik, der Transaktionskostenökonomik, Public Choice usw. abstellt. Die Übernahme des Konsensprinzips als normatives Kriterium ist bisher jedoch nicht erfolgt. Im Gegenteil: Selbst viele Public Choice-orientierte Arbeiten benutzen weiterhin das Pareto-Kriterium als Maßstab. Dies mag u.a. zu der Kritik am Public Choice-Ansatz geführt haben, er verbleibe in den alten Denkstrukturen und stelle

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wegen des fehlenden Marktmechanismus für öffentliche Güter kann die Qualität politischer Entscheidungen daher besser über die Einhaltung von Verfahrensregeln beurteilt werden, d.h. über das Vorhandensein bestimmter Merkmale des politischen Prozesses. Darüber hinaus stellt das Pareto-Kriterium ein exogenes Kriterium dar, indem es aus der Perspektive der Wohlfahrtsökonomik auf den politischen Prozeß angewendet wird, ohne zu berücksichtigen, daß die Akteure im politischen Prozeß u.U. gar nicht die wohlfahrtsökonomische Perspektive einnehmen. Erforderlich ist also ein *internes* Kriterium zur Beurteilung politischer Prozesse.

Mit der auf *Wicksell* und *Buchanan* zurückgehenden konstitutionellen Effizienz wird mit dem *Konsensprinzip* demgegenüber ein interner Vergleichsmaßstab herangezogen, der für die Beurteilung von Handlungsprozessen genutzt werden kann. Eine Maßnahme ist danach einzuführen, wenn ihr alle Staatsbürger auf der konstitutionellen Ebene zustimmen. Damit ist das Konsensprinzip aber auch kein auf eine idealtypische Referenzsituation abstellender Maßstab. Als Kriterium dient vielmehr der Tatbestand, ob ein solcher Konsens vor dem Hintergrund der je unterschiedlichen Interessenlagen möglich ist oder nicht. Es war *Knut Wicksell*, der als einer der ersten vorgeschlagen hat, eine bestimmte Ausgabe zusammen mit der zugehörigen Finanzierung simultan zu verabschieden und nur bei Einstimmigkeit anzunehmen.[43] Diese Einstimmigkeitsregel haben *Buchanan* und *Tullock* aufgegriffen. Sie haben erkannt, daß Einstimmigkeit zu einer Blockade tagespolitischer Entscheidungen führen kann und daß von daher Konsens auf der konstitutionellen Ebene zu fordern ist, wo Entscheidungen unter dem „Schleier der Unwissenheit" getroffen werden.[44] Effizienz im Sinne von Pareto-Effizienz ist nach *Buchanan/Tullock* also vollkommen bedeutungslos, solange nicht Konsens über die „Regeln des Spiels" auf der konstitutionellen Ebene hergestellt wird. Damit wird das Konsensprinzip zum relevanten Effizienzkriterium.

Der Umgang mit der konstitutionellen Effizienz erweist sich jedoch insofern als schwierig, als hiermit explizit auf konstitutionelle (außerperiodische, die „Regeln des Spiels" betreffende) Entscheidungen abgestellt wird. Gewünscht wird häufig aber auch ein Effizienzkriterium für tagespolitische (innerperiodische, die „Spielzüge" betreffenden) Fragen. Zudem ist nicht eindeutig geklärt, welche Entscheidungen konstitutioneller und welche postkonstitutioneller Natur sind.

---

keinen fruchtbaren Ansatz für eine „Politische Ökonomik" dar. Vgl. dazu *Wohlgemuth* (1994), S. 71 ff.

[43] Vgl. *Wicksell* (1896).

[44] Vgl. *Buchanan/Tullock* (1962).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Albert Breton schlägt aus diesen Gründen vor, auf das Konsenskriterium zu verzichten. Er sieht Effizienz dann als gegeben an, wenn (a) Kosten *und* Nutzen (bzw. budgetpolitisch: Finanzierungsbeiträge *und* korrespondierende Ausgaben) eines politischen Programms gegenübergestellt werden, (b) hierüber im politischen Prozeß *simultan* befunden wird und (c) Wettbewerb besteht.[45] Weil diese Überlegungen ebenfalls auf Wicksell zurückgehen, spricht Breton auch von *Wicksellscher Effizienz.* In diesem Konzept ist das Konsensprinzip nicht mehr erforderlich. Die von den meisten Wicksell-Schülern vorgenommene normative Interpretation des Wicksellschen Gedankengutes, nämlich die Realisierung von Einstimmigkeit bzw. Nahezu-Einstimmigkeit im politischen Prozeß, wird somit nicht gefolgt. *Breton* versucht vielmehr nachzuweisen, daß der politische Wettbewerb ein effizientes Ergebnis im oben genannten Sinne herausbringt. Wettbewerb kann in dieser Betrachtung insofern als Ersatz für das Konsensprinzip angesehen werden.

In den folgenden Ausführungen zum Äquivalenzprinzip soll dieses letztgenannte Kriterium der „Wicksell-Effizienz" zugrundegelegt werden. Es entspricht – wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird – dem hier entwickelten Verständnis des Äquivalenzprinzips. Im Unterschied zu *Breton* wird jedoch davon ausgegangen, daß Wicksell-Effizienz nicht schon aufgrund von Wettbewerb besteht, sondern daß sie aufgrund fiskalischer Regeln erst geschaffen werden bzw. gestärkt werden muß.

D. Kennzeichnung und inhaltliche Abgrenzung des Äquivalenzprinzips

Mit den Ausführungen zur positiven und normativen Analyse sowie zu den Effizienzkriterien sind methodische Bausteine der Studie aufgezeigt. In diesem Unterkapitel soll nun eine inhaltliche Abgrenzung des Äquivalenzprinzips vorgenommen werden. Dabei soll den bestehenden Definitionen und Klassifikationsversuchen zum Äquivalenzprinzip keine eigene hinzugefügt werden. Vielmehr sollen die wesentlichen Elemente des Äquivalenzprinzips, die den Unterschied zur Nicht-Äquivalenzfinanzierung ausmachen, herausgearbeitet und verschiedene Ausprägungen des Äquivalenzprinzips erläutert werden. Diese dienen dann als Grundlage für die weiteren Kapitel der vorliegenden Arbeit.

---

[45] *Breton* (1996), S. 22 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

I. Kennzeichnung der wesentlichen Elemente des Äquivalenzprinzips

Eine einheitliche Definition des Äquivalenzprinzips gibt es nicht. Schon *Fritz Karl Mann* hatte darauf verwiesen, daß die Bezeichnung „Äquivalenztheorie der Besteuerung" mißverständlich sei, sofern darunter eine einheitliche Sichtweise verstanden werde. Gemeinsam ist jedoch allen Theorien, die unter der Bezeichnung Äquivalenztheorien der Besteuerung geführt werden, ihre Analogie zu privatwirtschaftlich-marktlichen Vorgängen, nämlich „die Übertragung des Prinzips von Leistung und Gegenleistung auf die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Staat und Bürger, Fürst und Untertan."[46] Diese Analogie in der Betrachtung staatlicher privater marktwirtschaftlicher Austauschprozesse stellt den Ausgangspunkt für eine Abgrenzung des Äquivalenzprinzips dar.[47] Als wesentliche charakteristische Merkmale des Äquivalenzprinzips können hierauf aufbauend folgende Elemente diskutiert werden: (1) die Verbindung von Nutzenempfängern, Kosten- und Entscheidungsträgern, (2) der Entsprechung von Leistung und Gegenleistung sowie (3) der Freiwilligkeit der Abgabenzahlung als zusätzliches Element.

1. Verbindung von Nutzen-, Kosten- und Entscheidungsträgern: Fiskalische versus politische Version des Äquivalenzprinzips

Kennzeichnend für den marktlichen Austauschprozeß ist, daß eine Verknüpfung von Nutzen und Kosten einer Maßnahme gegeben ist, d.h. jeder Nutzer wird mit einem nutzenäquivalenten Anteil an den Kosten beteiligt.

> „Niemand kann hier ein Gut nutzen oder die Nutzung fordern, ohne dafür zu bezahlen. Der Produzent als Anbieter und der Nutzer als Nachfrager entscheiden gemeinsam über das Gut, ohne daß ein am Gut nicht Interessierter auf Nachfrage und Angebot einwirken kann. Beide erwerben persönlich das Gut unter Knappheit und beide gewinnen sie beim Tausch, weil jeder das, was er erhält, höher einschätzt als das, was er dafür gibt. Sie werden so gezwungen, effizient zu produzieren und zu nutzen, wollen sie einen höchst möglichen Rein-Ertrag oder Nettonutzen erzielen."[48]

Mit dieser Betrachtung des Äquivalenzprinzips wird zunächst nur eine Verbindung zwischen *den Nutzern und den Zahlern* einer staatlichen Leistung hergestellt. Damit ist das Äquivalenzprinzip in einer (vordergründigen) *fiskalischen Hinsicht* realisiert. Eine solche Verbindung kann bestehen, ohne daß Nutzer und Zahler eigene Entscheidungsbefugnisse haben. Das kann etwa bedeuten, daß eine externe Entscheidungsinstanz darüber bestimmt, daß die Finanzierung

---

[46] *Mann* (1937/1978), S. 46.

[47] Vgl. etwa *Krause-Junk* (1977), S. 334 f.; *Bird* (1976); *Rehm* (1982), S. 186 ff.

[48] *Leineweber* (1991), S. 89.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

einer staatlichen Leistung bei denen erfolgt, die diese Leistung nutzen. Die Nutzer und Zahler selbst haben in diesem Fall jedoch keinerlei eigene Kompetenzen zur Bestimmung von Umfang und Struktur der Leistung sowie der Finanzierung, d.h. eine Fremdbestimmung der Leistung ist nicht ausgeschlossen.

Um diesen Mangel zu beseitigen, empfiehlt es sich, das Äquivalenzprinzip in einer erweiterten Interpretation zu sehen. Danach wird durch das Prinzip zusätzlich eine Beziehung zwischen *Zahlern und Entscheidungsträgern* hergestellt. Auf diese Weise wird dafür gesorgt, daß die Entscheider nur dann ein öffentliches Programm einfordern, wenn sie einen Nutzen davon haben, der mindestens ihren Finanzierungsbeiträgen entspricht. Die Nutzenempfänger und Kostenträger sind diejenigen, die über das staatliche Angebot entscheiden. Eine Fremdbestimmung des Leistungsangebots und der korrespondierenden Kostenträgerschaft wird mit dieser weiter gefaßten Interpretation ausgeschlossen. Damit ist das Äquivalenzprinzip in einer (umfassenderen) *politischen Hinsicht* realisiert.[49] Entscheidungsautonomie ist so gesehen ein integraler Bestandteil des (weit gefaßten) Äquivalenzgedankens. – Den Betrachtungen zum Äquivalenzprinzip in dieser Studie liegt diese erweiterte politische Definition zugrunde.

2. Entsprechung von Leistung und Gegenleistung: Nutzungs- versus lenkungsbezogene Version des Äquivalenzprinzips

Bei marktbezogenen Tauschvorgängen wird davon ausgegangen, daß sich die erhaltene Leistung und die Zahlung entsprechen. Folgt das Äquivalenzprinzip dieser Regel, so ist es in seiner Nutzungsversion (Entsprechungsversion) realisiert: Die Zahlung des Staatsbürgers an den Fiskus und der Nutzen aus der empfangenen Leistung sind äquivalent. Vor diesem Hintergrund entspricht eine Maßnahme dann dem Äquivalenzprinzip, wenn der Nutzenanteil im Wege der Finanzierung abgegolten wird. Dies bedeutet, daß das Ausmaß, in dem das Äquivalenzprinzip realisiert ist, durch den Grad der Entsprechung von Leistung und Gegenleistung gekennzeichnet ist. Je mehr sich Leistung und Gegenleistung in einem marktlichen Sinne entsprechen, desto ausgeprägter sind die Äquivalenzelemente.

Dieser Perspektive der *nutzungsbezogenen Auslegung* des Äquivalenzprinzips wird in dieser Studie überwiegend gefolgt. An einigen Stellen wird jedoch – im Gegensatz zum herrschenden Vorverständnis des Äquivalenzprinzips – hiervon abgewichen und versucht, Bezüge zum Äquivalenzprinzip her-

[49] Zu dieser Unterscheidung wird von *Teutemann* (1992), S. 21, Fn. 3, das Begriffspaar *fiskalische Äquivalenz* und *demokratische Äquivalenz* verwendet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zustellen, die keine Entsprechung von Leistung und Gegenleistung, auch nicht in abgeschwächter Form, beinhalten. Es wird vielmehr davon ausgegangen (und im einzelnen belegt), daß vom Äquivalenzprinzip auch dann positive allokative Wirkungen ausgehen, wenn keine Entsprechung von Leistung und Gegenleistung vorliegt. Diese Wirkungen bezeichnen die *lenkungsbezogenen Effekte* der Zusammenführung von Einnahmen und Ausgaben sowie die simultane Entscheidung hierüber.

Der Unterschied zwischen der nutzungsbezogenen und der lenkungsbezogenen Variante liegt darin, daß die nutzungsbezogene Variante dem *Nutzer* öffentlicher Leistungen seinen Nutzenempfang anlastet, während die lenkungsbezogene Variante auf den *Wähler* zielt. In ersterem Fall ergeben sich Wirkungen auf den politischen Prozeß aus dem Tatbestand, daß der Nutzer mit den korrespondierenden Finanzierungsbeiträgen konfrontiert wird, während es im letzteren Fall allein darum geht, dem Wähler die Kosten der Staatstätigkeit vor Augen zu führen (s. im einzelnen Kap. V.E.).

3. Freiwilligkeit als zusätzliches Element?

Bisweilen wird die Freiwilligkeit der Zahlung als zusätzliches Element zur Kennzeichnung äquivalenzorientierter Finanzierung herangezogen. Sie ist zumindest für marktliche Transaktionen kennzeichnend. Eine freiwillige Zahlung liegt vor, wenn der Zensit die Möglichkeit hat, auf bestimmte Leistungen zu verzichten. Übertragen auf den öffentlichen Sektor bedeutet dies, daß von Freiwilligkeit gesprochen werden kann, wenn das öffentliche Angebot zurückgewiesen werden kann.[50]

Liegt eine freiwillige Zahlung vor, so geht dies mit einer Offenlegung der Präferenzen einher: Der einzelne Staatsbürger signalisiert durch seine Nachfrage, daß er das Gut zu den bestehenden „Steuerpreisen" zu erwerben bereit ist. Die hiermit verbundenen Vorteile wurden schon von *Wicksell* herausgestellt: Steuern werden dann nicht mehr nur als Lasten betrachtet, „but as what they really should be, namely as means to secure to the community as a whole and to each of its classes particular benefits which could not be obtained in other ways. Each member of society would be happy in the knowledge that what is withdrawn from his private use will be destined for purposes which he recognizes to be useful, be it for purely selfish or for altruistic motives. Surely this would do

[50] *Blümel/Pethig/von dem Hagen* (1986), S. 241 ff., sprechen daher auch von „rejectable" und „non-rejectable" goods. Siehe auch *Blümel* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

more than anything else to awaken and maintain the spirit of good citizenship."[51]

Diese Überlegungen zur Freiwilligkeit der Zahlung beim Äquivalenzprinzip gelten jedoch nicht für alle staatlich angebotenen Leistungen. Bei einer vorgeschriebenen (zwangsweisen) Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen, etwa dem Ausstellen eines Passes, ist eine Grundlage für ein freiwilliges Austauschverhältnis nicht gegeben. Hier kann auch nicht von Präferenzenoffenbarung gesprochen werden, und eine Steuerung der Nachfrage über den Steuerpreis ist ebenfalls nicht möglich. Da nicht für alle äquivalenzbezogenen Abgaben eine freiwillige Zahlung unterstellt werden kann, stellt Freiwilligkeit lediglich ein zusätzliches, untergeordnetes Element des Äquivalenzprinzips dar. Angesichts der Bedeutung des Freifahrerverhaltens ist ein bestimmtes Ausmaß von Zwang im Rahmen der staatlichen Tätigkeit zumeist sogar erforderlich. Vor diesem Hintergrund reicht es vollkommen aus, bei der Definition des Äquivalenzprinzips allein auf die Verbindung von Nutzen, Kosten- und Entscheidungsträgern sowie auf die Entsprechung von Leistung und Gegenleistung abzustellen.

II. Ausprägungen des Äquivalenzprinzips

Um das Äquivalenzprinzip in seinen Wirkungen auf den politischen Prozeß beurteilen zu können, ist es erforderlich, eine Vorstellung über seine möglichen konkreten Ausprägungen zu erlangen. Das Prinzip muß daher in konkrete institutionelle Regeln „übersetzt" werden. Da an verschiedenen Stellen dieser Studie auf konkrete Umsetzungsformen des Äquivalenzprinzips zurückgegriffen wird, soll hier eine vorläufige Kennzeichnung seiner verschiedenen Ausprägungen erfolgen, soweit sie für das weitere Verständnis von Bedeutung sind.

1. Gebühren als zugrundegelegte abgabenrechtliche Form

In der Rechts- und Finanzwissenschaft werden üblicherweise verschiedene Abgabenformen unterschieden. Dabei wird das Äquivalenzprinzip vor allem mit der Erhebung von Entgeltabgaben, also Erwerbseinkünften des Staates, Gebühren und Beiträgen, in Zusammenhang gebracht. Diesen Entgeltabgaben, die eine Zahlung verkörpern, denen eine staatliche Gegenleistung zugrundeliegt, stehen Steuern als öffentliche Zwangsabgaben ohne Anspruch auf eine solche Gegenleistung gegenüber. Erwerbseinkünfte resultieren aus der Teilnahme des Staates am Erwerbsleben und stellen marktanaloge Zahlungen dar. Im Falle der Gebüh-

[51] *Wicksell* (1958), S. 97.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ren werden individuell zurechenbare staatliche Leistungen für die Staatsbürger abgegolten. Man spricht in diesem Sinne auch von einer privatnützigen Verwendung von Gebühren.[52] Da der konkrete Nutzen des Leistungsempfängers jedoch zumeist nicht erfaßt und monetär bewertet werden kann, scheidet eine nutzenbezogene Bemessung der Gebühr zumeist aus, und die Kosten der staatlichen Leistung stellen die Grundlage für die Gebührenerhebung dar. Beiträge sind der Gebühr insofern ähnlich, als auch sie auf das Äquivalenzprinzip zurückgeführt werden. Jedoch wird der Beitrag in aller Regel für gruppenbezogene Leistungen erhoben und dient zur Abgeltung der potentiellen Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung.

Wenn im folgenden bei der Ableitung der Wirkungen des Äquivalenzprinzips im politischen Prozeß auf eine konkrete Abgabenform zurückgegriffen wird, so wird entweder allgemein von Entgeltabgaben gesprochen, oder – häufiger – es wird Bezug auf Gebühren als einzelne Abgabeart genommen. Es wird ferner davon ausgegangen, daß die jeweilige Gebühr unter Äquivalenzgesichtspunkten „richtig" kalkuliert ist. Was dies im einzelnen bedeutet, wird unten genauer erläutert. Für die hier erfolgende vorläufige Kennzeichnung ist ausreichend, daß die Gebühr den *gesamten* Nutzen (bzw. die gesamten Kosten) der öffentlichen Leistung entspricht, den Nutzen (die Kosten) dabei aber weder unterschreitet noch übersteigt, und daß mittels der Gebühr eine verursachergerechte Anlastung des Nutzenanteils (bzw. des Kostenanteils) beim jeweiligen Nutzenempfänger der staatlichen Leistung erfolgt. Die erste Annahme stellt sicher, daß die Gebühr ähnlich wie ein Marktpreis kalkuliert wird, während die zweite Annahme darauf abstellt, daß der Nutzer der staatlichen Leistung verursachergerecht mit dem ihm entsprechenden Nutzenanteil (bzw. der von ihm verursachten Kosten) konfrontiert wird.

2. Zweckbindungen als budgetäre Ausprägung

Was die zugrundeliegende Sicht des Budgetverfahrens anbetrifft, so gehen das Äquivalenzprinzip und die Nicht-Äquivalenzfinanzierung von grundsätzlich unterschiedlichen budgetären Abläufen aus: Der *Nicht-Äquivalenzfinanzierung* liegt die Annahme zugrunde, daß die Mittel in einem allgemeinen „Einnahmentopf" gesammelt werden, von wo aus sie – je nach Dringlichkeit – in verschiedene Verwendungen fließen. Es wird also politisch über die Verteilung von Mitteln auf verschiedene Programme abgestimmt, wobei die Frage der Verteilung der Finanzierungslasten hiervon abgekoppelt ist und anderen Gesetzmä-

[52] Im Gegensatz zur gemeinnützigen Verwendung der Steuer. Vgl. *Homburg* (1997), S. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ßigkeiten unterliegt. Im angelsächsischen Schrifttum hat sich hierfür der Begriff *General Fund Financing* eingebürgert, der auch hier benutzt wird.

Beim *Äquivalenzprinzip* wird demgegenüber von der Annahme ausgegangen, daß der Budgetprozeß durch eine *Partikularisierung* der Entscheidungsabläufe gekennzeichnet ist. Eine solche Partikularisierung bedeutet, daß nicht über die Gesamtheit der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen entschieden wird, sondern über einzelne öffentliche Ausgaben und die jeweils zugehörige Finanzierung. Haushaltstechnisch erfolgt eine solche Partikularisierung zumeist durch eine *Zweckbindung* des Abgabenaufkommens. Eine Zweckbindung ist eine haushaltstechnische Maßnahme, mit der eine spezifische Einnahme für eine bestimmte Ausgabe verwendet wird bzw. eine spezifische Ausgabe nur aus einer bestimmten Einnahme finanziert wird. Zweckbindungen können dabei in zweifacher Weise erfolgen: Zum einen können sie bei Leistungen vorgenommen werden, die einen spezifischen Nutzen für die Leistungsempfänger stiften. Eine Finanzierung gemäß dem Äquivalenzprinzip würde dann darauf hinauslaufen, daß über einzelne Güter bzw. Ausgabenposten und ihre zweckgebundene Finanzierung zwar simultan, aber für jede Aufgabe jeweils getrennt entschieden würde. Das Ergebnis einer solchen nutzungsbezogenen Zweckbindung wäre die Realisierung des Äquivalenzprinzips in seiner Entsprechungsvariante (s. oben). Zum anderen können Zweckbindungen aber auch in der Weise erfolgen, daß keine Entsprechung der Leistung und der Zahlung beim jeweiligen Nutzer vorliegt. Es sind bestimmte Ausgaben mit bestimmten Einnahmen verbunden, ohne daß sich der Nutzenempfang aus der Ausgabe und die Finanzierung beim Nutzer entsprechen. In diesem Fall ergeben sich, wie schon im vorigen Abschnitt angesprochen, Lenkungswirkungen auf den allgemeinen Wähler (Version des lenkungsbezogenen Äquivalenzprinzips).

III. Zur Reichweite der Anwendung des Äquivalenzprinzips: Individualistisch-ergebnisbezogene versus gruppen- und prozeßbezogene Interpretation

Der vorliegenden Studie liegt eine weite Auslegung des Äquivalenzprinzips als politischer Gestaltungsregel zur Zusammenführung von Personengruppen (Nutzer, Zahler, Entscheider) zugrunde. Um zu verdeutlichen, was damit gemeint ist, sollen hier zwei Typen von Anwendungen differenziert werden, die sich mit Blick auf ihre Reichweite unterscheiden. Dies sind zum einen eine *individualistische* und *ergebnisbezogene* Anwendung und zum anderen eine *gruppen- und prozeßbezogene* Anwendung.

Die als individualistisch und ergebnisbezogen zu bezeichnende Variante des Äquivalenzprinzips erfaßt die in der Finanzwissenschaft bei weitem dominie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

rende Sicht. Das Äquivalenzprinzip wird danach auf *spezielle staatliche Ausgaben* bezogen, und es wird geprüft, inwieweit im Rahmen von Finanzierungsalternativen die einzelne Aufgabe über ein Entgelt von den Empfängern der staatlichen Leistung finanziert werden kann. Dabei ist hervorzuheben, daß als Empfänger zumeist einzelne Personen, Haushalte oder Unternehmen gesehen werden (*individualistische Interpretation*). Der Anwendungsbereich ist – jedenfalls in Deutschland – zumeist die kommunale Ebene, da hier der größte Teil entgeltfähiger staatlicher Leistungen vorzufinden ist. In diesem Sinne fungiert das Äquivalenzprinzip als reines Finanzierungsprinzip, bei dem bestimmte Verteilungsergebnisse anvisiert werden, die eine Verteilung von Finanzierungslasten nach dem empfangenen Nutzen vornimmt (*ergebnisbezogene Interpretation*). Wie diese Ergebnisse zustande kommen, spielt demgegenüber eine nachrangige Rolle.

Die erweiterte Anwendung des Äquivalenzprinzips bezieht sich auf den gesamten Bereich der staatlichen Tätigkeiten und ist keineswegs auf die kommunale Ebene beschränkt (*globale Orientierung*). Es geht auch nicht (nur) darum, das Verhältnis von Staat zu Bürger mit Blick auf das Vorliegen individueller Äquivalenz zu überprüfen, sondern um das Verständnis des Prinzips mit Blick auf nach sachlichen, räumlichen oder zeitlichen Merkmalen zusammengefaßten Gruppen von Individuen (*gruppenbezogene Interpretation*).[53] Im Mittelpunkt steht die Frage, ob die Organisation des politischen Prozesses in einer Weise gestaltet werden kann, daß Ergebnisse herauskommen, die mit dem Äquivalenzprinzip stärker in Einklang stehen (*prozeßbezogene Interpretation*). Damit ist der Blick stärker auf die Gestaltung von Prozessen als auf die Ableitung von Ergebnissen gerichtet. Es wird von Äquivalenz gesprochen, wenn die fiskalischen oder politischen Regeln, unter denen der Budgetprozeß abläuft, zu Ergebnissen führen, die stärker mit dem Äquivalenzprinzip in Einklang stehen. Das Äquivalenzprinzip ist in dieser Sicht dann realisiert, wenn es zu einer stärkeren Berücksichtigung der Bürgerpräferenzen kommt.[54]

Um diese beiden grundlegenden Auffassungen zur Reichweite des Äquivalenzprinzips zu verdeutlichen, kann nochmals auf das Bild des öffentlichen Budgets zurückgegriffen werden: Im Budget werden Ausgaben und Einnahmen einer Periode gegenübergestellt. Die individualistisch-ergebnisbezogene Betrachtung zielt darauf ab zu prüfen, welcher Teil der Einnahmen über das Äquivalenzprinzip finanziert werden kann und welcher (verbleibende) Teil etwa über

---

[53] Dies entspricht weitgehend der Einteilung *Hallers* (1981), S. 14, der ebenfalls die individuell-zeitliche und gruppenmäßig-lokale Äquivalenz nennt, den Aspekt der sachlichen Äquivalenz aber nicht erwähnt.

[54] Vgl. zu dieser Umschreibung auch insbesondere *Wagner* (1991), S. 4 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Steuern nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip (oder nach einem anderen Finanzierungsprinzip) zu finanzieren ist. Die Ausgaben sind dabei ihrer Höhe und Struktur nach vorgegeben und werden nicht in Frage gestellt. Es wird ebensowenig in Frage gestellt, inwieweit bei der Budgetaufstellung eine gleichzeitige Berücksichtigung der Nutzen *und* Kosten der Staatsleistungen durch die Staatsbürger erfolgt ist. Das impliziert, daß die individualistisch-ergebnisbezogene Sicht zwar bestimmte (entgeltfähige) staatliche Ausgaben und ihre Finanzierung zueinander in Beziehung setzt. Dies erfolgt aber rein technisch, wobei die staatlichen Ausgaben nicht selbst zur Disposition stehen. Rückwirkungen der Finanzierungsmethode auf Art und Umfang der Ausgaben werden somit nicht oder nur unvollständig berücksichtigt. Die prozeßbezogene Betrachtung stellt hingegen primär auf das Zustandekommen des Budgets ab und fragt, ob das Budget auf eine Art und Weise zustandegekommen ist, die mit dem Äquivalenzprinzip als fiskalische Regel vereinbar ist. In dieser Perspektive stellt also weniger die zustandegekommene Steuerverteilung das Kriterium dar, um von einer Realisierung des Äquivalenzprinzips zu sprechen, als vielmehr der Prozeß der Entscheidungsfindung.

Die beiden grundlegenden Auffassungen zum Äquivalenzprinzip finden sich in zahlreichen finanzwissenschaftlichen Veröffentlichungen, ohne daß auf diesen Unterschied genügend aufmerksam gemacht wird. So ist das Vorverständnis bei *Wicksell* oder *Buchanan* ganz ohne Zweifel von einer umfassenden Sicht des Äquivalenzprinzips als zentralem Prinzip der Budgetgestaltung und der Staatsorganisation gekennzeichnet. Demgegenüber ist die Perspektive bei *Neumark* oder *Haller* enger angelegt ist. Letzterer beispielsweise weist zwar auf die gruppenmäßige oder zeitliche Äquivalenz hin. Dennoch stehen bei ihm die Begrenzungen des Äquivalenzprinzips deutlich im Vordergrund. Aus diesem Grunde kommt in seinem Vorverständnis dem Äquivalenzprinzip eine Randfunktion innerhalb der Abgabenerhebung zu.

In der vorliegenden Studie wird der Schwerpunkt der Betrachtung auf die weite prozeßbezogene Interpretation des Äquivalenzprinzips gelegt. Vor dem Hintergrund der Probleme der Staatsfinanzierung gilt es, Möglichkeiten einer weitreichenden Anwendung des Äquivalenzprinzips auszuloten.

IV. Bezug zu ähnlichen Konzepten

Mit der hier erfolgenden weiten Interpretation des Äquivalenzprinzips ist ein Bezug zu anderen Studien gegeben, die ebenfalls in die gleiche Richtung zielen, jedoch zum Teil andere begriffliche Einordnungen oder andere Schwerpunktsetzungen vornehmen. Daher sollen an dieser Stelle einige verwandte Konzepte kurz erörtert werden, ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Eine explizite Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips in seiner weiten prozeßbezogenen Version findet sich neben anderen[55] etwa in den Arbeiten von *Grossekettler*[56] und seinen Schülern.[57] Hier wird vor dem Hintergrund einer liberalen Staatsauffassung[58] der Versuch unternommen, für verschiedene wirtschaftliche Problembereiche, wie etwa die Verschuldung, das Subventionswesen, die Finanzierung der Europäischen Union, den Finanzausgleich u.a.m., ein System von Regeln (eine „Finanzordnung") zu entwerfen, die als Leitlinien für die Ausgestaltung der jeweiligen Politikbereiche herangezogen werden können. Derartige Regeln werden als Organisations- und Finanzierungsregeln für den öffentlichen Sektor bezeichnet. Als ein leitendes Prinzip spielt in diesem Zusammenhang das Kongruenzprinzip eine bedeutsame Rolle.[59] Es verlangt, daß Versorgungsverbände für Kollektivgüter nach dem Vorbild idealtypischer Beschaffungsverbände so organisiert werden, daß sich drei Kreise decken:[60] (1) Die Kreise derjenigen, die in den Genuß des Nutzens einer Entscheidung über die Bereitstellung von Kollektivgütern kommen und die die Kosten tragen müssen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz), (2) die Kreise derjenigen, die den Bereitstellungsentscheidungen der Verbandsführung unterworfen sind und die ein Recht auf Kontrolle haben (Demokratieprinzip), sowie (3) die Kreise der Kontrollberechtigten und derjenigen, die tatsächlich kontrollieren oder die Kontrolleure direkt wählen (Prinzip der Intermediatkontrolle).

Hier spielt das Äquivalenzprinzip als eines der grundlegenden Regeln für die Erfüllung des Kongruenzprinzips eine Rolle. Es ist dabei jedoch eingebettet in ein gesamthaftes Regelsystem. So gesehen ist es nur ein Baustein einer „finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik" und dem weiter gefaßten Kongruenzprinzip unterworfen, das seinerseits nur ein Prinzip aus einer Vielzahl von sog. „Basis- und Evolutionsprinzipien" ist. Interessant ist an diesen Studien, daß Richtlinien für politisches Handeln in Form solcher Prinzipien entworfen werden. Damit wird versucht, für den öffentlichen Sektor das zu leisten, was die ordoliberale Schule für den privatwirtschaftlichen Sektor zu leisten versucht,

---

[55] Vgl. etwa das ausdifferenzierte System von Prinzipien, das im Rahmen der Überlegungen zur Dezentralisierung des Staates von *Biehl* entwickelt wurde. Siehe *Biehl* (1979), S. 85–132; *ders.* (1994), S. 99–122.

[56] Vgl. *Grossekettler* (1987); (1991b); (1993a); (1993b); (1994b); (1995).

[57] Vgl. *Schwarzner* (1991); *Teutemann* (1992); *Nieder-Eichholz* (1995); *Funke* (1995); *Sauerland* (1997).

[58] Zur Einordnung der Position siehe *Grossekettler* (1991b), S. 103 ff.

[59] Vgl. zu diesem Prinzip schon *Biehl* (1983), S. 73 f.

[60] Vgl. *Grossekettler* (1994a), S. 383.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bzw. das fortzuentwickeln, was die konstitutionelle Ökonomik für den öffentlichen Sektor zu entwickeln versucht.[61]

Eine weitere Richtung in der deutschen Finanzwissenschaft, die das Äquivalenzprinzip in einem weiten Verständnis zum Gegenstand hat, basiert auf den Arbeiten von *Recktenwald*[62] und seinen Schülern[63] und wird als *ökonomisches und politisches Verbundprinzip* bezeichnet. Das Prinzip fordert einen Verbund zwischen Nutzern, Zahlern, Entscheidungsträgern und Anbietern öffentlicher Leistungen. Es soll gewährleisten, daß es zu Kosten-Nutzen-Abwägungen der Betroffenen kommt und eine kostenminimale und präferenzengerechte Bereitstellung von öffentlichen Gütern erfolgt.[64] Ziel des politischen und ökonomischen Verbundprinzips ist es, für öffentliche Leistungen ein Äquivalent zum Preismechanismus zu finden, der am Markt Nutzung, Zahlung, Entscheidung und Angebot eines Gutes verknüpft. Als Ausgangspunkt wird dabei der Beitrag von *Olson* (1969) gesehen. Diese Sicht wird ergänzt um die Identität der Kreise der Entscheidungsträger und Anbieter und wird in personaler, räumlicher und zeitlicher Hinsicht eingefordert. Mit diesem Ansatz läßt sich u.a. erklären, daß es in der Vergangenheit zu einem säkulären Wachstum der Staatsausgaben gekommen ist.[65] Damit ist eine Verbindung zu modernen polit-ökonomischen Betrachtungen zum Wachstum der Staatsausgaben gegeben.

Schließlich finden sich Überlegungen zu einer weitgefaßten Anwendung des Äquivalenzprinzips bei *Blankart*.[66] Blankart spricht von dem Prinzip der *institutionellen Symmetrie* und meint damit die Gestaltung von Institutionen in der Weise, daß Nutznießer, Zahlungsträger und Entscheidungsträger übereinstimmen. Er sieht dabei eine enge Verbindung zum Autonomieprinzip, nach dem Entscheidungen über öffentliche Belange unabhängig von den Betroffenen gefällt werden sollen. Das Konzept weist ebenfalls eine starke Affinität zu *Olsons* fiskalischer Äquivalenz auf. Der Unterschied wird darin gesehen, daß *Olson*, seiner Zeit entsprechend, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz stärker aus dem neoklassischen bzw. wohlfahrtsökonomischen Zusammenhang heraus erarbeitet hat, während Blankart die Betonung in stärkerem Maße auf die Analyse von Institutionen legt.

---

[61] Zum Vergleich der deutschen ordoliberalen Schule und dem Constitutional Economics-Ansatz vgl. *Vanberg* (1988), S. 17 ff.; *Leipold* (1990), S. 47 ff.

[62] *Recktenwald* (1983), S. 667 ff.

[63] Vgl. *Grüske* (1985), *Leineweber* (1989), S. 88 ff.; *Raab* (1995), S. 142 ff.

[64] *Raab* (1995) S. 142.

[65] Vgl. *Leineweber* (1989).

[66] *Blankart* (1998), S. 25; ferner *ders.* (1995), S. 451 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

E. Zur Vorgehensweise in dieser Studie

Die im folgenden *Kapitel II* angestellte Betrachtung zur finanzwissenschaftlichen Rezeption des Äquivalenzprinzips soll einerseits die historischen Wurzeln des Äquivalenzgedankens verdeutlichen und andererseits den gegenwärtigen Stand der Diskussion um das Äquivalenzprinzip wiedergeben. Damit sollen zugleich diejenigen Quellen und Ansätze herausgearbeitet werden, an denen die weiteren eigenen Überlegungen in methodischer und inhaltlicher Hinsicht anknüpfen können.

Im *zweiten Teil* geht es darum zu zeigen, welche Wirkungen das Äquivalenzprinzip im politischen Prozeß entfaltet. Dabei steht eine positive Analyse der Anreize der politischen Akteure vor dem Hintergrund des Äquivalenzprinzips, aufgefaßt als finanzwirtschaftlich-institutionelles Arrangement, im Vordergrund. Um eine solche Analyse vornehmen zu können, ist es erforderlich, ein Bild des politischen Prozesses zu haben, das die Restriktionen und Handlungsmöglichkeiten der politischen Akteure erfaßt. Ein solches Modell wird im folgenden auf der Basis der Interessengruppentheorie der Regierung entwickelt. Es ist zu beachten, daß, obwohl die Analyse im zweiten Teil positiv ausgerichtet ist, hiermit ein normativer Anspruch verbunden ist, nämlich der Nachweis der Überlegenheit des Äquivalenzprinzips als Effizienzkriterium für den politischen Prozess.

Im *dritten Teil* wird versucht, Ansätze zur konkreten Umsetzung des Äquivalenzprinzips aufzuzeigen. Aufbauend auf theoretischen Überlegungen, die sich aus einer Differenzierung verschiedener Arten von Kollektivgütern ergeben, werden dazu zunächst mögliche Anknüpfungspunkte herausgearbeitet, an denen eine solche Umsetzung des Äquivalenzprinzips ansetzen kann. Diese Anknüpfungspunkte liegen nicht nur im System öffentlicher Einnahmen (Steuern, Entgeltfinanzierung, öffentliche Verschuldung), sondern auch in der Organisation des föderativen Staatsaufbaus.

Während der dritte Teil auf konkrete Möglichkeiten einer verstärkten Umsetzung des Äquivalenzgedankens im Bereich der Staatsfinanzierung und Staatsorganisation abzielt, wird im abschließenden *vierten Teil* die eher grundsätzliche Frage behandelt, auf welche Weise eine Umsetzung im politisch-administrativen Raum erfolgen kann. Vor dem Hintergrund, daß das Interesse der an budgetpolitischen Entscheidungen beteiligten Akteure darauf ausgerichtet ist, die Umsetzung einer verstärkten Äquivalenzorientierung zu verhindern, geht es darum, nach Regeln und Mechanismen zu suchen, wie eine solche Umsetzung erfolgen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Kapitel II

Das Äquivalenzprinzip in den finanzwissenschaftlichen Lehrmeinungen[67]

A. Das Äquivalenzprinzip in der Geschichte der Finanzwissenschaft – Ein Überblick

Die heutigen politischen Institutionen (auch die Institutionen der Budgetpolitik, des Einnahmen- und des Ausgabenwesens) und die Sichtweisen über die öffentliche Finanzwirtschaft wie auch die Finanzwissenschaft haben sich aus der Geschichte entwickelt. Eine ausführliche historische Analyse des Äquivalenzprinzips kann von daher einen Beitrag zu der Frage leisten, wie die Informationslagen und Anreizwirkungen der beteiligten Akteure in einer konkreten historischen Situation ausgesehen haben, wenn die Zahlung an den königlichen oder fürstlichen Hof sich am empfangenen Nutzen orientierte. Welche Rückwirkungen hatte die Art der Finanzierung auf das Ausgabeverhalten des Königs/Fürsten, welche auf das Verhalten der Zensiten als Steuerzahler? Derartige Betrachtungen gibt es in der Wirtschaftsgeschichte nur wenige. Sie wären aber von großer Bedeutung für die Gegenwart, wenn über eine verstärkte Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips in der Staatsfinanzierung nachgedacht wird.

Es ist im folgenden jedoch weder möglich noch beabsichtigt, den historischen Ursprüngen des Äquivalenz- oder des Leistungsfähigkeitsprinzips bis ins Detail nachzugehen sowie die in einer konkreten historischen Situation vorfindbaren Bedingungen genau zu erfassen. Unter den in dieser Studie verfolgten Zielsetzungen ist der Anspruch in diesem Kapitel ein anderer: Es soll zum einen gezeigt werden, daß die Dominanz des Leistungsfähigkeitsprinzips mit der diesem Prinzip innewohnenden Trennung beider Budgetseiten sich erst gegen Ende des vorigen Jahrhunderts und in diesem Jahrhundert durchgesetzt hat. Die starke Betonung des Leistungsfähigkeitsprinzips als vorrangige steuerpolitische Norm, wie sie heute vielfach vorgetragen wird, war den historischen wissenschaftlichen und politischen Betrachtungen über das Steuerwesen fremd. Daß das Äquivalenzprinzip in der heutigen Betrachtung – wie oben gezeigt – ein eng begrenztes Schattendasein führt, ist vor diesem Hintergrund wenig verständlich. Zum anderen sollen mit der historischen Betrachtung jene Quellen identifiziert werden, die eine starke Betonung auf das Äquivalenzprinzip gelegt haben. Damit können die Ursprünge heutiger Arbeiten zum Äquivalenzprinzip und auch die im weiteren Verlauf zugrundeliegende eigene Position besser veranschaulicht werden.

---

[67] Die folgenden Ausführungen finden sich auch in *Hansjürgens* (1999a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

I. Dominanz des Äquivalenzprinzips in den Betrachtungen bis zum 19. Jahrhundert

Von den beiden heute in der Finanzwissenschaft dominierenden Besteuerungsprinzipien, dem Äquivalenzprinzip und dem Leistungsfähigkeitsprinzip, war das Äquivalenzprinzip über eine lange Zeit, insbesondere in den Anfängen staatlicher Tätigkeit, vorherrschend. Dies ergibt sich schon aus dem Tatbestand, daß in Mitteleuropa im Mittelalter bis zum Beginn der Neuzeit die Finanzierung des königlichen bzw. fürstlichen Hofes zunächst als eine reine Privatangelegenheit angesehen wurde. Die Ausgaben zur Unterhaltung des Hofes waren ihrem Charakter nach private Ausgaben, eine Staatsform und demzufolge staatliche Ausgaben gab es in der heute bekannten Form nicht. Ebensowenig war die Steuer als regelmäßig fließende Einnahme bekannt. Vielmehr war sie, wie man auch an ihrer begrifflichen Herkunft – „subsiduum" – ablesen kann (es wurde auch häufig der Begriff „bede" – Bitte – verwendet), ein ausschließlich subsidiäres Instrument der Finanzierung des königlichen oder fürstlichen Hofes, das nur in besonderen Notlagen, wie z. B für Kriegszwecke, erhoben werden durfte.[68] Das Verhältnis zwischen König/Fürst und Untertanen war dabei ganz wesentlich durch Loyalität gekennzeichnet.[69] Die Steuer stellte im Rahmen der Finanzierung des Hofes lediglich einen „gelegentlichen Notbehelf"[70] dar und wurde häufig freiwillig entrichtet. Dieser Tatbestand war für die Finanzkrise in vielen Fürstentümern in Deutschland im 16. und 17. Jahrhundert verantwortlich.[71] *Webber* und *Wildavsky* sprechen bei der Umschreibung dieses Verhältnisses zutreffend von „Finance in the Private Governments in Medieval Europe: Poor Kings".[72]

Aus dem Charakter der königlichen/fürstlichen Angelegenheiten als Privatangelegenheiten resultierte, daß die Besteuerung zunächst stets in Analogie zu privatrechtlichen Vorgängen gedacht wurde: „Für die Dienste des Bürgers zahlt der Bürger einen Preis, jedoch nicht mehr und nicht weniger, als bei objektiver Würdigung der staatlichen Leistung gefordert werden kann. Leistung und Gegenleistung müssen einander entsprechen. Das ist der gemeinsame Grundgedanke aller Steuertheorien, die später unter dem Sammelnamen „Äquivalenztheorie" zusammengefaßt worden sind."[73] Dieser Grundzusammenhang dominierte bis zum 19. Jahrhundert die finanzwissenschaftlichen Betrachtungen. In besonderer Deutlichkeit trat der Gedanke des staatlich-privaten Austauschpro-

---

[68] Zu diesem Aspekt siehe *Mann* (1937/1978), S. 40 ff.

[69] Siehe *Benkert* (1985), S. 8 ff.

[70] *Mann* (1937/1978), S. 46.

[71] Vgl. aus der Perspektive der Historiker *Krüger* (1987), S. 49 ff.

[72] *Webber/Wildavsky* (1986), S. 148 ff.

[73] *Mann* (1937/1978), S. 46.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zesses dabei in der sog. „Assekuranztheorie" des Staates zutage. Die Steuer stellte nach dieser Theorie lediglich eine „Versicherungsprämie" für die staatlich gewährten Schutzfunktionen dar. Der Bürger/Untertan zahlte den „Steuerpreis" an den staatlichen Fürsten (König), und im Gegenzug wurden ihm Rechtsprechung und äußere Sicherheit *als eine korrespondierende Leistung* zuteil.

Auch nachdem die Steuer nicht mehr nur eine subsidiäre Funktion innehatte, sondern zu einer regelmäßigen Einnahmenquelle des Staates wurde, war dieser äquivalenztheoretische Grundzusammenhang kennzeichnend. Im Zuge der weiteren Entwicklung diente das Äquivalenzprinzip jedoch nicht mehr nur als *Steuerbegründungsnorm*, sondern ebenso und zunehmend auch als *Steuerverteilungsnorm*, indem die Vorteile der Friedenssicherung dem einzelnen Staatsbürger, entweder über die Bemessung der Kosten der Staatsausgaben oder über die Zurechnung erlangter Vorteile, angelastet wurden. Dies erschien zugleich als „gerecht".[74] Mit dieser Verbindung von Steuererhebung nach dem empfangenen Nutzen als Gerechtigkeitsideal wurde die Steuer zunehmend „ethisiert" (*Fritz Karl Mann*). Daraus resultierte, daß mit Blick auf die Steuerbegründung wegen des privatwirtschaftlichen Charakters der Beziehung des Königs/Fürsten zu seinen Untertanen die Steuer „privatisiert" wurde, wobei hier das Äquivalenzprinzip als Steuerbegründungsnorm diente, während mit Blick auf die Steuerverteilung die Steuer „ethisiert" wurde, was dazu führte, daß das Äquivalenzprinzip in seiner Funktion als Steuerverteilungsnorm herangezogen wurde. Die besondere Betonung des Äquivalenzprinzips als eine solche Verteilungs- oder Gerechtigkeitsnorm hat sich dabei bis in die heutige Zeit gehalten.

Auch für die Zeit des Finanzliberalismus, die ganz wesentlich durch die Arbeiten *Adam Smiths* geprägt ist, galt: „Die Kollektivwirtschaft ist ein Ebenbild der Privatwirtschaft. Die Besteuerung ist ein Machtvorgang. Der Staat schützt den Bürger und sein Vermögen; der Bürger zahlt dafür einen Preis. Besteuerung ohne staatliche Gegenleistung ist Diebstahl".[75] Häufig ist mit Blick auf die Herkunft des Äquivalenzprinzips in diesem Zusammenhang die Aussage anzutreffen, daß es auf Adam Smith zurückgeht.[76] Diese Auffassung scheint insbesondere im angelsächsischen Raum sehr verbreitet, wo nahezu ausschließlich Adam Smith als „Urvater" der Besteuerungsprinzipien zitiert wird. Doch dem ist kei-

---

[74] An diesem äquivalenztheoretischen Grundzusammenhang ändert auch die Tatsache nichts, daß die Größe des staatlichen Vorteils nach dem Vermögen oder dem Einkommen bemessen wurde. Hierdurch ergibt sich zwar gleichzeitig ein Bezug zum Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung; hierin bereits eine Dominanz des Leistungsfähigkeitsprinzips zu erkennen, wie dies beispielsweise bei *Birk* anklingt, erscheint jedoch nicht gerechtfertigt. Vgl. *Birk* (1983), S. 6 ff.

[75] *Mann* (1937/1978), S. 208 f.

[76] So z. B. *Münch* (1976), S. 111.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

neswegs so: Die Ursprünge beider Besteuerungsprinzipien und insbesondere des Äquivalenzprinzips sind schon weit vor der Zeit von Adam Smith zu sehen.[77]

Zudem ist bei Smith eine Vermischung der beiden Prinzipien vorzufinden, die zwar aus den zu seiner Zeit vorfindbaren Auffassungen zur Besteuerung zu verstehen ist, die aber im Gegensatz zu heutigen Positionen steht. Seine erste Maxime, die Norm für die Steuerverteilung, lautet: „Die Bürger eines jeden Landes sollen eigentlich zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben soweit als möglich im Verhältnis zu ihren Fähigkeiten beisteuern, was bedeutet, daß sich ihr Betrag nach dem Einkommen richten sollte, das sie jeweils unter dem Schutz des Staates erzielen."[78] Der erste Teil dieser Ausführung kann mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip, der zweite mit dem Äquivalenzprinzip in Zusammenhang gebracht werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß zu seiner Zeit die Unterschiede zwischen diesen beiden Prinzipien nicht so gesehen wurden wie heute. Die Fähigkeiten bemaßen sich nach damaligem Verständnis nach der Höhe des Einkommens, die Höhe des Einkommens wurde ihrerseits als eine Funktion des staatlich empfangenen Schutzes angesehen. Dies wird vor allem aus folgendem Satz von Smith deutlich, der sich unmittelbar an den vorherigen anschließt: „Staatsausgaben sind für die einzelnen Angehörigen eines großen Volkes ungefähr das, was die Ausgaben der Wirtschaftsführung eines ausgedehnten Gutes für alle Pächter sind, die verpflichtet sind, jeweils *im Verhältnis zu ihren Interessen* am Grund und Boden dazu beizutragen".[79] Eine Zahlung von Steuern nach den jeweiligen Interessen kann jedoch nur bedeuten, daß sich die Zahlung an den empfangenen Vorteilen bemißt.[80] Damit scheint hier das Äquivalenzprinzip auf, und es werden die Vermischung von Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzprinzip ebenso wie die assekuranztheoretische Sicht bei Adam Smith gut sichtbar.

---

[77] Dies wird schon von *Adolph Wagner* (1890), S. 292, betont, der sich zu den Steuerprinzipien von *Adam Smith* wie folgt äußert: „A. Smith's Verdienst war auch hier nicht sowohl die Aufstellung von etwas durchaus Neuem oder Originalem, als die glückliche – oder doch für glücklich geltende – Fassung von vier einfachen Regeln oder Grundsätzen (maxims) für die Besteuerung ... Diesselben haben seit ihm in den finanzwissenschaftlichen Erörterungen und in Excursen der allgemeinen Nationalökonomie auf das Steuergebiet eine grosse Rolle gespielt."

[78] *Smith,* (1976), S. 119.

[79] *Ebenda* (Hervorhebung durch den Verf.)

[80] Vgl. ähnlich auch *Musgrave/Peacock* (1958), S. IX.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

II. Das Vordringen des Leistungsfähigkeitsprinzips im 19. Jahrhundert

Die starke Betonung des Äquivalenzprinzips änderte sich im 18. und 19. Jahrhundert. Dies lag insbesondere daran, daß sich im staatstheoretischen Bereich die organische gegenüber der individualistischen Staatsauffassung mehr und mehr durchsetzte.[81] „Government must be regarded as so pre-eminently a concern of all, that to determine who are most interested in it is of no real importance."[82] In Deutschland war diese Entwicklung einer „Romantisierung" des Staates besonders augenscheinig. Der Staat war etwas herausgehobenes, besseres, er diente höheren Zielen.[83] Mit Blick auf die Besteuerung zeigte sich dies nicht zuletzt darin, daß es für den König/Fürsten nunmehr leicht war, Steuern als regelmäßige Einnahmenquelle zu erheben, was natürlich auch zu einer Verbesserung ihrer finanziellen Situation führte. Aus diesem Grunde sprechen *Webber/Wildavsky* (1986), S. 228 ff. mit Blick auf diese Epoche der beginnenden Neuzeit von „Poor People, Rich Kings".[84]

Im angelsächsischen Bereich nahmen mit Blick auf die Besteuerungsprinzipien *Jeremy Bentham* und *John Stuart Mill* eine besondere Rolle ein. Nach Bentham sollte die Glückseligkeit der Individuen maximiert werden. Weil die Gemeinschaft sich aus ihren einzelnen Mitgliedern zusammensetzt, „the interest of the community is, what? the sum of the interests of the several members who compose it."[85] Demnach sollte die Regierung danach streben, die Zufriedenheit seiner Mitglieder zu steigern. Da die Zufriedenheit einer Person bei zunehmenden Ausgaben, wie etwa Verteidigungsleistungen, nur unterproportional steigt, forderte Bentham eine Bevorzugung des Gleichheitsziels vor dem Sicherheitsziel. Die Einnahmen sollten in einer Weise erhoben werden, daß der Zufriedenheit der Gemeinschaft der geringste Schaden zugefügt würde.[86] Damit wurde die Steuergerechtigkeit mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip in Verbindung gebracht – und nicht (mehr) mit dem Äquivalenzprinzip. John Stuart Mill greift die Sichtweise von Bentham auf. In seinen „Principles" verwirft auch er das „quid-pro-quo-principle" und fordert statt dessen eine Besteuerung nach dem

---

[81] Vgl. auch *Webber/Wildavsky* (1986), S. 247 ff.; *Pohmer/Jurke* (1984), S. 452 f.

[82] *Mill* (1848), S. 2.

[83] „Wenn auch die Gemeinschaft nicht Selbstzweck ist, sondern stets Mittel für die Zwecke des Einzelnen, der allein wirklich lebenden, bedürfenden, fühlenden, denkenden, menschlichen Individuen, sondern als in der Gemeinschaft begrifflich und tatsächlich zu einer Einheit, einem ganzen zusammengefaßten Personen, so erscheint doch auch so die Gemeinschaft als das Höhere, Wichtigere und Dauerndere (oder wenigstens, verglichen mit dem Individuum, Dauerndere) den Individuen, als auch ihren Gliedern gegenüber." *Wagner* (1893), S. 830.

[84] *Webber/Wildavsky* (1986), S. 228 ff.

[85] *Bentham* (1789), S. 12.

[86] Vgl. *Musgrave* (1996/97), S. 179.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gleichen Opfer.[87] Die Präzisierung des Gedankens des gleichen Opfers konnte jedoch erst mit dem Aufkommen der Grenznutzenschule erfolgen. Es war *Edgeworth*[88], der das Fundament für die Betrachtung des gleichen *relativen* Opfers legte, nach dem die relativen Nutzenkürzungen bei den besteuerten Individuen gleich sein sollten.

Auch in Deutschland bekannte sich schon gegen Ende des 19. Jahrhunderts eine große Zahl der Finanzwissenschaftler zu einer Besteuerung, die sich *ausschließlich* am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierte.[89] Daneben gab es auch Vertreter einer „dualistischen Theorie der Steuerbemessung"[90], die neben einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit auch die *(allerdings begrenzte)* Berechtigung einer Besteuerung gemäß Leistung und Gegenleistung anerkannten.[91] Zu ihnen kann auch *Adolph Wagner* gezählt werden. Wagner stellte schon in der zweiten Auflage seiner Finanzwissenschaft für die damalige Zeit (um 1890) fest, daß „die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit *als leitendes Hauptprincip* der Besteuerung, und zwar der Staats- *und* der Communalbesteuerung in Theorie und Praxis zu fast allgemeiner Annahme gelangt" war.[92] Damit war auch die deutschsprachige finanzwissenschaftliche Denktradition ganz überwiegend auf das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung als alleiniger Steuernorm fixiert.[93]

III. Die Ausnahmerolle der Finanztheoretischen Untersuchungen von Knut Wicksell

Gegen diesen finanzwissenschaftlichen „Mainstream" gab es natürlich immer auch Einwände. Einige Autoren jener Zeit brachten gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip dabei jedoch keine fundamentale Kritik vor, sondern beschränkten sich darauf, es wegen der Probleme einer angemessenen Umsetzung in der Steuerpolitik anzugreifen.[94] Andere gingen wesentlich weiter. Eine grundlegende Kritik wurde neben den „obrigkeitskritischen" italienischen Autoren, *Panta-*

---

[87] „Gleichmäßigkeit der Besteuerung als steuerpolitischer Grundsatz bedeutet daher Gleichmäßigkeit der Opfer. Sie bedeutet, daß der Beitrag eines jeden den staatlichen Ausgaben verhältnismäßig in der Weise angeglichen wird, daß er von seinem Anteil weder mehr noch weniger Belastung verspüren wird als jeder andere von dem seinen." *Mill* (1871), S. 468 f.

[88] *Edgeworth* (1897), S. 63 ff.

[89] Vgl. ausführlich die Belege bei *Pohmer/Jurke* (1984), S. 454 ff.

[90] Vgl. *Schäffle* (1885), S. 270.

[91] So *Pohmer/Jurke* (1984), S. 456.

[92] *Wagner* (1890), S. 433 f. (Hervorhebung im Original).

[93] Siehe im einzelnen auch *Musgrave* (1996/97), S. 182 ff.

[94] Dies gilt beispielsweise für *Schanz* (1915), S. 75.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

leoni, De Viti De Marco und *Mazzola*[95], und dem Vertreter der österreichischen Grenzwertschule, *Emil Sax* (1887), vor allem von *Knut Wicksell* in seinen *Finanztheoretischen Untersuchungen* (1896) geäußert.

In den Finanztheoretischen Untersuchungen wird die Anwendung des Äquivalenzprinzips als *alleiniges Hauptprinzip* der Besteuerung begründet und eingefordert, was zu den damals (wie auch heute) vorherrschenden Auffassungen in einem scharfen Gegensatz stand. Heute berufen sich sowohl Teile der herrschenden finanzwissenschaftlichen Lehre[96] als auch die Public Choice-orientierte Finanzwissenschaft auf die Finanztheoretischen Untersuchungen Wicksells als einen ihrer wichtigsten Vorläufer.[97] Trotzdem wurden die Finanztheoretischen Untersuchungen Wicksells lange Zeit in der Finanzwissenschaft nur wenig beachtet. Insbesondere die neoklassisch geprägte Finanzwissenschaft heutiger Zeit beruft sich kaum auf dieses Werk.[98] Dabei sind hier gerade aus institutionenökonomischer Perspektive zahlreiche Anknüpfungspunkte gegeben. Es sind insbesondere die Bedeutung der Arbeiten Wicksells für die konstitutionelle Perspektive sowie ihre institutionelle Orientierung, die die Finanztheoretischen Überlegungen über die Ebene eines Gedankenexperiments („a theoretical model of rational planning"[99]) hinausheben.[100]

Anknüpfend an die Kritik an der herrschenden finanzwissenschaftlichen Lehre liegt der Kerngedanke Wicksells darin, den Vorgang von staatlicher Einnahmenerhebung und staatlicher Verausgabung dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung unterzuordnen.[101] Wicksell wendet sich dabei ausdrücklich gegen

---

[95] Als Überblick über die italienische Schule der Finanzwissenschaft vgl. *Buchanan* (1960), S. 24 ff.

[96] Insbesondere die Theorie der öffentlichen Güter wird mit *Wicksell* als den wichtigsten Vorläufer in Verbindung gebracht. Vgl. *Arnold* (1992), S. 2.

[97] „(T)his European scholarship ... provided the foundations of both for the formulation of normative public finance by Paul Samuelson and the somewhat later emergence of public choice, as an independent discipline." *Buchanan* (1989a), S. 289. Zu dem Phänomen, daß sich *Buchanan* und *Musgrave* beide auf *Wicksell* berufen, jedoch vollkommen unterschiedliche „Schulen" im Bereich der Finanzwissenschaft repräsentieren, vgl. *Hansjürgens* (2000a). Sie auch *Buchanan* (1999); *Musgrave* (1999), S. 40.

[98] In vielen Übersichtsartikeln zur Geschichte der Finanzwissenschaft findet das Werk entsprechend keine oder nur geringe Beachtung. Vgl. stellvertretend *Mann* (1977); vgl. im einzelnen auch die Nachweise bei *Blankart* (1996), S. 438 f.; *Grossekettler* (1988), S. 191 ff.

[99] *Musgrave* (1939/1986), S. 7.

[100] Insbesondere *R.E. Wagner* (1988, S. 162) hat auf diesen Tatbestand aufmerksam gemacht.

[101] An dieser Stelle ist interessant darauf hinzuweisen, daß *Buchanan* in seiner Übersetzung des zweiten Kapitels der Finanztheoretischen Untersuchungen, „Über ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung", für das Prinzip der Leistung und Gegenleistung nicht den Begriff „benefit principle" gewählt hat, sondern die Bezeichnung 'Value and Countervalue'. Eine Begründung hierfür liefert er nicht. Er weist nur darauf hin, daß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Adolph Wagner, der anstrebte, „das Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse ungefähr überall da aufrecht zu erhalten, wo dasselbe ohne Schwierigkeiten verwendet werden konnte."[102] Er selbst weist demgegenüber darauf hin, daß das Äquivalenzprinzip bei *allen* Arten der Staatstätigkeit angewendet werden sollte: „In my view the benefit principle can and must be applied to all those activities of the state which involve the problem of a rational determination of separate state expenditures".[103] Hiervon schließt er nur frühere Verpflichtungen des Staates aus, die die Interessen der gegenwärtigen Mitbürger nicht berühren.[104]

Realisiert wird das Prinzip von Leistung und Gegenleistung dabei durch die Etablierung der (Nahezu-)Einstimmigkeitsregel: Ein Programm und die korrespondierende Finanzierung werden nur angenommen, wenn sie mit relativer Einstimmigkeit verabschiedet werden. Unter relativer Einstimmigkeit versteht Wicksell Mehrheiten von 75, 80 oder 90 %.[105] Da ein Individuum einem politischen Programm nur dann zustimmen wird, wenn es hieraus Nettovorteile zieht, wird es, um Zustimmung aller Mitglieder der Gesellschaft zu erlangen, notwendigerweise zu einer Differenzierung der Zahlungsbeiträge gemäß dem empfangenen Vorteil kommen; das Äquivalenzprinzip ist realisiert. Damit ist es die Entscheidungsregel der Einstimmigkeit, die dafür Sorge trägt, daß die einzelnen Bürger gemäß ihren Nutzen zur Finanzierung der Staatstätigkeit herangezogen werden. Die Notwendigkeit der Herbeiführung einer politischen Entscheidung ergibt sich dabei aus dem Tatbestand, daß die Bürger wegen Freifahrerverhaltens nicht gewillt sind, ihre Finanzierungsbeiträge freiwillig zu entrichten. Der Staat kann die Zahlung demgegenüber erzwingen. In diesem Punkte bietet Wicksell eine Fortentwicklung der Arbeiten Mazzolas, der zwar auch erkannt hatte, daß die Finanzierungsbeiträge zwischen den Individuen gemäß dem empfangenen Nutzen differenziert werden sollen, der aber das Problem des strategischen Verhaltens nicht berücksichtigt hatte.[106]

„the term 'benefit principle' is not sufficiently specific". Vgl. *Wicksell* (1896/1958). Es mag daran liegen, daß *Buchanan* Befürchtungen hatte, daß das „benefit principle" nur in seiner individualistischen engen Sicht aufgefaßt würde, was der Intention *Wicksells* gerade nicht entsprochen hätte.

[102] *Wicksell* (1896), S. 78.

[103] *Wicksell* (1958), S. 79. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen erscheint es doch sehr überraschend, die Auffassung vorzufinden, *Sax*, *Wicksell* und *Lindahl* hätten das Leistungsfähigkeitsprinzip postuliert. So *Birk* (1983), S. 25. Genau das Gegenteil ist der Fall!

[104] *Wicksell* (1896), S. 84.

[105] *Ebenda*, S. 116 f.

[106] „Wenn der einzelne sein Geld so für private und öffentliche Ausgaben verwenden soll, daß für ihn die größtmögliche Befriedigung entsteht, so wird er für die öffentlichen Zwecke ... offenbar *keinen Deut* zahlen. Denn ob er viel oder wenig zahlt, das wird meistens auf den Umfang der Staatsleistungen einen so geringen Einfluß haben, daß er selbst davon so gut wie gar nichts verspüren wird. Allerdings, wenn jedermann dasselbe

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Einstimmigkeitsregel hat insbesondere in der Entwicklung der Public Choice-Schule eine große Rolle gespielt (und spielt sie noch heute). Damit ist der Schwerpunkt der Betrachtung jedoch einseitig auf *politische Entscheidungsregeln* gelegt worden. Die Frage, inwieweit das Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenseite sowie eine Abstimmung der betroffenen Nutznießer und Kostenträger durch bestimmte *fiskalische Regeln* realisiert werden können, die zu einem gleichen oder ähnlichen Ergebnis wie die politische Entscheidungsregel der Einstimmigkeit führen, wird demgegenüber sowohl bei Wicksell selbst als auch in diesen Arbeiten überwiegend vernachlässigt.[107] „The case for integrating tax and expenditure decisions is ... the essence of the Wicksellian message (and not the much emphasised concern of unanimity) which, notwithstanding some attention to earmarking, seems largely neglected in most of the Leviathan modelling of the problem."[108]

Dies ist die Stelle, an der die eigenen Überlegungen zu einer Umsetzung des Äquivalenzprinzips ansetzen. Es wird im Rahmen dieser Arbeit der Versuch unternommen, jenseits von politischen Entscheidungsregeln fiskalische Regeln zu entwickeln, die eine Stärkung des Äquivalenzgedankens in der Staatsfinanzierung bewirken. Es wird somit davon ausgegangen, daß eine politische Verfassung in Form der repräsentativen Demokratie mit den ihr zugrundeliegenden politischen Abstimmungsregeln besteht, für die das Äquivalenzprinzip als fiskalische Regel auf eine verstärkte Anwendung hin überprüft werden soll.

Die im folgenden mit Blick auf ihren Bezug zum Äquivalenzprinzip zu analysierenden heutigen finanzwissenschaftlichen „Denkschulen" sind aus diesen historischen Quellen hervorgegangen. Es lassen sich folglich zahlreiche Verbindungslinien zwischen den heutigen finanzwissenschaftlichen Betrachtungen und diesen historischen Arbeiten ziehen.

---

thun wollte, so würde der Staat bald aufhören müssen zu funktionieren. Der Nutzen und Grenznutzen der Staatsleistungen ... für den einzelnen wird also freilich im allerhöchsten Grade von dem abhängen, wieviel alle *übrigen* Mitglieder des Staates dafür zahlen, aber so gut wie gar nicht von dem, wieviel er selbst zahlt." *Wicksell* (1896), S. 100 (Hervorhebung im Original). Dieser Aspekt des strategischen Verhaltens war insbesondere für die Arbeiten *Musgraves* (neben der Trennung von Allokations- und Distributionsaspekten) das wichtigste Element der Überlegungen *Wicksells*. Vgl. *Musgrave* (1999), S. 43 f.; *Hansjürgens* (2000a).

[107] Die Symmetrie von politischen Entscheidungsregeln und bestimmten fiskalischen Regeln wird demgegenüber auch schon bei *Buchanan* (1967) erwähnt. Vgl. auch *Folkers* (1996), S. 112.

[108] *Musgrave* (1981), S. 114. Mit den angesprochenen Ausnahmen meint *Musgrave* den Beitrag von *Buchanan* (1963) zur Zweckbindung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

B. Die Rolle des Äquivalenzprinzips in heutigen finanzwissenschaftlichen Betrachtungen

In Abbildung 2 ist ein Stammbaum der wichtigsten finanzwissenschaftlichen Lehrmeinungen in ihrem Bezug zum Äquivalenzprinzip nachgezeichnet.[109] Dabei sind nicht alle Verästelungen wiedergegeben, aber für die hier erfolgende Betrachtung reicht der Detailliertheitsgrad vollkommen aus. Die heutigen finanzwissenschaftlichen Lehrmeinungen werden im folgenden gemäß ihrem Äquivalenzbezug unterschieden in solche die (1) eine explizite Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips aufweisen, (2) das Äquivalenzprinzip implizit mitgedacht haben sowie (3) keinen Bezug zum Äquivalenzprinzip aufweisen (s. zum folgenden Abbildung 2).

I. Public Choice und Constitutional Economics: Explizite Einbeziehung des Äquivalenzprinzips

Die direkteste Verbindung des Äquivalenzprinzips ergibt sich über *Wicksell* zu *Buchanan* und damit zur Public Choice-orientierten Finanzwissenschaft sowie zur Constitutional Economics (linker Bereich in Abbildung 2). Der *Public Choice*-Ansatz hat sich aus der Finanzwissenschaft entwickelt und kann als wichtige Ergänzung zur vorherrschenden neoklassischen Denkrichtung gesehen werden.[110] Ähnlich wie die Theorie der öffentlichen Güter eine Theorie des Marktversagens darstellt, kann die Public Choice-Theorie als eine Theorie des Staatsversagens aufgefaßt werden.[111] Public Choice ist dabei eine *Sichtweise*, die durch zwei Elemente gekennzeichnet werden kann:[112]Auf der einen Seite – und dies ist für die Nähe zum Äquivalenzprinzip entscheidend – werden die Interaktionen zwischen den Nachfragern politischer Programme und ihren Anbietern als marktanaloge Prozesse gesehen („politics as exchange"). Der Prozeß

---

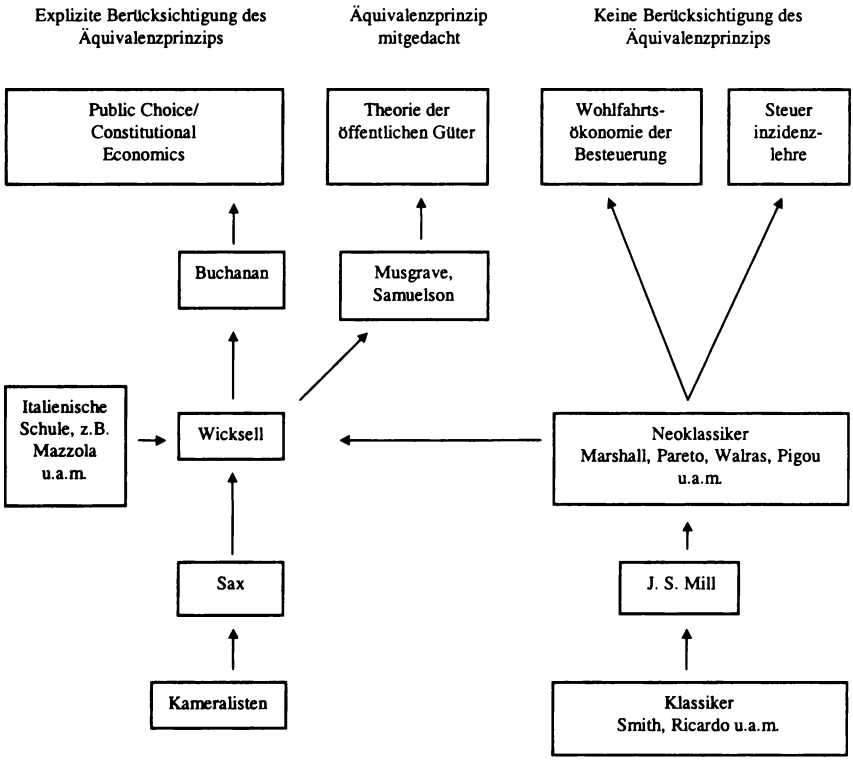
[109] Der Stammbaum ist in Analogie zu *Blankart* (1998), S. 31, entwickelt, der seine Überlegungen jedoch auf die finanzwissenschaftlichen Lehrmeinungen insgesamt bezieht.

[110] Auf diese Ergänzungsfunktion weist beispielsweise *Blankart* (1994), S. 245 ff. hin. Für viele Autoren stehen die beiden Ansätze demgegenüber in einem unversöhnlichen Verhältnis. *Buchanan* selbst hat darauf hingewiesen, daß eine übergreifende, integrative Finanzwissenschaft, die beide Perspektiven eint, bisher noch nicht geschrieben worden sei (1989a), S. 289 ff. Als einen Versuch in diese Richtung kann man das Lehrbuch von *Cullis* und *Jones* (1992), sowie den Band von *Breton* (1996) werten.

[111] „Public choice is a theory of 'government failure' here in the precisely analogous sense that theoretical welfare economics has been a theory of 'market failure'". *Buchanan* (1979), S. 178.

[112] Vgl. *Buchanan* (1989b), S. 13 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH



Quelle: Erstellt in Anlehnung an *Blankart* (1998), S. 31.

Abbildung 2: Ein Stammbaum finanzwissenschaftlicher Lehrmeinungen in ihrem Bezug zum Äquivalenzprinzip

der Steuererhebung und Verausgabung von Mitteln ist danach seinem Charakter nach ein Ergebnis des Bargaining zwischen zwei unabhängigen Partnern, den Bürgern auf der einen und dem Staat auf der anderen Seite, wobei der Staat seine Rechtfertigung aus der (freiwilligen) Zustimmung der Bürger bezieht.[113] Die

[113] „The state has its origin, and depends for its continuance upon, the desires of individuals to fulfill a certain portion of their wants collectively. The state has no ends other than those of its individual members and is not a separate decision making unit. State decisions are, in the final analysis, the collective decisions of individuals." *Buchanan* (1949), S. 498.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Übertragung des Tauschgedankens auf den öffentlichen Sektor hat zur Folge, daß eine Analogisierung von Markt- und Politikprozessen stattfindet.[114]

Auf der anderen Seite wird das Verhaltensmodell des homo oeconomicus als für den öffentlichen Sektor relevant angesehen. Damit weist der homo oeconomicus für die Vertreter des Public Choice-Ansatzes im marktlichen wie auch im nichtmarktlichen Bereich gleichermaßen Relevanz auf.[115]

Der Public Choice-Ansatz basiert auf einer positiven Analyse des politischen Prozesses.[116] Als Pendant im normativen Bereich kann das Gebiet der *Constitutional Economics* angesehen werden.[117] Ausgehend von den (positiven) Wirkungen fiskalischer und politischer Regeln wird hier gefragt, welche normativen Reformvorschläge auf der Verfassungsebene etabliert werden können, die ihrerseits die Abläufe im „politischen Tagesgeschäft" gestalten können. Wie sind die „Regeln des Spiels" zu gestalten, damit sich die Akteure wünschenswert verhalten? Die Regeln des Spiels werden dabei auf der konstitutionellen Ebene festgelegt. Mit der Herausnahme der Festlegung fiskalischer und politischer Regeln aus den täglichen politischen Entscheidungen gelingt es, daß Individuen unter dem „Schleier der Ungewißheit" (Rawls) Trittbrettfahrerverhalten überwinden und Lösungen für das Kollektiv gefunden werden können.

Es ist wichtig festzuhalten, daß die konstitutionelle Perspektive in einer Welt wohlmeinender Diktatoren oder gemeinwohlorientierter Politiker nicht notwendig ist, weil sich hier kein Erfordernis für (zumeist begrenzende) Regeln auf der Verfassungsebene ergibt. Nur wenn man die Public Choice-Betrachtung als Grundlage akzeptiert, machen daher Überlegungen der konstitutionellen Ökonomik Sinn.[118]

---

[114] Vgl. auch *Pies* (1996b), S. 23 f.

[115] Siehe dazu auch *Kirchgässner* (1991); *Boudreaux* (1996).

[116] The „positive theory of government ... is part of the public choice perspective that seeks to explain how the range, scope, and form of public actions are shaped by the behavior of largely self-interested individual citizens, organized interest groups, politicians, and government employees, who interact which each other in a variety of nonmarket political institutions." *Cordes* (1997), S. 169.

[117] Zum Ansatz der Constitutional Economics siehe grundlegend *Buchanan* (1990); (1991b).; Der Begriff wurde von *McKenzie* (1984) geprägt. Als wichtigste Arbeiten können *Buchanan* und *Tullock* (1962), *Buchanan* (1975) sowie *Brennan* und *Buchanan* (1980) angesehen werden.

[118] Vgl. dazu *Buchanan* (1989a) S. 291.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

II. Theorie der öffentlichen Güter: Implizite Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips

Als Zweig der Finanzwissenschaft, der das Äquivalenzprinzip implizit mitgedacht hat (mittlerer Bereich in Abbildung 2), kann die Theorie der öffentlichen Güter angesehen werden. Man kann die von *Samuelson* entwickelte Theorie der öffentlichen Güter als Fortentwicklung der Überlegungen *Wicksells* und vor allem *Lindahls* sehen.[119] *Lindahl* hatte bekanntlich den Gedanken *Wicksells* aufgegriffen und nachgewiesen, daß bei Verhandlungen zwischen zwei Personen (Parteien) die nachgefragte Menge nicht nur von den Präferenzen, sondern auch von den Finanzierungsbeiträgen der Personen (Parteien) abhängt. Im Gleichgewicht beider Nachfragekurven kommt es daher zu einem Ausgleich von Grenznutzen und Steuerpreis (sog. „Lindahl-Preise").

Den Kernbereich der Theorie bildet die Feststellung, daß im Unterschied zu privaten Gütern, bei denen die Pareto-optimale Ausbringung dann realisiert wird, wenn sich marginale Nutzen und marginale Zahlungsbereitschaft entsprechen, bei öffentlichen Gütern der marginalen Nutzen der *Summe* der marginalen Zahlungsbereitschaften entsprechen muß, um Pareto-Optimalität herzustellen. Während somit bei der Allokation privater Güter jedes Individuum Preisnehmer und Mengenanpasser ist (was sich in einer horizontalen Addition der Nachfragekurven widerspiegelt), ist bei der Allokation öffentlicher Güter das Individuum Mengennehmer und paßt den Preis über seine individuelle Zahlungsbereitschaft an (was sich in der vertikalen Addition der Nachfragekurven bzw. Zahlungsbereitschaften widerspiegelt). In dieser Betrachtung hängt die Zahlungsbereitschaft des Individuums direkt vom marginalen Nutzen ab, den es aus dem Konsum des öffentlichen Gutes zieht. Es ist so lange bereit, einen Steuerpreis zu zahlen, wie es einen zusätzlichen Nutzen aus den öffentlichen Leistungen zieht. Wenn der Preis des öffentlichen Gutes als „Steuer" angesehen wird, folgt somit aus dieser Betrachtung, daß die Finanzierung öffentlicher Güter über *Äquivalenzsteuern* erfolgt. Es handelt sich um „individualisierte" oder „personalisierte" benefit taxes für öffentliche Güter.

Der Theorie der öffentlichen Güter liegt damit implizit die Betrachtung von Äquivalenzsteuern zugrunde, mit denen das Gut finanziert wird, während distributionspolitische Zielsetzungen allein mit Lump-sum-Steuern betrieben werden dürfen, um die Allokation in der Güternachfrage (zwischen dem öffentlichen und dem privaten Gut) nicht zu beeinflussen und keine Verzerrungen herbeizuführen.[120] Dieser Finanzierungsaspekt, der der Betrachtung zu den öffentlichen

---

[119] „Samuelson's model ... is a neoclassical generalisation of the earlier models of Wicksell and Lindahl." *Brown/Jackson* (1983), S. 53.

[120] *Ebenda*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Gütern zugrundeliegt, wird häufig übersehen, weil allein auf die ausgabeseitigen Betrachtungen abgestellt wird.[121]

Die Samuelson-Betrachtung ist bekanntlich in der realen Welt bekanntlich nicht anwendbar, vor allem wegen zweier grundlegender Probleme: Zum einen setzt die Betrachtung einen allwissenden staatlichen Planer voraus, der Kenntnis über die marginalen Zahlungsbereitschaften aller Mitglieder der Gesellschaft besitzt und der entsprechend in der Lage ist, individualisierte Steuerpreise festzulegen. Um diese Aufgabe lösen zu können, müßte dieser Planer alle Informationen bezüglich der individuellen Nutzenvorstellungen besitzen. Vor allem müßte er auch die Verteilungsfrage lösen. Diese Probleme werden zumeist durch die Festlegung einer exogen vorgegebenen sozialen Wohlfahrtsfunktion gelöst bzw. umgangen.

Zum anderen setzt die Betrachtung voraus, daß die einzelnen Mitglieder der Gesellschaft bereit sind, ihre Präferenzen gegenüber dem staatlichen Planer offenzulegen, so daß dieser die entsprechenden Nachfragefunktionen kennt. Dies ist jedoch – insbesondere in großen und anonymen Kollektiven – nicht zu erwarten. *Samuelson* selbst hat diese Problematik erkannt und spricht daher von „Pseudo-Steuerpreisen" und „Pseudo-Nachfragekurven". Damit bringt er zum Ausdruck, daß die Individuen ihre Nachfrage wegen strategischen Verhaltens nicht tatsächlich artikulieren.[122]

III. Optimalsteuertheorie: Keine Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips

An sich würde man in der finanzwissenschaftlichen Ausrichtung der Optimalsteuertheorie Bezüge zum Äquivalenzprinzip erwarten, da sich diese Theorierichtung ganz überwiegend auf die allokativen Bezüge der öffentlichen Finanzen (zunehmend unter Berücksichtigung verteilungsbezogener Restriktionen) bezieht. Diese Bezüge spielen auch beim Äquivalenzprinzip eine große Rolle. Trotzdem wird dem Äquivalenzprinzip in der Optimalsteuertheorie kaum Beachtung geschenkt. Dies bedarf der Erklärung.

Der Umstand, daß in der Theorie der öffentlichen Güter die Ermittlung von Steuerpreisen wegen mangelnder Präferenzenoffenbarung nicht möglich ist, hat dazu geführt, daß Effizienz auf der Steuerseite dadurch erreicht werden soll,

---

[121] Doch schon *Musgrave* (1969, S. 797) hat den Finanzierungsaspekt in *Samuelsons* Theorie der öffentlichen Güter herausgestellt: „While Samuelson referred to his formulation as a 'theory of public expenditures', this was too narrow a term. The formulation does not constitute an 'expenditure-only' approach, analogous to the classical taxation-only version. The opportunity cost of social goods use is made an integral part of the analysis, and the entire picture is included."

[122] Vgl. *Samuelson* (1968), S. 98 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

daß die Steuern auf möglichst neutrale Weise erhoben werden. Die Wohlfahrtsökonomie fordert damit, daß ein gegebenes Steueraufkommen unter Minimierung von Zusatzlasten erhoben werden soll. Damit ist eine Trennung beider Budgetseiten erfolgt. Die Theorie geht danach davon aus, „daß Steuern – etwa zur Finanzierung öffentlicher Güter – erforderlich sind, Lump-sum-Steuern/Transfers oder dem Äquivalenzprinzip entsprechende Lindahl-Steuern aber nicht erhoben werden können."[123] Für die Finanzierung öffentlicher Güter sind individualisierte Lindahl-Steuerpreise deshalb nicht möglich, weil ein Ausschluß nicht zahlungswilliger Individuen vom Konsum der Leistung nicht funktioniert. Es wäre überdies auch ineffizient, individualisierte Steuerpreise zu erheben, da eine zusätzliche Nutzung durch ein Individuum Grenzkosten von Null verursacht. Sind hingegen Ausschlußmöglichkeiten gegeben, so ist es zwar möglich, Lindahl-Preise zu erheben. Damit diese jedoch einen Beitrag zur Allokationsverbesserung leisteten, müßten sie in Form marktmäßiger äquivalenzorientierter Steuern erhoben werden, d.h. sie müßten dem Nutzen des Leistungsempfängers der öffentlichen Leistungen entsprechen und damit seiner marginalen Zahlungsbereitschaft. Wenn diese Voraussetzungen aber gegeben wären, könnten die entsprechenden Güter genauso gut auf privaten Märkten angeboten werden.[124]

Die Optimalsteuertheorie weist somit keine Bezüge zum Äquivalenzprinzip auf (rechter Bereich in Abbildung 2). Die Besteuerungsprinzipien scheinen vielmehr aus der Perspektive der Optimalsteuertheorie ein Relikt der „alten" Finanzwissenschaft zu sein.[125] Wenn überhaupt eine Verbindung der Optimalsteuertheorie zu den Besteuerungsprinzipien gegeben ist, so bezieht sich diese vielmehr auf das Leistungsfähigkeitsprinzip. Dies ergibt sich aus der Einbeziehung der sozialen Wohlfahrtsfunktion, die ja die verteilungspolitischen Vorstellungen der Gesellschaft widerspiegelt. Die Theorie beruht auf zwei Annahmen:[126] Erstens: Eine gleichmäßigere Einkommensverteilung zieht höhere marginale Steuersätze – und damit höhere Zusatzlasten der Besteuerung – nach sich. Dies stellt einen Kostenfaktor dar. Und zweitens: Eine gleichmäßigere Einkommensverteilung verbessert bei sinkendem Grenznutzen des Einkommens das Nutzenniveau der Armen mehr, als das Nutzenniveau der Reichen begrenzt wird. Dies stellt einen Nutzen der Umverteilung dar. Durch die alternative Wahl unterschiedli-

---

[123] *Richter/Wiegard* (1993), S. 338.

[124] Vgl. ähnlich auch *Raab* (1995), S. 169 f.

[125] Im Gegensatz zur „neuen" Finanzwissenschaft, *Richter/Wiegard* (1993). Eine explizite Ablehnung der Besteuerungsprinzipien (hier jedoch der Opfertheorien) durch Vertreter der Optimalsteuertheorie findet man bei *Ramser* (1982), S. 171 ff. Demgegenüber ist auch eine nutzentheoretische Fundierung der Besteuerungsprinzipien vorzufinden. Vgl. *Pfähler* (1976); *Richter* (1983), S. 211 ff.; *Seidl* (1983), S. 163 ff.

[126] Vgl. auch *Breton* (1996), S. 18 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

cher Steuersätze bei der Einkommensteuer können diese marginalen Kosten und Nutzen ausgeglichen werden. Ein optimaler Steuersatz trägt somit sowohl der Effizienz als auch der Gerechtigkeit Rechnung und ermöglicht es, die totale mit der Besteuerung verbundene Belastung so gering wie möglich zu halten. Das Leistungsfähigkeitsprinzip scheint hier in dem sinkenden Grenznutzen des Einkommens der Besserverdienenden auf. Dieser Aspekt des minimalen Gesamtopfers für die Gesellschaft läßt sich dementsprechend auf *J. St. Mill* zurückführen.

C. Folgerungen für die weitere methodische Vorgehensweise

Die Analyse der Rolle des Äquivalenzprinzips in heutigen finanzwissenschaftlichen Betrachtungen verdeutlicht, wo die Anknüpfungspunkte für die vorliegende Studie zu sehen sind. Sie ergeben sich *nicht* aus der Wohlfahrtsökonomie der Besteuerung und ihrer Variante der Optimalsteuertheorie. Sie ergeben sich auch *nicht* aus einem Anknüpfen an der Theorie der öffentlichen Güter, weil hier die institutionellen Grundlagen der Steuer- und Ausgabenpolitik des Staates außen vor bleiben. Die Anknüpfungspunkte ergeben sich vielmehr in erster Linie aus dem Forschungsprogramm der Neuen Politischen Ökonomie und der konstitutionellen Ökonomik. Es geht zunächst im Sinne einer positiven Analyse darum zu analysieren, wie sich die Entscheidungsträger im öffentlichen Sektor unter dem Eindruck des Äquivalenzprinzips (als fiskalischer Regel) – im Gegensatz zum Fall der Nicht-Äquivalenzfinanzierung – verhalten.

Das Ziel des weiteren Vorgehens ist folglich die Ableitung nomologischer Hypothesen über die Veränderungen des politischen Prozesses und seiner Ergebnisse unter alternativen fiskalischen (konstitutionellen) Regeln. Die Hypothesen sind dabei zum einen solche, die im Sinne von „Wenn-dann"-Aussagen unmittelbar auf bestimmte Ergebnisse hindeuten. Sie können im Sinne von *Hayek* als Mustervoraussagen („pattern predictions") gedeutet werden.[127] Mit Blick auf das Äquivalenzprinzip könnte eine derartige Hypothese lauten: Wenn vermehrt Entgelte als staatliche Einnahmen erhoben werden, führt dies zu einer Begrenzung der Handlungsspielräume von Politikern, Bürokraten und Interessengruppen und im Gefolge zu einem geringeren Staatsanteil. Zum anderen sind die gesuchten Hypothesen aber auch darauf gerichtet zu prüfen, ob und inwieweit das Äquivalenzprinzip dazu führt, daß sich bestimmte Regeln ihrerseits ändern. Das Äquivalenzprinzip wird dann als prozeßbezogenes Kriterium aufgefaßt, dessen Ergebnis eine – hieraus abgeleitete – Regel ist. Eine solche Hypothese könnte etwa lauten: Wenn das Äquivalenzprinzip im politischen Prozeß

[127] Vgl. beispielsweise *Hayek* (1964), S. 96–105.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

verstärkt Berücksichtigung findet, führt das zu einer Forderung nach einem ausgeglichenen Budget, mithin zu einem Verbot der Neuverschuldung.

Von den in der Neuen Politischen Ökonomie und in der konstitutionellen Ökonomik vorfindbaren Methoden zur Ableitung von Hypothesen über das Wirken institutioneller Regelungen, nämlich (1) komparativ-statische Betrachtungen, (2) historische Untersuchungen sowie (3) Laborexperimente[128] wird in dieser Studie vor allem erstere verwendet. Dies ergibt sich allein schon daraus, daß es bei historischen Untersuchungen schwer ist, die intervenierenden Nebenvariablen auszuschließen, und daß Laborexperimente in den Sozialwissenschaften häufig gänzlich unmöglich sind. Eine Bezugnahme auf komparativ-statische Analysen setzt aber voraus, daß man in der Lage ist, Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge abzuleiten. Vergleichende Analysen unterschiedlicher institutioneller Arrangements müssen jedoch immer einen geeigneten Vergleichsmaßstab aufweisen. Es wäre nicht zulässig, das General Fund Financing (als budgetärer Umsetzung der Nicht-Äquivalenzfinanzierung), wie es in der Realität vorgefunden wird, mit dem Äquivalenzprinzip in seiner idealisierten Form zu vergleichen. Eine solche Vorgehensweise würde einen „Nirwana-approach" darstellen und ist daher abzulehnen. Vor diesem Hintergrund fordern einige Autoren sogar, daß bei vergleichenden institutionellen Analysen nur Institutionen verglichen werden „as they exist in reality".[129] Ginge man jedoch so weit, wäre das Anwendungsfeld für ableitbare Hypothesen über das Wirken von Institutionen äußerst begrenzt. In dieser Studie wird daher ein Mittelweg beschritten, in dem das Äquivalenzprinzip nicht (nur) in seiner Reinform, sondern (gerade auch) in seiner konkreten Ausgestaltung analysiert wird. Ein Schritt in diese Richtung mag auch darin gesehen werden, daß der politische Prozeß in der repräsentativen Demokratie so abgebildet wird, daß dies den Bedingungen in der Realität möglichst nahe kommt. Hierzu stellt das folgende Kapitel III den ersten notwendigen Schritt dar.

---

[128] Vgl. *Voigt* (1997), S. 19 ff.

[129] Etwa *Frey* (1990), S. 445.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Zweiter Teil

Zur allokativen Begründung des Äquivalenzprinzips: Steuerung des politischen Prozesses in der Demokratie

Im zweiten Teil der Studie sollen die Wirkungen des Äquivalenzprinzips auf die Akteure des Budgetprozesses und das Zustandekommen budgetpolitischer Entscheidungen analysiert werden. Daraus abgeleitet lassen sich rechtfertigende Argumente für die Begründung des Äquivalenzprinzips in der Staatsfinanzierung und -organisation ableiten. Insofern dient dieser Teil der Begründung des Äquivalenzprinzips, wobei allein auf allokative Bezüge des Prinzips Bezug genommen wird.

Das folgende Kapitel III hat in diesem Zusammenhang eine vorbereitende Funktion. Es soll eine Vorstellung vom politischen Prozeß in der repräsentativen Demokratie vermittelt werden, wie er sich aus polit-ökonomischer Perspektive darstellt. Es geht um die Identifikation der relevanten Entscheidungsträger sowie ihr Zusammenwirken als Vorbereitung zur Abschätzung der möglichen Rolle des Äquivalenzprinzips in diesem Prozeß. Dabei wird primär auf die repräsentative Demokratie eingegangen, zum einen weil in den westlichen Industriestaaten der Fall der direkten Demokratie nur selten anzutreffen ist, zum anderen weil ein großer Teil der Ineffizienzen im staatlichen Sektor durch die in der repräsentativen Demokratie bestehenden Prinzipal-Agent-Beziehungen verursacht wird.

In Kapitel IV schließt sich dann die Frage an, ob und in welcher Weise das Äquivalenzprinzip als fiskalische Regel das Verhalten der am politischen Prozeß beteiligten Akteure in der Demokratie beeinflußt. Verändert das Äquivalenzprinzip den Möglichkeitenraum des politischen Handelns in der Weise, daß die Akteure (bei gegebenen Präferenzen) anderen „Spielregeln" unterworfen werden und andere Entscheidungen im politischen Prozeß zustandekommen?

Die Analyse weist, obwohl sie positiv ausgerichtet ist, einen normativen Impetus auf. Es sollen in Referenz zu den bestehenden Rahmenbedingungen des politischen Willensbildungsprozesses die allokativen Wirkungen bestimmter institutioneller Arrangements, die auf dem Äquivalenzprinzip basieren, bei der Steuerung des politischen Prozesses herausgestellt und einer Nicht-Äquivalenzfinanzierung gegenübergestellt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Kapitel III

Zum politischen Prozeß in der Demokratie: Die relevanten Akteure und ihr Zusammenwirken

Das Ziel dieses Kapitels liegt darin, die relevanten Akteure des politischen Prozesses zu identifizieren. Nur wenn die Akteure bekannt sind und die Art und Weise, wie sie im politischen Prozeß agieren, herausgearbeitet wird, kann die Rolle des Äquivalenzprinzips zur Steuerung dieser Akteure im Budgetprozeß analysiert werden.

Bei den im folgenden zu behandelnden ökonomischen Modellen des politischen Prozesses werden bewußt jene im Vordergrund stehen, die die Ineffizienzen staatlicher Tätigkeiten herausstellen. Eine solche „pessimistische" Sicht kann sich aus den empirischen Erfahrungen ableiten, wo sich zahlreiche Hinweise für die Existenz derartiger Ineffizienzen finden lassen. Sie ergibt sich aber auch daraus, daß es vor dem Hintergrund der Annahme eines effizient ablaufenden politischen Prozesses keinen Sinn machen würde, eine verstärkte Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips einzufordern, um Effizienzverbesserungen zu erreichen. Die Annahme effizient ablaufender politischer Prozesse würde der vorliegenden Studie, in der gezielt die Anreiz- und Lenkungswirkungen des Äquivalenzprinzips im Vordergrund stehen, den Boden entziehen. Wenn somit schwerpunktmäßig Modelle des staatlichen Handelns vorgestellt werden, die die möglicherweise auftretenden (oder tatsächlich bestehenden) Ineffizienzen im politischen Prozeß in den Vordergrund stellen, so erfolgt dies mit Absicht.

Die Vorgehensweise ist wie folgt: In Unterkapitel A werden zunächst die aus ökonomischer Sicht wichtigsten Modelle des politischen Prozesses kurz vorgestellt und mit Blick auf ihre empirische Relevanz geprüft. Auf Basis dieser Betrachtung wird dann die eigene Betrachtung zum politischen Prozeß in der repräsentativen Demokratie entwickelt, die eine Erweiterung und Variation der Interessengruppentheorie der Regierung darstellt (B). In Unterkapitel C wird der Frage nachgegangen, ob der Wettbewerb zwischen Interessengruppen effizient ist. Abschließend wird ein Zwischenfazit gezogen (D).

A. Alternative Modelle des Staates als Bezugspunkte

Als Bezugspunkte liegen der folgenden Betrachtung alternative Modelle des Staates zugrunde, die das Zustandekommen budgetpolitischer Entscheidungen zu erklären versuchen. Diese Modelle weisen ausschließlich explikative Relevanz auf. Es geht nicht um die Erstellung eines normativen Rahmens für wirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

schaftspolitische Empfehlungen. Bei den im folgenden zu betrachtenden Modellen zum Zustandekommen budgetpolitischer Entscheidungen handelt es sich um

(1) das Modell des wohlmeinenden Diktators,

(2) den Medianwähleransatz,

(3) interessengruppenorientierte Ansätze,

(4) Leviathan-Modelle staatlichen Handelns sowie

(5) Bürokratiemodelle.

Obwohl es weitere Modelle zum Staatshandeln gibt, etwa die organische Staatsauffassung, soll an dieser Stelle eine Beschränkung auf die hier genannten erfolgen. Wenn die Modelle im folgenden kurz erläutert werden, so ist dabei zu berücksichtigen, daß der Sicht des wohlmeinenden Diktators auf der einen Seite und den übrigen Modellen auf der anderen Seite eine unterschiedliche „Philosophie" bezüglich der Annahmen über das menschliche Verhalten zugrundeliegt (siehe Abbildung 3). Aus diesem Grunde soll ersteres Modell vorweg betrachtet und mit den übrigen polit-ökonomischen Ansätzen kontrastiert werden (I). Bei den zu behandelnden polit-ökonomischen Modellen, die alle durch die Annahme des Eigennutzverhaltens gekennzeichnet sind, werden zunächst die relevanten Akteure und ihre Zielfunktionen beschrieben (II), um daran anknüpfend unter der Perspektive des Äquivalenzprinzips auf die Modelle und ihre empirische Relevanz einzugehen (III).

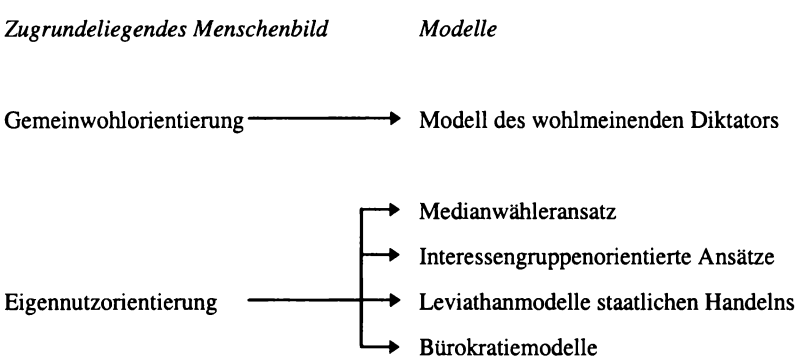


Abbildung 3: Alternative Modelle des Staates

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

I. Gemeinwohlorientierte und eigennutzorientierte Ansätze

1. Die Sicht des wohlmeinenden Diktators: Keine („echten") handelnden Akteure

Die Sicht des wohlmeinenden Diktators besagt, daß politische Agenten (Politiker und Bürokraten) ausschließlich im Interesse der Wahlbürger handeln; sie stellen gewissermaßen den „verlängerten Arm" der Wahlbürger dar. Es ist darauf hinzuweisen, daß diese Perspektive – im Gegensatz etwa zu einer organischen Staatsauffassung – auf Präferenzenorientierung beruht. Die Sicht des wohlmeinenden Diktators stellt in diesem Sinne durchaus eine ökonomische Betrachtung des politischen Prozesses dar. Diese Präferenzen werden allerdings als weitgehend homogen angesehen, so daß sie zu einer sozialen Wohlfahrtsfunktion aggregiert werden können.[130] Diese Sicht kann für sich in Anspruch nehmen, in weiten Teilen der Wohlfahrtsökonomie und der Finanzwissenschaft Geltung zu beanspruchen.[131]

In dieser idealisierten Sicht gibt es keine Prinzipal-Agent-Probleme. Selbst wenn der Agent (Politiker) über zusätzliche Informationen verfügt, die dem Prinzipal (Wähler) nicht zur Verfügung stehen, nutzt er diese Informationsasymmetrien nicht zu seinem eigenen Vorteil. Er setzt sein Verhalten vielmehr dazu ein, dem Prinzipal zu „dienen". Anreize, sich eigennutzorientiert gegen die Interessen der Wahlbürger zu verhalten, sind diesem Weltbild fremd. Der politische Prozeß ist in dieser romantischen Sicht des Staates frei von Übertragungsfehlern. Die politischen Agenten bemühen sich nach der utilitaristischen Variante dieser Sicht vielmehr darum, den Gesamtnutzen der Gesellschaft im Rahmen der Einnahmen-Ausgaben-Entscheidungen zu maximieren. Das Ergebnis des politischen Prozesses wird in dieser Sicht damit allein durch die Staatsbürger determiniert. Ihre Präferenzen, die dem staatlichen Planer bekannt sind, bilden die Grundlage für politische Entscheidungen (Konsumenten- oder Wählersouveränität).

Wegen der Annahme gemeinwohlorientierten Verhaltens der politischen Agenten sind in dieser Welt begrenzende fiskalische Regeln, die etwaige Abweichungen des Entscheidungsverhaltens der Politiker vom Wählerwillen korrigieren helfen sollen, nicht erforderlich. Diskretionäre Handlungsspielräume der politischen Agenten stellen kein Problem dar.[132] Im Gegenteil: Jede Einen-

---

[130] Vgl. auch *Breton* (1996), S. 10 f.

[131] Zu den unterschiedlichen Sichtweisen des Staates siehe anschaulich *Musgrave* (1988b), S. 244.

[132] „Aus Sicht der Neuen Finanzwissenschaft sollten diskretionäre Gestaltungsmöglichkeiten ... (für politische Agenten, d. Verf.) von vornherein nicht ausgeschlossen werden." *Richter/Wiegard* (1993), S. 262.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gung der Freiräume politischer Agenten wäre vor diesem Hintergrund nicht nur überflüssig, sondern sogar schädlich. Das Äquivalenzprinzip der Staatsfinanzierung wäre als Begrenzungsregel in dieser Sicht daher ebenfalls schädlich. Es würde allenfalls die von den (gemeinwohlorientiert handelnden) politischen Agenten vorzunehmende Zuordnung von Ressourcen auf ihre bestmögliche Verwendung verhindern.[133] Aus diesem allokativen Grunde, der ganz unabhängig von verteilungspolitischen Einwänden zu sehen ist, wird die Etablierung des Äquivalenzprinzips als handlungsbegrenzende Norm zurückgewiesen.[134]

In dieser wohlfahrtsökonomischen Sicht des wohlwollenden Diktators gibt es keine eigentlichen Akteure staatlichen Handelns. Die wohlfahrtsökonomische Welt ist menschenleer.[135] Der wohlmeinende Diktator kann nicht als „echter" Entscheidungsträger angesehen werden. Das Zustandekommen politischer Prozesse wird daher auch nicht erklärt, sondern als Bestandteil des politischen Systems allenfalls vorausgesetzt. Besteht man demgegenüber jedoch auf einer *Erklärung* des Zustandekommens politischer Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie, kommt man nicht umhin, auf den Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie zurückzugreifen. Im Unterschied zur wohlfahrtsökonomischen Sicht, die den Staat als „black box" modelliert, scheinen – wie in Kapitel II gezeigt – Fragestellung und Vorgehensweise des polit-ökonomischen Ansatzes eher in der Lage zu sein, den politischen Prozeß abzubilden.[136]

2. Zur Struktur polit-ökonomischer Modelle

Die Neue Politische Ökonomie versucht, das Angebot öffentlicher Leistungen in einem pluralistisch-wettbewerblichen System aus dem Eigennutzverhalten der beteiligten Akteure abzuleiten. Der Gemeinnutzorientierung des Modells des wohlmeinenden Diktators steht hier die Eigennutzorientierung der jeweiligen Akteure gegenüber. Die relevanten Akteure treten als Anbieter bzw. Nachfrager von öffentlichen Leistungen auf (Austauschparadigma), was Analogien zu auf Märkten bestehenden Tauschbeziehungen zuläßt („politische

---

[133] Am ehesten wird diese Perspektive in Deutschland wohl von Rechtswissenschaftlern vertreten. Vgl. stellvertretend nur *Birk/Eckhoff* (2000).

[134] Dies zeigt sich beispielsweise an der kategorischen Ablehnung von Zweckbindungen (als konkreter Umsetzung des Äquivalenzgedankens): „Earmarking as an institution, remains categorically 'bad' in a fundamental, normative sense". *Buchanan* (1991), S. 156.

[135] So *Blankart* (1998), S. 226.

[136] Damit wird jedoch nicht die Berechtigung dieses Modells staatlichen Handelns für normative Politikempfehlungen angezweifelt. Sofern Vorschläge für verbesserte Aktivitäten des Staates gemacht werden, muß auch davon ausgegangen werden, daß die staatlichen Instanzen verbesserungswillig sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Märkte"). Entscheidend für das Verhalten der Akteure sind dabei die individuellen oder partikularen Vorteile, die sie aus dem Angebot öffentlicher Güter und deren Finanzierung zu ziehen versuchen. Die Einführung öffentlicher Programme und damit das Zustandekommen des Budgets wird von den Akteuren demnach nach seinen spezifischen Kosten und Nutzen beurteilt. Die Durchsetzbarkeit politischer Budgetentscheidungen hängt vom Einfluß der beteiligten Nachfrager und Anbieter in einem mehrstufigen, von verschiedenen Akteuren beeinflußten Prozeß ab. Es wird unterstellt, daß die Durchsetzbarkeit einer bestimmten Maßnahme primär durch seine Eignung zur Bedienung rivalisierender Partikularinteressen determiniert wird. Dabei spielen insbesondere das Auseinanderfallen von Kosten- und Nutzeninzidenz in personaler, räumlicher und zeitlicher Hinsicht eine Rolle. Dies ist auch der Anknüpfungspunkt, an dem das Äquivalenzprinzip als fiskalische Regel ansetzen kann.

Ein polit-ökonomisches Modell, das Aufschluß über das Zustandekommen von Budgetentscheidungen und seine Umsetzung geben will, muß folgende Elemente aufweisen:[137]

- Es müssen die relevanten Akteure und ihre Zielfunktionen (*Präferenzen*) bekannt sein, also die Personen oder Personengruppen, die Einfluß auf das Zustandekommen des Bugets haben. Im Rahmen der Betrachtung der Zielfunktionen können zwar auch altruistische Motive in der Nutzenfunktion der Beteiligten auftauchen, dennoch wird – den Überlegungen der Neuen Politischen Ökonomie folgend – das Eigennutzinteresse als handlungsleitend angesehen.
- Es müssen die das Verhalten der einzelnen Akteure verbindenden Handlungsbeschränkungen oder Regeln des politischen Prozesses (*Restriktionen*) bekannt sein. Dabei spielt auch eine Rolle, in welcher Weise die Akteure miteinander kommunizieren (hierarchische Anweisungen, marktförmiger Tausch usw.). Diese Handlungsbedingungen stellen restringierende Nebenbedingungen für das Verhalten der Akteure dar.
- Es muß eine das Verhalten der Akteure *verknüpfende Struktur* bekannt sein, die Aufschluß über das Kräfteverhältnis und damit die Einflußnahme der Akteure im politischen Prozeß geben kann.

Ein solches Modell sollte in der Lage sein, das Zustandekommen des Budgetprozesses zu erfassen und auch Aussagen über die zukünftige Entwicklung des Budgets zu erlauben.[138] Diese Aufgabe ist jedoch nur schwerlich zu erfüllen, insbesondere weil die in Frage kommenden Handlungsbedingungen sowie

[137] Vgl. zum folgenden *Hansjürgens* (1995), S. 364.

[138] „We would hope that it has predictive power". *Hahn* (1989), S. 22.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die verknüpfende Struktur des politischen Prozesses wegen ihrer Vielschichtigkeit nur begrenzt zu erfassen sind.

II. Kennzeichnung der relevanten Akteure und ihrer Zielfunktionen

Folgt man der polit-ökonomischen Perspektive politischer Prozesse, so ist es als erstes erforderlich, die relevanten Akteure zu benennen und ihre Zielfunktionen zu kennzeichnen. Dazu soll hier eine vorläufige Kennzeichnung erfolgen, die im Verlauf der späteren Abschnitte präzisiert wird. Die am budgetpolitischen Prozeß maßgeblich beteiligten Akteure und Gruppen können unterschieden werden in Wähler und Interessengruppen einerseits sowie Politiker und Bürokraten andererseits. Wähler und Interessengruppen fragen bestimmte Leistungen nach und stellen bei der Bestimmung des öffentlichen Budgets die Nachfrageseite dar. Politiker und Bürokraten bieten demgegenüber bestimmte Leistungen an. Sie sind Bestandteile des staatlichen Apparates und repräsentieren bei der Bestimmung von Höhe und Zusammensetzung des öffentlichen Budgets die Angebotsseite.

(1) Der *Wähler* stellt beim Zustandekommen des öffentlichen Budgets den Ausgangspunkt und zugleich den Zielpunkt der Betrachtungen dar. Den Ausgangspunkt bildet er insofern, als er letztlich der Souverän sein soll, der politische Entscheidungen trifft. Politiker und Bürokraten sind vollziehende Agenten, die den Willen des Wählers als Prinzipal zu erfüllen haben. Den Zielpunkt stellt der Wähler dar, weil die politischen Programme auf ihn als Adressaten der Politik zugeschnitten sein sollen; alle staatlichen Maßnahmen sollen – so die Forderung – weitgehend den Präferenzen entsprechen. Wähler sind im Rahmen des Budgetprozesses einerseits Empfänger öffentlicher Leistungen, andererseits müssen sie zur Finanzierung des öffentlichen Leistungsangebots beitragen. Entscheidend für das Verhalten des Wählers bei der Teilnahme an kollektiven Entscheidungen ist dabei der Nutzen, den er aus dem öffentlichen Angebot zu ziehen vermag, sowie die korrespondierende Steuerzahlung. Seine Zielsetzung liegt darin, den Vorteil aus dem Empfang öffentlicher Güter zu maximieren und seine Steuerbelastungen zu minimieren.

Die Artikulation der Präferenzen erfolgt vor allem über die Stimmabgabe (Voice).[139] Der Voice-Mechanismus stellt jedoch nur begrenzt sicher, daß sich im politischen Prozeß die Präferenzen der Wähler auch durchsetzen.

[139] Zudem stellt Exit eine weitere bedeutsame Möglichkeit dar, Präferenzen zu artikulieren. Vgl. dazu *Hirschman* (1970). Zu den Möglichkeiten, die Präferenzen der Staatsbürger zu ermitteln, siehe im einzelnen *Pommerehne* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Dies liegt nicht nur daran, daß politische Abstimmungen nur periodisch stattfinden und politische Programme zumeist nur gesamthaft als Paketentscheidungen (und nicht als Einzelmaßnahmen) zur Abstimmung gestellt werden. Die geringe Bedeutung der Stimmabgabe für das Zustandekommen von Budgetentscheidungen liegt vielmehr vor allem in dem Tatbestand begründet, daß die einzelne Stimme nur ein vernachlässigbares Gewicht für das Zustandekommen des öffentlichen Budgets aufweist. Die Stimmabgabe ist daher mit Kosten verbunden, denen ein zumeist geringer Nutzen gegenübersteht.[140]

(2) Um Einfluß auf die Budgetgestaltung zu nehmen, hat der Bürger neben dem Wahlmechanismus die Möglichkeit, sich in *Interessengruppen* zu organisieren. Interessengruppen stellen (zumeist freiwillige) Vereinigungen von Bürgern dar, die aufgrund bestimmter sozio-kultureller oder wirtschaftlicher Faktoren gleiche Zielvorstellungen aufweisen. Die Zielfunktion von Interessengruppen ist in der Verfolgung der partikularen Interessen ihrer Mitglieder zu sehen. Es geht darum, solche Programme zu unterstützen, bei denen die Vorteile den Mitgliedern der Interessengruppe zugute kommen und die Finanzierungsbeiträge möglichst von anderen getragen werden.

(3) Bei den Anbietern politischer Programme sind zunächst *Politiker* von Bedeutung. Sie werden zumeist von ihren Parteien, die bestimmte Wertorientierungen in der Gesellschaft repräsentieren und an der politischen Willensbildung mitwirken sollen, gewählt und sind als Agenten der Wähler tätig.[141] Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf Politiker ist kennzeichnend für die repräsentative im Gegensatz zur direkten Demokratie. Der Vorteil einer solchen Delegation wird üblicherweise in eingesparten Transaktionskosten gesehen, die bei direktdemokratischen Willensbildungsprozessen demgegenüber sehr hoch sein können und in aller Regel auch sind.[142] Auf der anderen Seite ergeben sich hieraus typische Prinzipal-Agent-Pro-

---

[140] Vor diesem Hintergrund ist die Tatsache überraschend, daß in den meisten westlichen Industriestaaten eine relativ hohe Wahlbeteiligung besteht („Wahlparadoxon"). Vgl. dazu schon *Downs* (1957), S. 367; *Tullock* (1967a), S. 110. Dies läßt sich – wie *Brennan/Lomasky* (1993) gezeigt haben, wohl vor allem damit erklären, daß es im Rahmen der in der ökonomischen Betrachtung vorherrschenden Kosten-Nutzen-Betrachtung dem Wähler Befriedigung (Nutzen) stiftet, seine Einstellung zum Ausdruck zu bringen. – Vgl. zu diesen Überlegungen neuerdings auch *Aldrich* (1997), S. 373 ff.; *Söllner* (1998), S. 14 ff.

[141] Dem widerspricht nur vordergründig der Tatbestand, daß – zumindest in der Bundesrepublik Deutschland – Politiker allein ihrem Gewissen und nicht dem Wählerwillen verpflichtet sind. Vielmehr spielen auch in der deutschen Praxis Parteidisziplin und Fraktionszwang eine große Rolle, die einem ausschließlich am Gewissen ausgerichteten Verhalten enge Grenzen setzen.

[142] Vgl. zu diesem Aspekt auch *Raab* (1995), S. 91 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bleme, wenn die Politiker eigene, vom Wählerwillen abweichende Zielsetzungen verfolgen. Die Ziele der Politiker werden zumeist im Streben nach großem Ansehen, Einfluß, Prestige, usw. gesehen, wobei die entscheidende Zwischengröße zur Erreichung dieser Ziele die Wiederwahl ist. Seit *Downs* wird in der ökonomischen Literatur davon ausgegangen, daß das Ziel der Politiker in erster Linie darin liegt, Wählerstimmen zu maximieren.[143] Damit ist die Wiederwahlrestriktion für den politischen Agenten die entscheidende handlungsbeschränkende Größe. Hieran kann für die Umsetzung des Äquivalenzprinzips angeknüpft werden (siehe unten).

(4) Schließlich ist für den politischen Prozeß die *Bürokratie* von Bedeutung. Bürokratische Institutionen sorgen im Rahmen des Vollzugs für die Umsetzung politischer Programme auf nachgelagerten Ebenen (Vollzugsfunktion der Exekutive). Daneben spielt die Exekutive bei der Aufstellung des Haushalts und im Rahmen der politischen Entscheidungsabläufe eine bedeutsame Rolle (Stichwort „Exekutivbudget"). Die Vorstellungen der Bürokratie werden über den jeweiligen „Chefbürokraten" in den politischen Entscheidungsprozeß eingebracht. Die Ziele der Bürokraten sind vor allem Erzielung und Erhaltung möglichst großer diskretionärer Freiräume innerhalb ihres jeweiligen Verwaltungsbereichs. Auf diese Weise kann der Bürokrat seinen Einfluß sichern, und es wird ihm hierdurch eher ermöglicht, „ein ruhiges Leben" zu führen.

Mit diesen Überlegungen ist eine erste, vorläufige Kennzeichnung der wichtigsten Akteure im politischen Prozeß gegeben, auf die unten zurückgegriffen werden kann. Neben den genannten können noch weitere Akteure Einfluß auf die Gestaltung politischer Programme ausüben. Zu denken ist etwa an die Rolle der Rechtsprechung oder die Rolle wissenschaftlicher Beratung. Es kommt dabei jeweils auf den Einzelfall an, welche Akteure in welchem Umfang politische Einflußnahme ausüben. Im Rahmen der hier angestellten Betrachtungen erscheint es dennoch ausreichend, die hier genannten Akteure einzubeziehen. Sie können für sich in Anspruch nehmen, bei den meisten politischen Entscheidungen maßgeblichen Einfluß auszuüben.

---

[143] Vgl. *Downs* (1957). Die Ursprünge der Stimmenmaximierung können in *Schumpeters* Beobachtung gesehen werden, „... der soziale Sinn oder die soziale Funktion der parlamentarischen Tätigkeit ist ohne Zweifel die, Gesetze und teilweise auch Verwaltungsmaßnahmen hervorzubringen. Aber um zu verstehen, wie die demokratische Politik diesem sozialen Ziele dient, müssen wir vom Konkurrenzkampf um Macht und Amt ausgehen und uns klar werden, daß die soziale Funktion, so wie die Dinge nun einmal liegen, nur nebenher erfüllt wird – im gleichen Sinne wie die Produktion nur eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten ist." *Schumpeter* (1950), S. 448.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

III. Die verknüpfende Struktur: Alternative Modelle zum Zusammenwirken der Akteure und ihr Bezug zum Äquivalenzprinzip

Nachdem die relevanten Akteure und ihre Zielfunktionen vorgestellt wurden, sollen nun Modelle des politischen Prozesses wiedergegeben und mit Blick auf ihre empirische Relevanz geprüft werden.[144] Die Unterteilung der Modelle kann einerseits in nachfrageseitige und angebotsseitige Modelle vorgenommen werden, ähnlich der soeben erfolgten Vorstellung der Akteure des politischen Prozesses.[145] Hier soll eine etwas abweichende Einteilung zugrundegelegt werden, die allerdings im Ergebnis mit der Einteilung nach Effizienz- und Verteilungsgesichtspunkten übereinstimmt. Danach werden die im folgenden angesprochenen polit-ökonomischen Modelle unterschieden in solche, die eine Annäherung an das Äquivalenzprinzip darstellen und solche, die systematisch auf eine Verletzung des Äquivalenzprinzips hindeuten. Die behandelten Modelle und Ansätze sind in Abbildung 4 wiedergegeben.

1. Modelle staatlichen Handelns mit (weitgehender) Annäherung an das Äquivalenzprinzip: Der Medianwähler-Ansatz

Im Rahmen der wählerorientierten Ansätze hat das *Medianwählermodell* in der Ökonomie eine besondere Beachtung gefunden. In dem Modell wird gezeigt, daß von zwei politischen Parteien, die um die Gunst der Wähler konkurrieren, diejenige die Wahl gewinnt, die sich in ihrem Programm am Medianwähler ausrichtet. Das führt im Gefolge bei beiden Parteien zu im Extremfall identischen politischen Programmen.

---

[144] Mit der Frage der empirischen Relevanz ergibt sich ein Bezug zu Arbeiten, die sich mit dem Wachstum der Staatsausgaben beschäftigt haben. Vgl. als Überblick *Blankart* (1998), S. 143 ff.; *Dickertmann* u.a. (1996).

[145] Es gibt natürlich auch andere Möglichkeiten, die Akteure zu klassifizieren. Eine besteht darin, Bürokraten und Interessengruppen zusammenzufassen, da sie – im Gegensatz zu Politikern – nicht gewählt sind und somit keine legitimatorische Basis aufweisen (*Breton* 1996, S. 9 ff.). Eine andere Einteilung kann danach erfolgen, ob die Erklärung für das Zustandekommen des Budgets Effizienz- oder Verteilungsgesichtspunkten folgt. In dieser Sicht repräsentiert der Medianwähleransatz Effizienzgesichtspunkte. Es werden öffentliche Güter bereitgestellt, weil dies den Präferenzen des Medianwählers entspricht. Hingegen sind die anderen Ansätze zur Erklärung des Budgets auf verteilungsbezogene Überlegungen zurückzuführen. Vgl. hierzu *Pommerehne/Kirchgässner* (1988), S. 206 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ansätze, die das Äquivalenzprinzip weitgehend berücksichtigen:

Ansätze, die zu einer systematischen Verletzung des Äquivalenzprinzips führen:

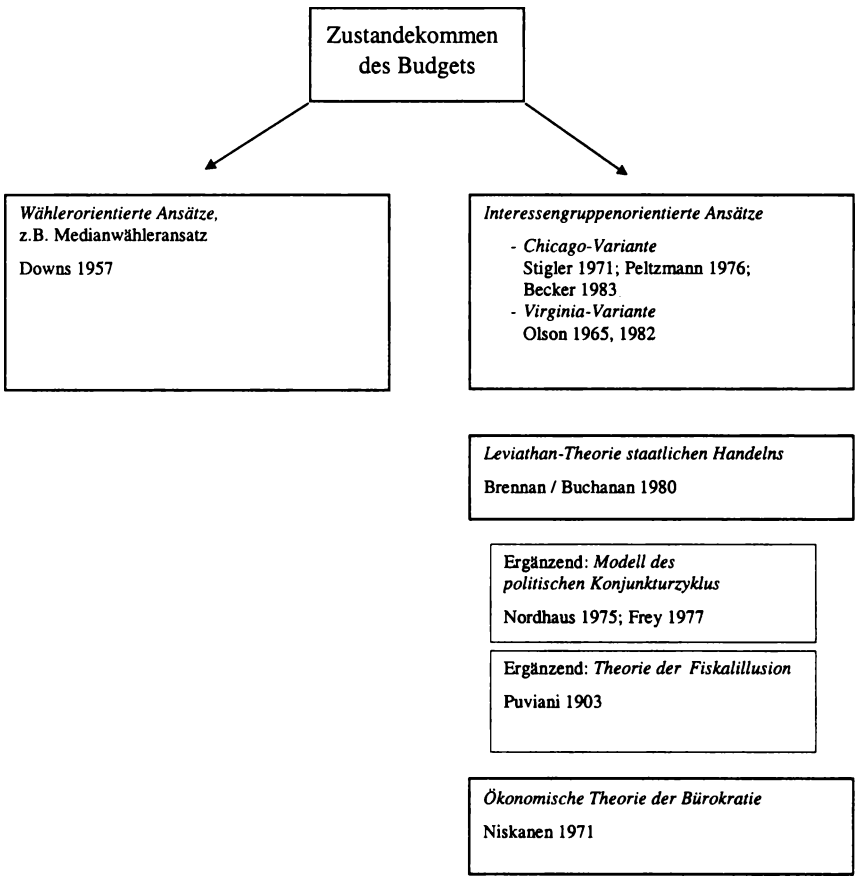


Abbildung 4: Polit-ökonomische Modelle zum Zustandekommen politischer Entscheidungen

Beim Medianwähler selbst ist dabei das Äquivalenzprinzip in vollem Umfang realisiert. Die öffentlichen Ausgaben (Nutzenempfang) und Einnahmen (Zahlungsbereitschaft) entsprechen seinen Präferenzen. Somit liegt bei ihm eine Lindahl-Lösung vor. Bei allen Wählern oberhalb und unterhalb des Medians liegen demgegenüber Abweichungen vom Äquivalenzprinzip vor. Es besteht eine Diskrepanz zwischen der Wertschätzung bezüglich der Einnahmen und Aus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gaben. Allerdings kann der Medianwähleransatz (immerhin) für sich in Anspruch nehmen, daß die Abstände der oberhalb und unterhalb vom Median liegenden Wähler und damit die Abweichungen von einer mit dem Äquivalenzprinzip in Einklang stehenden Lösung *über die Summe aller Wähler* minimiert werden. Die Nicht-Medianwähler stimmen einer Lösung zu, weil sie innerhalb eines Lösungsraumes zu der von ihnen präferierten Menge den kleinsten Abstand aufweist.[146] Dies unterscheidet den Medianwähleransatz von den unten anzusprechenden übrigen Ansätzen, die auf eine *systematische* Verletzung des Äquivalenzprinzips hinauslaufen.

Diese Überlegung könnte zunächst dafür sprechen, bei der Behandlung des Äquivalenzprinzips auf den Medianwähleransatz zurückzugreifen. Dagegen spricht jedoch, daß der Ansatz nur eine *Annäherung* an das Äquivalenzprinzip bietet, bezogen auf den einzelnen Staatsbürger aber dennoch (außer beim Medianwähler selbst) Abweichungen vom Äquivalenzprinzip vorliegen. Das Modell ist zudem von einer Reihe sehr restriktiver Annahmen geprägt, die seine Relevanz in der Praxis einschränken:[147] So wird lediglich von zwei Parteien ausgegangen, und es besteht eine eingipflige Präferenzenordnung.[148] Die Wähler entscheiden sich für die Partei, die ihren Präferenzen am nächsten liegt. Politiker und Wähler sind vollständig informiert, Wahlen finden permanent statt usw. Diese Modellannahmen weisen jedoch eine zum Teil erhebliche Diskrepanz zur Realität auf. Im Prinzip wird mit diesem Ansatz weitgehend die wohlfahrtsökonomisch geprägte Sicht übernommen, nach der politische Agenten sich wegen des Wunsches nach Wiederwahl letztendlich doch gemeinwohlorientiert verhalten. Die Rolle von privaten Interessengruppen, Politikern und der öffentlichen Verwaltung wird nicht weiter problematisiert.[149]

Trotzdem weist der Ansatz *empirische Relevanz* auf. Nach Schätzungen von Borcherding kann etwa die Hälfte des Wachstums der Staatsausgaben in den USA von 1902 – 1970 mit dem Medianwähleransatz erklärt werden.[150] Dieses Ergebnis wird unterstützt von Studien, die den Medianwähleransatz in Schwei-

---

[146] Vgl. auch *Roppel* (1979), S. 55.

[147] Diese Annahmen finden sich in nahezu jedem finanzwissenschaftlichen Lehrbuch wieder. Vgl. z. B. *Blankart* (1998), S. 117; *Holcombe* (1996); vgl. auch *Pommerehne* (1987), S. 115 ff.

[148] Zur Problematik der Eingipfligkeit der Präferenzen vgl. vor allem *Arrow* (1951); *Black* (1958).

[149] In diesem Sinne zählen *MacCormick* und *Tollison* (1981), S. 4, diesen Ansatz zur Pigou-Tradition: „Outside of a few applications of the median voter theorem to policy problems, such as the demand for public goods, the form of government and how this form affects actual practice is not determined in the Pigovian approach."

[150] Vgl. *Borcherding* (1977); *ders.* (1985), S. 359 ff.; vgl. zu dem Gesamtbefund auch *Pommerehne/Kirchgässner* (1988), S. 213; *Kirchgässner/Pommerehne* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zer Kantonen untersuchen.[151] Die Untersuchungen können dabei interessanterweise nicht nur als Beleg des Medianwähleransatzes, sondern auch als Hinweis für den Einfluß weiterer Akteure im Rahmen von Budgetprozessen angesehen werden. Da in einem Teil der Kantone mit der Möglichkeit von Referenden direktdemokratische Strukturen bestehen, während in einem anderen Teil allein eine repräsentative Vertretung der Bürger gegeben ist, können hieraus Rückschlüsse gezogen werden, ob die politischen Anbieter in der repräsentativen Demokratie einen nennenswerten Einfluß auf die Gestaltung des Budgets haben. Die Studien gelangen zu dem Ergebnis, daß insbesondere in den Kantonen mit Referendumsmöglichkeiten das Einkommen des Medianwählers die Entwicklung der Staatsausgaben recht gut erklären konnte, während die Evidenz in den Kantonen ohne Referendum schwächer war. Hier war allenfalls in Wahljahren der Medianwähler von Relevanz.[152] Dies läßt den Rückschluß zu, daß politische Anbieter eine Art „white noise" verursachen, wenn sie keiner direktdemokratischen Kontrolle unterliegen.[153]

Damit kann festgehalten werden, daß die Wählerorientierung für das Zustandekommen (und das Wachstum) der staatlichen Budgets eine gewisse Erklärungskraft hat. Man kann sich den Erklärungswert auch an Abbildung 5 verdeutlichen, in der beim Wachstum der Staatsausgaben unterschieden wird in das Wachstum außerhalb des Medianwählermodells und das durch das Medianwählermodell erklärte Wachstum. Für die nähere Betrachtung des Äquivalenzprinzips als fiskalischer Regel ist jedoch von Bedeutung, daß insbesondere für den Fall der repräsentativen Demokratie das Zustandekommen des öffentlichen Budgets nur *zum Teil* auf diesen Ansatz (und damit auf Effizienzüberlegungen) zurückgeführt werden kann. Der restliche Teil liegt in verteilungsbezogenen Aspekten begründet, wie sie etwa von der Interessengruppentheorie des Staates, der Leviathantheorie staatlichen Handelns oder den Bürokratiemodellen angesprochen werden. Damit ist aber zugleich gezeigt, daß Spielräume für eine verstärkte Effizienz im politischen Prozeß – und damit auch Spielräume für den Einsatz des Äquivalenzprinzips zur Reduzierung von Ineffizienzen – vorhanden sind.

Eine stärkere Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips zielt darauf ab, den Wachstumsursachen außerhalb des Medianwähleransatzes entgegenzutreten. Inwieweit das im Rahmen des Medianwähleransatzes erklärte Wachstum der Staatsausgaben reduziert werden kann, hängt davon ab, inwieweit der Staatsbürger etwa durch Aufklärungsmaßnahmen über die allokativen Vorzüge des

---

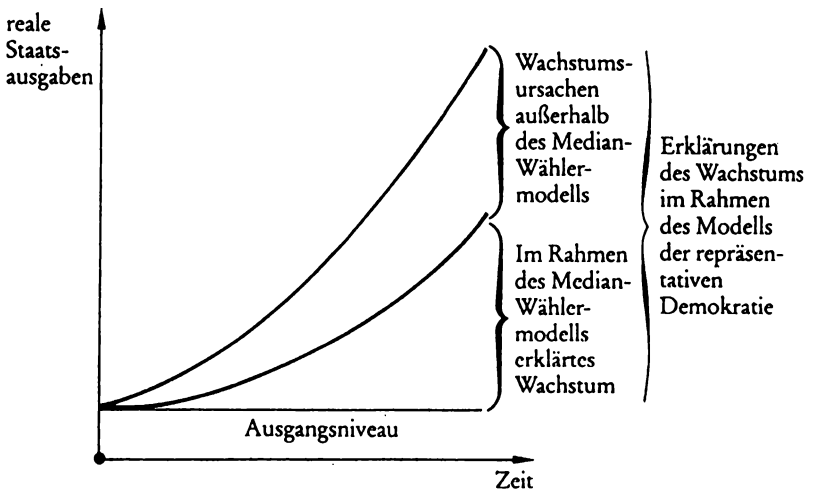
[151] *Pommerehne* (1978); *Schneider* (1983), S. 254 ff.

[152] Vgl. *Schneider* (1983), S. 262.

[153] Für einen sorgfältigen Überblick siehe auch *Mueller* (1989), S. 322 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Äquivalenzprinzips davon überzeugt werden kann, seine Nachfrage nach einem Wachstum der Staatsausgaben zu reduzieren.



Quelle: *Blankart* (1998), S. 152.

Abbildung 5: Erklärungsbeitrag des Medianwähleransatzes für das Wachstum des Staatsanteils

2. Interessengruppenansatz, Leviathantheorie und Bürokratiemodelle: Betonung staatlicher Ineffizienzen und Verletzung des Äquivalenzprinzips

Als weitere „Theorien" des Zustandekommens politischer Entscheidungen, die zwar – wie der Medianwähleransatz – ebenfalls an der Nachfrageseite anknüpfen, die aber staatliche Tätigkeiten allein mit dem Vorhandensein verteilungspolitischer Zielsetzungen begründen, spielen *interessengruppenorientierte Ansätze* eine bedeutsame Rolle.[154] Diesen Ansätzen folgend sind es Interessengruppen, die im Rahmen von Rent-seeking-Aktivitäten Einfluß auf den politischen Prozeß nehmen und darauf abzielen, daß politische Programme zu ihren Gunsten ausgestaltet werden.[155] Dabei stellt die Organisierbarkeit von Interes-

[154] Vgl. als Überblick *Tollison* (1988); *ders.* (1992); (1997).

[155] So war jüngst mit Blick auf die US-amerikanische Außenpolitik zu lesen: „In dem immer selbstherrlicher auftretenden Kongreß dominieren die Partikularinteressen, denen der Blick für das Gemeinwohl und die übergeordneten internationalen Interessen des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sengruppen das entscheidende Kriterium für die Durchsetzungsfähigkeit spezifischer Interessen dar. Das im folgenden Unterkapitel B entwickelte Modell des politischen Prozesses beruht auf der Interessengruppentheorie der Regierung und damit auf einem speziellen interessengruppenorientierten Ansatz, so daß an dieser Stelle keine vertiefenden Ausführungen notwendig sind.

Bei den angebotsseitigen Ansätzen staatlichen Handelns handelt es sich um die Leviathantheorie und um die ökonomische Theorie der Bürokratie. Die *Leviathantheorie* wurde vor allem von *Brennan* und *Buchanan* (1980) entwickelt. Sie stellen den Staat als Leviathan dar, der seine ihm gegebene Macht mißbräuchlich ausnutzt.[156] Dabei wenden sie sich ausdrücklich gegen die „orthodoxe" Finanzwissenschaft, in der steuer- und haushaltspolitische Empfehlungen abgeleitet würden, die allein dem Fiskus dienten, nicht aber dem Steuerzahler und Konsumenten öffentlicher Leistungen.[157] Sie modellieren demgegenüber staatliches Verhalten unter der Annahme, daß die politischen Agenten versuchen, die staatlichen Einnahmen so weit wie möglich in die Höhe zu treiben und sich den überschießenden Teil als (Monopol)Rente (bzw. für „ihre politischen Zwecke") anzueignen. Dies ist ihnen möglich, weil die Kontrolle durch die Nachfrager öffentlicher Leistungen, die Stimmbürger, nur unvollständig oder gar nicht gelingt. Vor diesem Hintergrund entwickeln *Brennan* und *Buchanan* konstitutionelle Steuerregeln, die der Ausbeutung der Staatsbürger durch den staatlichen Leviathan entgegenwirken sollen.[158] Man kann die Leviathan-Sicht zwar als überzogen ansehen, doch letztlich stellt sie lediglich das Spiegelbild der wohlfahrtsökonomischen Sicht des gemeinwohlorientierten Diktators dar.[159]

Landes fehlen. Da auch die Regierung selbst innerlich zerstritten ist, können Interessengruppen heutzutage an jeder Wegbiegung die Formulierung der Außenpolitik entsprechend ihrer eigenen engen Agenda beeinflussen und verwässern." *Kops* (1998), S. 11. Deutlicher kann man interessengruppenspezifischen Einfluß wohl kaum beschreiben.

[156] Es ist darauf hinzuweisen, daß die negative Assoziation, die mit dem Begriff des Leviathan heute häufig verbunden ist, von der ursprünglichen von Hobbes gewählten Sicht abweicht. Nach *Hobbes* wäre das Leben des Menschen „solitary, poor, nasty, brutish, and short", wenn es nicht einen solchen Leviathan gäbe. Erst durch die *freiwillige* Delegation von Machtbefugnissen an den Leviathan schaffen es die Staatsbürger, den unerträglichen Zustand der Anarchie zu überwinden. Der Leviathan ist insofern in der ursprünglichen Sicht von *Hobbes* ein notwendiges und freiheitssicherndes Gebilde. Vgl. dazu auch *Ostrom* (1984). Die negative Sicht des Staates als Leviathan wurde insbesondere durch *Buchanan* etabliert, der in verschiedenen Beiträgen auf den zugleich freiheitsbeschränkenden Staat hinwies, der durch konstitutionelle Begrenzungen zu „zähmen" sei. Vgl. *Buchanan* (1975); *Brennan/Buchanan* (1980); dies. (1985).

[157] *Brennan/Buchanan* (1980), S. 13.

[158] In der Arbeit von *Brennan* und *Buchanan* kann somit die *wichtigste* Grundlage der Entwicklung der konstitutionellen Steuertheorie gesehen werden. Als neueren Beitrag der konstitutionellen Steuertheorie vgl. vor allem *Neumärker* (1995).

[159] *Blankart* (1998, S. 226) bezeichnet in diesem Sinne die Leviathan-Sicht als „Antithese zum wohlfahrtsökonomischen Modell".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Es stellt sich die Frage, wie es im Rahmen der Leviathanmodelle zu derartigen Monopolsituationen kommen kann. Hier ist es hilfreich, die Modelle des politischen Konjunkturzyklus und den Aspekt der *Fiskalillusion* mit der Leviathan-Theorie staatlichen Handelns zu verknüpfen. Nach dem *Modell des politischen Konjunkturzyklus* kommt es insbesondere in den zwischen Wahljahren liegenden Perioden zu monopolähnlichen Situationen, weil die Wähler ein „kurzes Gedächtnis" haben.[160] Die politischen Agenten verstehen es, diese Situation durch Ausgaben- und Einnahmensteigerungen in den zwischen den Wahlperioden liegenden Phasen auszunutzen. Sofern eine Fiskalillusion vorliegt, ist davon auszugehen, daß die monopolähnlichen Situationen der politischen Agenten entstehen bzw. beibehalten oder gar ausgeweitet werden.

Für die *empirische Überprüfung* der Leviathan-Hypothese wird der Grad der Zentralisierung (bzw. Dezentralisierung) mit der Höhe des Staatsanteils in Verbindung gebracht. Als Ausgangspunkt wird auf die Hypothese von *Brennan* und *Buchanan* Bezug genommen, daß in einem dezentralen (föderativen) System wegen der Möglichkeit, die Exit-Option auszuüben, der staatliche Leviathan kleiner ist als in einem zentralistisch-unitarischen Staatsgebilde.[161] Entsprechend wird der Versuch unternommen, den Staatsanteil in zentral und dezentral organisierten Gebietskörperschaften zu erfassen und Rückschlüsse auf das Vorhandensein des Leviathan zu ziehen. Die empirischen Arbeiten zu dieser Frage kommen jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen. Während *Oates*[162] mit internationalen Daten sowie Daten für amerikanische Bundesstaaten feststellt: „The degree of fiscal centralization does not appear to have a systematic effect on the relative size of public spending"[163], gelangen viele Studien, die diese These für den lokalen Sektor überprüfen, eher zu einer Unterstützung der Leviathan-Hypothese.[164]

Es ist offensichtlich, daß das Handeln des staatlichen Leviathan zu einer Verletzung des Äquivalenzprinzips führt. Die Politiker versuchen systematisch, die Nutzen staatlicher Leistungen von der Finanzierung abzukoppeln. Insbesondere ist ihr Verhalten darauf ausgerichtet, die Einnahmen zu maximieren, was

---

[160] Vgl. *Nordhaus* (1975); *Frey* (1978).

[161] „Total government intrusion into the economy should be smaller, ceteris paribus, the greater the extent to which taxes and expenditures are decentralized...". *Brennan* und *Buchanan* (1980), S. 185ff.

[162] *Oates* (1972), S. 209 ff.; *ders.* (1985).

[163] *Oates* (1972), 210 ff.; Zur Ablehnung der Leviathan-Hypothese siehe ferner *Grossman* (1989); *Forbes/Zampelli* (1989), S. 568 ff.

[164] Vgl. vor allem *Nelson* (1987); *Marlow* (1988); *Eberts/Gronberg* (1988); *Zax* (1989). Eine Würdigung und Diskussion der Ergebnisse findet sich in *Oates* (1989) S. 582; *Persson/Tabellini* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

darauf hinausläuft, daß den Einnahmen keine korrespondierenden Ausgaben mehr gegenüberstehen.

Im Rahmen der Leviathan-Betrachtungen wird der Staat als „monolithischer Block" aufgefaßt. Wer hinter dem Leviathan steht, ist offen und wird nicht weiter hinterfragt.[165] Als eine Variante der Leviathan-Betrachtungen kann man daher die *Bürokratiemodelle* ansehen, wie sie von *Niskanen* und anderen entwickelt wurden.[166] Im Rahmen der Bürokratiemodelle wird innerhalb der staatlichen Anbieter das Gewicht im politischen Prozeß auf die Bürokratie gelegt, die sich bei der Bestimmung des Budgets im Rahmen der mit dem Politiker bestehenden Prinzipal-Agent-Beziehung aufgrund ihrer Informationsvorsprünge durchsetzt. Wegen ihres eigenständigen Charakters und wegen des überragenden Einflusses der Bürokratie im Prozeß der Budgetaufstellung und des Budgetvollzugs wird die ökonomische Theorie der Bürokratie jedoch zumeist nicht unter der Leviathan-Betrachtung subsumiert, sondern als eigenständiger Ansatz aufgeführt. Zudem geht bei den Bürokratie-Betrachtungen die Regierungsmacht – anders als bei der Leviathan-Betrachtung – nicht mehr von gewählten Politikern aus, sondern von nicht gewählten Dritten.[167] Diesen Aspekt teilen die Bürokratietheorien mit den Interessengruppenansätzen.

Die *empirische Überprüfung* der Bürokratiemodelle deutet darauf hin, daß die Bürokratie im Rahmen des Budgetprozesses Einfluß ausübt. Da ein direkter empirischer Nachweis sich schwer gestaltet, weil ein „Referenzbudget" (ohne bürokratischen Einfluß) nicht ermittelbar ist, erfolgt hier der empirische Nachweis zumeist über den Vergleich der privaten und der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Im Falle höherer Kosten bei der privaten Aufgabenerfüllung wird davon ausgegangen, daß Spielräume für die öffentlichen Bürokraten bestehen, sich einen bestimmten Anteil an Renten zukommen zu lassen. Die von *Borcherding, Pommerehne* und *Schneider* (1982) zusammengetragenen Fallstudien liefern hierfür empirische Evidenz. Überdies kann auf die Studie von *Romer* und *Rosenthal* (1979) zum Einfluß der Bürokratie auf die Schulausgaben im Staate Oregon hingewiesen werden. Hier sind spezifische institutionelle Gege-

---

[165] *Brennan* und *Buchanan* scheinen Politiker und Bürokraten als Akteure vor Augen gehabt zu haben.

[166] *Niskanen* (1971).

[167] Die Macht der Bürokratie dürfte dabei in der Bundesrepublik nicht so stark sein wie etwa in Japan. Dort gilt: „Die Beamten regieren das Land, nicht die Politiker. 'Bürokraten' sagen die Japaner; in Wahrheit jedoch sind es Mandarine: erhaben, immerwährend, allmächtig, unschlagbar in ihrem Fachwissen wie in ihrer Selbstherrlichkeit. ... (Politiker) segnen ab, was die Bürokraten beschlossen haben – und wehe, der Regierungschef wagt es, von sich aus ein Thema auf die Tagesordnung zu setzen. Mandarinat pur." Sommer (1997). Daß allerdings auch in Deutschland erheblich Einflußnahme der Bürokratie gegeben ist, zeigt anschaulich *Becker* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

benheiten vorhanden, die einen direkten Einfluß der Bürokratie auf die Höhe der Schulausgaben erlauben.

Die Verletzung des Äquivalenzprinzips liegt bei den Bürokratiemodellen in gleicher Weise vor wie bei der Leviathanbetrachtung staatlichen Handelns. Auch hier wird das Ziel einer simultanen Abstimmung und Entsprechung der Einnahmen und Ausgaben des Budgets systematisch verletzt. Abweichungen von den Präferenzen der Staatsbürger und ein überteuertes Angebot an öffentlichen Gütern, also eine Minderung der Allokationseffizienz, sind die Folge.

Mit dieser kurzen Skizzierung der wichtigsten Modelle des politischen Prozesses ist ein erster Schritt getan, um die sich in der repräsentativen Demokratie abspielenden Zusammenhänge zu erfassen. Für die Ableitung der Wirkungen des Äquivalenzprinzips ist es jedoch erforderlich, die Aktionsparameter der jeweiligen Akteure im politischen Prozeß noch genauer zu erfassen. Im folgenden wird daher versucht, ein Bild des politischen Prozesses zu entwerfen, das einerseits Elemente der verschiedenen Erklärungsansätze beinhaltet. Andererseits sollen durch eine genauere Analyse der Anreize und Restriktionen der jeweiligen Akteure mögliche Anknüpfungspunkte für die Analyse des Äquivalenzprinzips als fiskalischer Regel herausgestellt werden. Die Basis hierfür bildet dabei die Interessengruppentheorie der Regierung als spezieller interessengruppenbezogener Ansatz.

B. Der politische Prozeß in der repräsentativen Demokratie

I. Interessengruppentheorie der Regierung als Ausgangspunkt

1. Einordnung des Ansatzes

Die Interessengruppentheorie der Regierung stellt eine nachfrageorientierte Theorie staatlichen Handelns dar und ist insofern anderen interessengruppenorientierten Ansätzen zuzuordnen. Der entscheidende Impuls für das Zustandekommen politischer (Budget)Prozesse ist demnach in der Existenz von Interessengruppen zu sehen. Letztlich sind sie es, die Politiker dazu bringen, ihnen Transfers zukommen zu lassen. Politiker, Bürokraten und Wähler nehmen demgegenüber eine passive Rolle ein.

Während der allgemeine Ursprung der Interessengruppentheorie der Regierung in den Arbeiten der Public Choice-Vertreter zu sehen ist, – hier sind im Anschluß an die Pionierarbeiten von *Black*, *Arrow* und *Downs* insbesondere die Studie von *Buchanan* und *Tullock* sowie anderer Vertreter der Virginia School

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zu nennen[168] – sind die Arbeiten, aus denen sich dieser spezifische Ansatz entwickelt hat, sehr viel enger angelegt. Sie sind vor allem in der ökonomischen Theorie der Regulierung zu suchen, wie sie von *Stigler*, *Peltzman* und anderen Vertretern der Chicago Political Economy entwickelt wurde.[169] Es ist dabei zu betonen, daß sich die beiden Theorieansätze der Chicago-Schule und der Virginia-Schule in vielen Aspekten ergänzen. Es erscheint daher nicht sinnvoll, wie dies in der Literatur gelegentlich anzutreffen ist, die zwei Richtungen als gegeneinander gerichtete Ansätze zu sehen und dabei den Chicago-Ansatz als angebotsseitige Variante zur Erklärung politischen Handelns anzusehen.[170] Eine solche Sichtweise betont die Unterschiede zu stark und erscheint mißverständlich. Die Interessengruppentheorie der Regierung in ihrer Chicago-Variante und die Rent-seeking-Ansätze der Virginia School sollten vielmehr in einem einheitlichen Rahmen und als sich wechselseitig ergänzende Erklärungsansätze gesehen werden.[171]

Gemäß der ökonomischen Theorie der Regulierung sind staatliche Regulierungsmaßnahmen das Resultat der Nachfrage bestimmter Interessengruppen nach dieser Regulierung. Regulierung ist dabei in einem weiten Sinne zu verstehen – sie umfaßt sämtliche politische Programme und schließt z. B. auch Fragen der Besteuerung mit ein.[172] Die Regulierten entfalten eine solche Nachfrage nach Regulierungsmaßnahmen, um sich hierdurch Spielräume gegenüber Konkurrenten (auf der Marktnebenseite) oder Konsumenten (auf der Marktgegenseite) zu sichern.

Die Theorie war dabei in ihren Ursprüngen eine „Capture-Theorie" in dem Sinne, daß politische Agenten von wohlinformierten Lobbyisten „erobert" wurden. Sie hat sich jedoch aufbauend auf diesen Ansätzen und im Zusammenwirken mit der Rent-seeking-Theorie[173] zu einer allgemeinen Interessengruppen-

---

[168] *Black* (1948); *ders.* (1958); *Arrow* (1951); *Buchanan/Tullock* (1962).

[169] Die grundlegenden Beiträge sind *Stigler* (1971); *Peltzman* (1976). Der Begriff „Chicago Political Economy" für die von Chicago-Vertretern entwickelten Modelle der Interessengruppentheorie staatlichen Handelns wird seit dem von *Stigler* (1988) unter diesem Titel herausgegebenen Band verwendet. Zu einer Darstellung und Kritik vgl. *Tollison* (1989); *Mitchell* (1989); (1990); *Mitchell/Munger* (1991); *Rowley* (1991), Kapitel 3; *Pasour* (1992); *Tullock* (1993), S. 44 ff.; *Folkers* (1998).

[170] Dies geschieht aber bei *Endres* und *Finus* (1996), S. 51 ff.

[171] „The theory of rent seeking is a very close cousin to the interest group theory of government. The formal developments in rent seeking theory have to do with the nature and costs of competition for governmental favours. Empirical episodes of rent seeking are the same thing as instances of economic regulation and wealth transfer. The ... literatures should thus be considered one and read accordingly". *Tollison* (1992), S. 72.

[172] Vgl. *Posner* (1971).

[173] Als Ausgangsbeitrag für die Rent-seeking-Literatur siehe vor allem den Beitrag von *Tullock* (1967); der Begriff „Rent-Seeking" geht auf die Arbeit von *Krueger* (1974), zurück. Zur Kennzeichnung von Rent-seeking siehe *Buchanan* (1980); *Tullock* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

theorie der Regierung fortentwickelt, in der mehrere Interessengruppen innerhalb des politischen Prozesses interagieren. Anders als bei der ursprünglichen Theorie der Regulierung sind die Nachfrager nach Regulierung dabei nicht mehr nur „die Industrie", die höhere Preise oder Quoten auf Kosten der Konkurrenten oder Konsumenten durchzusetzen versucht, sondern Interessengruppen jedweder Art. Die politischen Agenten handeln dabei wie „Broker", d.h. sie sind Transfermakler, die Transfers von den unorganisierten Gruppen in der Gesellschaft zu den wohlorganisierten Gruppen in der Gesellschaft übertragen.[174] Es werden damit im Wege der Besteuerung bestimmten Gruppen in der Gesellschaft Mittel entzogen – diese Gruppen sind in der Terminologie der Interessengruppentheorie der Regierung unfreiwillige „Anbieter von Transfers" –, während andere Gruppen in der Gesellschaft die Begünstigten darstellen, weil sie Subventionen erhalten oder eine Regulierungsmaßnahme zu ihren Gunsten verabschiedet wird – diese Interessengruppen sind „Nachfrager nach Transfers". Politiker führen das Angebot von und die Nachfrage nach Transfers zusammen. Ein solches Verhalten wird von den Politikern so lange praktiziert, bis die gewonnenen Stimmen aus dem zusätzlich gewährten Transfer und die verlorenen Stimmen aus dem entzogenen Transfer gleich sind.

Wenn im Rahmen der Interessengruppentheorie der Regierung der Begriff „Transfer" verwendet wird, so deutet dies darauf hin, daß jede politische Maßnahme als Ergebnis verteilungsorientierter Bemühungen von Interessengruppen gesehen wird. Der Begriff Transfer kann daher ohne weiteres durch öffentliche Politik oder politisches Programm ersetzt werden.[175] Umverteilung findet nicht nur unmittelbar in Form von monetären Transfers oder Realtransfers an Bedürftige statt. Vielmehr kommt das Angebot an öffentlichen Gütern, wie die Produktion und Bereitstellung von Infrastruktur, nach dieser Auffassung im politischen Prozeß nur deshalb zustande, weil bestimmte Interessengruppen einen Vorteil hieraus zu ziehen vermögen. Insofern stellt auch die Bereitstellung öffentlicher Güter einen Transfer dar.[176] Die Bereitstellung öffentlicher Güter ist somit – ganz im Sinne *Mancur Olsons* – als Nebeneffekt verteilungsbezogener Einflußnahme zu sehen.[177]

Siehe auch die Überblicksbände von *Buchanan/Tollison/Tullock* (1980); *Rowley/Tollison/Tullock* (1988); *Tollison/Congleton* (1995). Einen vorzüglichen Überblick geben *Tollison* (1982); *Tullock* (1993); *Tollison* (1997).

[174] Vgl. *Tollison* (1992). Wie das Ausmaß von Externalitäten das Verhalten anderer Gruppen in diesem Prozeß beeinflußt, wird von *Yandle* (1989) gezeigt.

[175] Siehe auch *MacCormick/Tollison* (1981).

[176] Im Gegensatz dazu siehe etwa *Breton* (1996, S. 5 ff.), der genau vom Gegenteil ausgeht, indem er auch Umverteilungsvorgänge als Produktion von Gütern und Dienstleistungen interpretiert.

[177] Vgl. *Olson* (1965/1968), S. 130 ff.; *ders.* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Nach dieser Einordnung des Ansatzes soll nun der zugrundeliegende Mechanismus genauer spezifiziert werden. Dazu ist auf die Rolle des Politikers als Transfermaklers und die Interessengruppen in der Gesellschaft als Anbieter von und Nachfrager nach Transfers einzugehen.

2. Die Rolle von Politikern: Transfermakler

Die politischen Entscheidungsträger (Politiker; Regierung)[178] nehmen im Rahmen der Interessengruppentheorie der Regierung die Rolle von Transfermaklern ein. Sie führen das Angebot an Transfers und die Nachfrage zusammen. Was aber motiviert Politiker, sich in dieser Weise als Transfermakler zu betätigen? Welchen konkreten Anreizen sind sie unterworfen, die sie veranlassen, diese Broker-Funktion zu übernehmen? Ein Anreiz für das Transfermakeln kann für Politiker darin bestehen, eine „Maklergebühr" zu erheben. Ein bestimmter Prozentsatz des gehandelten Transfervolumens wird damit nicht an die Transferempfänger weitergegeben, sondern einbehalten. Das Transfervolumen ist damit insgesamt größer als die beim Nachfrager letztlich ankommenden Transfers. Das Problem dabei ist nur, daß es aufgrund institutioneller Gegebenheiten Politikern zumeist untersagt ist, sich Transfers unmittelbar persönlich anzueignen. Politiker dürfen sich in aller Regel nicht privat bereichern. Sie müssen also nach Möglichkeiten suchen, die Transfers gezielt einzusetzen, um in anderer Form Vorteile zu erlangen. *MacCormick* und *Tollison* haben in diesem Zusammenhang für die USA herausgefunden, daß ein großer Prozentsatz von Politikern Rechtsanwalts- und Beratungsbüros besitzt, an die möglicherweise Transfers weitergegeben werden können.[179] Trotzdem dürfte in Europa wegen anderer institutioneller Ausgestaltung des politischen Prozesses die unmittelbare persönliche Aneignung von Transfers zur Mehrung des Einkommens der Politikers eher die (zumeist illegale) Ausnahme darstellen.

Die häufigere Verwendung der „Maklergebühr" wird aus diesen Gründen in der wiederholten gezielten Bevorzugung von Interessengruppen mit dem Ziel der Sicherung der Wiederwahl bestehen. Interessengruppen können aus zwei Gründen für Politiker von großer Bedeutung sein und folglich als Transferempfänger in Frage kommen: Zum einen besitzen Interessengruppen sehr genaue Informationen, wie ein bestimmtes politisches Programm bei ihren Mitgliedern wirkt bzw. inwieweit Zustimmung oder Ablehnung gegenüber konkreten Maß-

[178] Die Akteure werden in der Theorie nicht weiter spezifiziert. Es wird lediglich von „legislation" oder „regulator" gesprochen. Dies stellt zugleich einen möglichen Kritikpunkt an diesem Ansatz dar.

[179] Vgl. *MacCormick/Tollison* (1981), S. 79 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nahmen besteht.[180] Diese Informationen sind für Politiker von großer Bedeutung. Weil sie diese Informationen nicht haben und die Informationsbeschaffung oft schwierig oder kostenaufwendig ist, sind Interessengruppen für den Politiker in dieser Funktion oft sehr hilfreich. Zum anderen können Interessengruppen Wählerstimmen auch direkt mobilisieren. Dies geschieht durch Beeinflussung der eigenen Mitglieder oder durch eine positive Darstellung der Politik. In beiden Fällen können Interessengruppen Leistungen für Politiker anbieten, für die sie bestimmte Vorteile in Form zugeteilter Transfers erwarten.

Es stellt sich die Frage, wie dem Politiker als Transfermakler die Umsetzung interessengruppenspezifischer Programme im politischen Prozeß unter der Nebenbedingung der Mehrheitswahl gelingt. Der Schlüssel zur Beantwortung dieser Frage ist im logrolling und package-voting zu sehen. Im politischen Prozeß wird häufig über mehrere Probleme (Programmpakete) gleichzeitig entschieden (package-voting), an deren Lösung verschiedene Interessengruppen in unterschiedlichem Ausmaß interessiert sind. Für die einzelne Interessengruppe ist dabei vor allem die Umsetzung des eigenen Programms wichtig. Die anderen Programme sind demgegenüber von geringer Bedeutung. Aus diesem Grunde wird eine Interessengruppe zugunsten anderer Programme stimmen, die sie u.U. sogar leicht benachteiligen, wenn sichergestellt ist, daß die anderen Interessengruppen im Gegenzug dem eigenen Programm zustimmen (log-rolling).[181] Die Aufgabe der Politiker ist es in diesem Zusammenhang, die Möglichkeiten von bestimmten Programmpaketen sowie des Logrolling auszuloten, also die dafür erforderlichen Informationen zu beschaffen, um das Angebot und die Nachfrage nach Transfers zusammenzuführen.

3. Die Rolle von Interessengruppen: Verlierer (= Anbieter) und Gewinner (= Nachfrager) von Transfers im politischen Prozeß

Interessengruppen sind in der Interessengruppentheorie der Regierung sowohl unfreiwillige Anbieter von Transfers, wenn ihnen im Wege der Besteuerung Mittel entzogen werden, als auch Nachfrager nach Transfers, wenn sie Vorteile aus der staatlichen Tätigkeit ziehen. Für die Frage, ob nun eine bestimmte Interessengruppe im Rahmen des politischen Prozesses als Anbieter oder als Nachfrager von Transfers fungiert, sind die jeweiligen Informations- und Transaktionskosten entscheidend. Insbesondere die Organisationskosten spielen für den politischen Einfluß von Interessengruppen eine große Rolle.

---

[180] Zu dieser Funktion von Interessengruppen vgl. auch *Sebaldt* (1997).

[181] Zum Logrolling siehe grundlegend *Tullock* (1959).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Erkenntnisse zur Organisierbarkeit von Interessengruppen sind wesentlich durch *Mancur Olson* entwickelt worden.[182] Der Grad der Organisierbarkeit einer Interessengruppe hängt danach insbesondere von der Gruppengröße, der Homogenität der Gruppe und den zur Verfügung stehenden Sanktionen ab. Die Gruppengröße ist von Bedeutung, weil die möglichen Gewinne aus Rent-seeking-Aktivitäten sich bei kleinen Gruppen auf wenige Gruppenmitglieder verteilen und je Mitglied höher ausfallen als bei großen Interessengruppen. Dies deutet darauf hin, daß kleine homogene Gruppen in starkem Maße Rent-seeking-Aktivitäten unternehmen, weil damit ein hoher erwarteter Gewinn einhergeht.[183] Die Gruppengröße, die Homogenität der Gruppe und die Sanktionsmöglichkeiten sind aber auch deshalb bedeutsam, weil sie das Ausmaß von Trittbrettfahrerverhalten innerhalb der Gruppe determinieren. Hier gilt, daß in kleinen homogenen Gruppen wegen der sozialen Kontrolle und wegen guter Sanktionsmöglichkeiten das Ausmaß von Trittbrettfahrerverhalten reduziert werden kann, mit der Folge, daß die Interessengruppe „geschlossen" auftritt und mit besonderem Nachdruck ihre politischen Forderungen vortragen kann. In großen Gruppen hängt das Ausmaß des Freifahrerverhaltens hingegen ganz überwiegend von den zur Verfügung stehenden Sanktionsmöglichkeiten ab. Eine soziale Kontrolle aufgrund persönlicher Kontakte der Gruppenmitglieder entfällt hier weitgehend. Die Sanktionsmöglichkeiten werden auch dadurch bestimmt, inwieweit die Vorteile, die eine Interessengruppe im politischen Prozeß erstreitet, exklusiv an die Mitglieder weitergegeben bzw. inwieweit Freifahrer vom Vorteil ausgeschlossen werden können. Für viele Interessengruppen gilt dabei, daß interessengruppenspezifische Einflußnahme zu geringen zusätzlichen Kosten durchgeführt werden kann, wenn die Gruppe erst einmal besteht.

Die Bestimmung von Anbietern von und Nachfragern nach politischen Programmen läßt sich vor diesem Hintergrund aus ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkülen erklären. Für die Nachfrager politischer Transfers ist es kostengünstig möglich, einen Transfer zu erlangen, weil ihre Informations- und Transaktionskosten, die mit der politischen Einflußnahme verbunden sind, geringer sind als der mit dem Transfer erzielbare Gewinn. Um eine DM an Transfers zu erlangen, müssen Informations- und Transaktionskosten von weniger als einer DM aufgewendet werden. Die (unfreiwilligen) Anbieter von Transfers hingegen weisen höhere Informations- und Transaktionskosten auf. Um eine DM an Transfers zu erlangen, müssen sie mehr als eine DM an Informations- und Transaktionskosten aufwenden. Für sie ist es daher rational, den Transfer (unfreiwillig) zu leisten. Es sind somit Asymmetrien in den Informations- und

[182] Vgl. *Olson* (1965).

[183] Im Prinzip sollten sich Grenzkosten des Rent-Seeking und die erwarteten Grenznutzen entsprechen. Zu dieser Frage und speziell den Problemen der Erfassung der Aufwendungen des Rent-Seeking vgl. *Tullock* (1997), S. 149 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Transaktionskosten, die das Ausmaß politischer Einflußnahme determinieren. In einer Welt ohne derartige Kosten wäre ein Handel von Transfers durch politische Anbieter nicht möglich.

Mit diesen Überlegungen ist die Interessengruppentheorie der Regierung in ihren Grundzügen wiedergegeben. Im folgenden sollen hierzu einige Erweiterungen und Variationen erfolgen, die den Blick stärker auf die anderen am politischen Prozeß beteiligten Akteure richten, nämlich (nochmals) die Politiker, die Wähler und die Bürokratie.

II. Erweiterungen und Variationen

1. Der Einfluß politischer Unternehmer

Die Aufgabe des Politikers in der Interessengruppentheorie der Regierung ist es, Transferanbieter und Transfernachfrager zusammenzuführen. Seine Funktion wird demzufolge in erster Linie darin gesehen, Informationen über die Existenz von Transferanbietern und Transfernachfragern in der Weise zu nutzen, daß er beide Teilnehmer des „politischen Marktes" zusammenführt. Ansonsten ist aber seine Rolle eine passive. Sie kann ähnlich gesehen werden wie die eines arbitrage-suchenden privaten Unternehmers, der auch als „österreichischer Unternehmer" bezeichnet wird.[184] Seine Aufgabe besteht im Auffinden von Arbitrage-Möglichkeiten in dem Sinne, daß er aus einem Angebot an bestehenden Möglichkeiten diejenigen ausfindig machen muß, die ihm das höchste persönliche Einkommen bzw. im politischen Prozeß die größte Zahl an Wählerstimmen verschaffen. Mit dieser Sicht des politischen Unternehmers ist verbunden, daß er *gegebene* Möglichkeiten des Transfermakelns ausnutzt. Es entspricht demgegenüber nicht seiner Charakterisierung, daß er selbst *neue* Möglichkeiten kreiert, bestimmte Bedürfnisse bei Interessengruppen weckt oder auf Interessengruppen manipulierend einwirkt.

An dieser Stelle kann eine Weiterentwicklung des Typs des politischen Unternehmers ansetzen, die dem in der Politik beobachtbaren aktiven Teil des Verhaltens politischer Akteure besser gerecht wird: Der politische Unternehmer ist auch dadurch gekennzeichnet, daß er *innovativ* tätig wird (political entrepreneurship). Er entwickelt neue Ideen und setzt diese im politischen Prozeß durch. Der Entwicklung und vor allem Durchsetzung neuer Ideen kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu, weil der Politiker hierdurch Meinungsführerschaft

[184] Es waren insbesondere die Vertreter der österreichischen Schule, die auf die charakteristischen Eigenschaften dieses Unternehmertyps hingewiesen haben. Vgl. *Kirzner* (1978). Die Überlegungen bezogen sich dabei jedoch auf eine Kennzeichnung privater Unternehmer.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

übernehmen kann. Dazu zählt, daß er nicht nur gegebene Interessengruppen zusammenführt, sondern vollkommen neuartige Allianzen zustandebringt.

In diesem Sinne ist der politische Unternehmer nicht mehr nur auf der Suche nach Arbitrage-Möglichkeiten. Es werden nicht mehr nur gegebene Transferanbieter und -nachfrager zusammengeführt. Er nimmt vielmehr die aktive Rolle eines *Schumpeter*-Unternehmers ein. Dazu gehört vor allem, daß er gemäß eigenen Vorstellungen politische Programme mitbeeinflußt und bestimmte Maßnahmen durchsetzt. Der innovative Charakter dieser Verhaltensweisen ergibt sich im hier interessierenden Zusammenhang weniger aus dem Tatbestand, daß es sich bei den politischen Programmen selbst um eine „Neukombination" im Sinne *Schumpeters* handelt, sondern vielmehr darum, daß der Politiker bei der selektiven Begünstigung bzw. Benachteiligung von Interessengruppen „Neukombinationen" entwickelt. Dies kann etwa, was die Auswahl der Interessengruppen anbetrifft, dadurch geschehen, daß bisher nicht berücksichtigte Gruppen nunmehr einbezogen werden. Was die instrumentelle Seite anbetrifft, so kann er bei den Belastungs- und Begünstigungstatbeständen auf neuartige Instrumente zurückgreifen.

Die Spielräume für eine solchermaßen aktive Beeinflussung des Transferprozesses hängen ganz entscheidend vom Ausmaß des Wettbewerbs ab, dem sich Politiker und Regierung ausgesetzt sehen. In Zeiten knapper parlamentarischer Mehrheiten zwingt der Wettbewerb dazu, die Transfers zur Erlangung von Wählerstimmen einzusetzen. Die Wählerstimmenorientierung wird insbesondere kurz vor Wahlterminen eine besondere Bedeutung aufweisen. Insbesondere in den zwischen den Wahlen liegenden Phasen weist die Regierung die Charakteristika eines temporären Monopols für die Dauer einer Konjunkturperiode auf.[185] Der Machtapparat, den eine Regierung aufgrund der ihr unterworfenen Institutionen hat, stellt zudem ein wirksames Mittel der Selbstdarstellung dar, was der Opposition fehlt.[186] Zusätzlich kann die Regierung auch versuchen, die Regeln des politischen Prozesses zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Dies alles deutet darauf hin, daß eine Regierung – anders als in der Interessengruppentheorie der Regierung angelegt – immer gewisse monopolistische Spielräume besitzt, die sie gezielt zur vermehrten Einflußnahme auszunutzen kann. Eine besondere Rolle kommt in diesem Zusammenhang dem Drohpotential der Regierung zu.[187] Politiker können sich nicht nur im Rahmen von Transfers eine Maklergebühr aneignen. Sie können auch versuchen, durch die Androhung zusätzlicher Kosten für bestimmte Gruppen einen Teil des Transfers zugunsten dieser Gruppen ausgezahlt zu bekommen. Eine solche Drohung kann z. B. in der Wei-

---

[185] Vgl. dazu schon *Tullock* (1965a).

[186] Vgl. *Kirchgässner* (1985), S. 225 ff.

[187] Vgl. *McChesney* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

se erfolgen, daß unmittelbar Kosten (z. B. in Form einer speziellen Verbrauchsteuer) auferlegt werden, oder daß Maßnahmen ergriffen werden, die zu einem Preisverfall bei den Produzenten führen.[188] Die Interessengruppe wird dabei so lange zahlen, wie die erwarteten Kosten größer sind als die Seitenzahlung an den Politiker.

Die Überlegungen führen somit zu einem Überdenken der Rolle des Politikers. Seine Rolle ist eine aktivere, als dies in der Interessengruppentheorie zum Ausdruck kommt. Dies hat Konsequenzen für die Behandlung des Äquivalenzprinzips im Rahmen der Interessengruppentheorie der Regierung. Es erweist sich als erforderlich, das Äquivalenzprinzip als fiskalische Regel nicht nur auf Interessengruppen, sondern auch auf Politiker als Akteure des politischen Prozesses zu beziehen.

Eine weitere Variation der Interessengruppentheorie der Regierung betrifft die Rolle des Wählers. Ist der Wähler wirklich so machtlos, wie in den Modellen der Interessengruppentheorie der Regierung unterstellt? Oder sind die Modelle in der Weise „verzerrend", daß der Einfluß des Wählers unterschätzt wird. Einige ergänzende Überlegungen sollen hier weiterhelfen.

2. Ist der Wähler wirklich machtlos?

Die gemeinsame Klammer, die die Ansätze der Chicago-Schule der politischen Ökonomie (Chicago Political Economy) und der Virginia-Schule des Rent-seeking mit Blick auf die Abläufe politischer Prozesse verbindet, ist darin zu sehen, daß politische Einflußnahme über Interessengruppen erfolgt, wobei der Einfluß eine Funktion der Informations- und Transaktionskosten, bei den Vertretern des Chicago-Ansatzes zusätzlich eine Funktion der Effizienz eines Programms ist.[189] Politische Einflußnahme erfolgt also in beiden Fällen *nicht* direkt über den Wahlmechanismus, sondern indirekt über die politische Einflußnahme von Interessengruppen.

Ist die Erlangung von Wahlstimmen aber tatsächlich nur über Interessengruppen möglich? So können zum Gewinn von Stimmen Transfers auch *unmittelbar* verwendet werden – und nicht nur über den „Umweg" der selektiven Begünstigung von Interessengruppen. Das würde bedeuten, daß Transfers auch für die Begünstigung solcher gesellschaftlicher Gruppen eingesetzt werden, die

[188] Als Beispiel weist *McChesney* (1987) auf den negativen Preiseffekt für ein Unternehmen hin, das besonders hohe Qualitätsanforderungen – und damit eine Qualitätsprämie – aufweist. Bei einer Vorschrift, die diese Qualitätsanforderungen als Mindestanforderung festlegt, würde diese Prämie erodieren.

[189] Dies wird in Unterkapitel C genauer gezeigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

aufgrund hoher Informations- und Transaktionskosten nur einen geringen Organisationsgrad aufweisen. Als Beispiele mögen Transferzahlungen an Rentner oder Kindergeldzahlungen an Familien dienen. Solche politischen Programme werden offensichtlich nicht (nur) eingesetzt, weil einflußreiche Interessengruppen sie fordern, sondern vor allem weil hierdurch *direkt* Wahlstimmen gewonnen werden können. Der Transfervorgang richtet sich auf diese Gruppen, weil sie groß sind und somit ein großes Wählerpotential verheißen.

Damit ist als wesentlicher Bestimmungsgrund für den Grad an politischer Einflußnahme nicht (nur) – wie in der Interessengruppentheorie der Regierung angelegt – die Existenz und das Ausmaß an Asymmetrien der Informations- und Transaktionskosten bei Interessengruppen von Relevanz, sondern (auch) die Spürbarkeit bestimmter Programme und ihre Zurechenbarkeit auf Empfängergruppen. Sind Transfers sichtbar, spürbar und damit direkt zurechenbar, so gelangen Personengruppen in den Vorteil dieser Transfers allein aufgrund dieser Merkmale.

Ein offensichtliches Defizit der Interessengruppentheorie der Regierung kann durch diese Erweiterung überwunden werden: Das Modell ist in dieser erweiterten Form nunmehr auch in der Lage, Umverteilungsvorgänge an „große" Gruppen erklären zu können, ohne auf die Informations- und Organisationskosten einer spezifischen Interessengruppe Bezug nehmen zu müssen. Die Begünstigung großer Gruppen muß dabei jedoch keinesfalls bedeuten, daß der Einfluß selektiver Interessen nunmehr unbedeutend ist. Man kann eher davon ausgehen, daß sowohl Umverteilungsvorgänge zugunsten kleiner als auch zugunsten großer Gruppen erfolgen, beide Formen der Umverteilung somit nebeneinander stehen.

Eine solche Berücksichtigung von Transferzahlungen an große – und damit wählerwirksame Gruppen – bedeutet nicht, daß die Wählerpräferenzen unverfälscht in politische Programme übertragen werden. Selbst im perfekten Wählerstimmenmarkt wie etwa dem Medianwähleransatz sind bei Berücksichtigung von eingipfliger Präferenzordnung und Majoritätsprinzip Verzerrungen der Wählerpräferenzen zu erwarten. Die einseitige Orientierung der Parteien am Medianwähler führt dazu, daß die Programme auf ihn zugeschnitten werden (mit der Folge, daß er benefit taxes zahlt), während „Randwähler" als die oberhalb oder unterhalb des Medians liegenden Wähler zur Finanzierung der Programme in besonders starkem Maße herangezogen werden.[190] Der Grund ist, daß sich Politiker der Stimme des „Randwählers" auf „seiner" jeweiligen politischen Seite jeweils sicher sein können, während sie um die Stimme des Medianwählers kämpfen müssen. Untersuchungen zur Steuerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland scheinen diese Sicht zu stützen. So wurden steuerpoliti-

[190] Vgl. *Bernholz/Breyer* (1993), S. 91.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sche Maßnahmen nicht nur zugunsten der eigenen Wahlklientel eingesetzt, sondern auch und vor allem zur Beeinflussung der Wechselwähler.[191]

3. Besonderheiten im Budgetprozeß und die Rolle der Bürokratie

a) Kennzeichnung von Budgetprozessen

Die Überlegungen zur Interessengruppentheorie der Regierung (einschließlich ihrer Erweiterungen) haben einen wichtigen Akteur des politischen Prozesses bisher außer acht gelassen. Es handelt sich hierbei um den Einfluß der Bürokratie. Gerade unter dem Äquivalenzprinzip als einer auf den Budgetprozeß bezogenen fiskalischen Regel verdienen daher auch Bürokraten besondere Beachtung. Ihre Rolle im Budgetprozeß ist zudem besonders hoch einzustufen, weil dieser Prozeß spezifische Besonderheiten aufweist: (1) Der Budgetprozeß ist durch ein hochgradig formales Verfahren gekennzeichnet. (2) Das Zustandekommen des Budgets erfolgt regelmäßig unter einem großen Zeitdruck. Im Ergebnis führt dies zu Routinehandeln und Inkrementalismus. Eine treffende Umschreibung hierfür ist der Begriff „Exekutivbudget".[192]

Zu (1): Der formale Ablauf des Budgetverfahrens kann mit Blick auf die konkreten institutionellen Bedingungen in der Bundesrepublik Deutschland exemplarisch wie folgt skizziert werden:[193]

Im Rahmen des Budgetprozesses erfolgt zunächst die Aufforderung des Finanzministeriums an die Fachressorts, ihre Einzelanforderungen zu melden. Die Fachressorts sammeln ihrerseits die Anforderungen der nachgeordneten Ebenen in den zugehörigen Behörden. Eine Abstimmung dieser Einzelforderungen erfolgt jeweils auf der Ebene der einzelnen Abteilungsleiter bzw. Chefbürokraten sowie gesamthaft durch das Finanzministerium. Diese Schritte werden allein innerhalb der Bürokratie vollzogen. Das Ergebnis ist der Haushaltsplanentwurf.

Das Finanzministerium gibt den Haushaltsplanentwurf nach Abstimmung mit den Ländern und Gemeinden zunächst an das Kabinett (als zentralem Organ der Exekutive).

Von dort wird er als Gesetzesvorlage an die Legislative, das heißt den Bundestag und den Bundesrat, zur ersten Lesung weitergegeben. Nach der ersten Lesung im Parlament geht die Gesetzesvorlage in die zuständigen Fachgremien, insbesondere den Haushaltsausschuß des Bundestages, wo sie ausführlich bera-

---

[191] Vgl. *Franke* (1993), S. 308 ff.

[192] Siehe z. B. *Zimmermann/Henke* (1994), S. 74.

[193] Vgl. hierzu ebenda, S. 61 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ten wird. Hier erfolgt eine Einflußnahme von seiten spezialisierter Abgeordneter. Anschließend wird die Gesetzesvorlage in zweiter und dritter Lesung wieder dem Parlament vorgelegt und verabschiedet.

Damit kann man festhalten, daß das Budgetverfahren idealisiert ein dreistufiges Verfahren darstellt. Der Prozeß der Budgetaufstellung ist dabei hochgradig formalisiert, und die meisten Entscheidungen werden von den beteiligten Akteuren „routinemäßig" getroffen. Somit liegen andere Voraussetzungen vor, als wenn ein einzelnes Programm aufgrund einer besonderen Bewußtseinsbildung in der Öffentlichkeit aufgenommen und erstmalig in den politischen Bereich hineingetragen wird, den es dann erfolgreich zu durchlaufen hat, um umgesetzt werden zu können. Der Einfluß der Bürokratie dürfte bei einem formalisierten Verfahren wie dem Haushaltsverfahren ungleich größer sein. Dies gilt natürlich in besonderer Weise für die erste Stufe der Haushaltsaufstellung. In der zweiten und dritten Stufe ist demgegenüber auch ein Einfluß der Politiker gegeben (s. unten).

Es wird zudem deutlich, daß der Budgetprozeß durch einen *hierarchischen Instanzenzug* gekennzeichnet ist. Budgetanforderungen werden von unteren bürokratischen Ebenen auf die nächsthöhere Ebene weitergegeben, dort abgestimmt und u.U. leicht korrigiert, und dann an die jeweils nächste Ebene bis zum Finanzministerium weitergegeben. Im Rahmen dieses Prozesses wird insbesondere beklagt, daß im Rahmen der Budgetaufstellung erst spät oder gar nicht eine horizontale Abstimmung zwischen den einzelnen Abteilungen bzw. zwischen den Ressorts erfolgt. Dadurch bedingt fehlt in der Politik insgesamt ein Denken in Alternativen. In den 60er Jahren schon hatte man diese Mängel erkannt und durch das sog. PPBS (Program-Planning-Budgeting-System) aufzufangen versucht. Das PPBS zielte darauf ab, innerhalb der Exekutive mehr Effizienz zu bewirken, indem einzelne Programme durch eine genauere Zielorientierung *und* eine Alternativenabwägung zu gestalten waren. Derartige Programmvorschläge hätten dann zusammen mit ihren Alternativen in das Parlament getragen und dort abgestimmt werden können.

Zu (2): Die Haushaltsplanung erfolgt zudem jeweils unter einem großen *Zeitdruck*. Dies ergibt sich zwangsläufig aus dem Tatbestand, daß innerhalb einer relativ kurzen Zeitperiode ein (am Beispiel des Bundeshaushalts) viele Tausend Seiten umfassender Haushaltsplan erstellt werden muß. Dies wäre ohne die Mitwirkung der Exekutive gar nicht möglich. Dieser Zeitdruck bei der Haushaltsaufstellung sowie die Präferenzen der Exekutive für eine weitgehenden Fortführung bisheriger Budgetansätze, möglichst ergänzt um einige Prozentpunkte, führen zu einem *Vorrang bewährter Lösungen*. Die Exekutive streben danach, Unsicherheiten zu vermeiden und abrupte Änderungen zu umgehen. Vorschläge zu neuen Lösungen sind für den einzelnen Bürokraten vor allem mit hohen Risiken verbunden. Er muß diese Lösungen im eigenen bürokratischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Umfeld umsetzen und die „Leitung des Hauses" („Chefbürokraten") von der Überlegenheit dieser Lösung überzeugen. Den damit verbundenen hohen Kosten stehen – wegen der damit einhergehenden Risiken – unsichere und geringe Nutzen gegenüber. Hier zeigt sich der in Budgetentscheidungen beobachtbare Inkrementalismus.[194] Eine unmittelbare Einflußnahme des Wählers oder auch des „normalen" Abgeordneten auf die Haushaltsgestaltung dürfte unter diesen Bedingungen eher gering sein. Entscheidend ist vielmehr der Einfluß der Bürokratie. Dies gilt insbesondere in der Phase der Gesetzesvorbereitung.

In der Phase der Haushaltsabstimmung spielt demgegenüber auch der Einfluß der Haushaltsspezialisten in den Fachausschüssen eine Rolle. Die Meinungen der politischen Parteien – und damit der Wählerwille – werden vor allem über diese Fachausschüsse in die Haushaltsplanung eingebracht. Dies ergibt sich nahezu zwangsläufig aus der im Parlament erforderlichen Arbeitsteilung: Angesichts der Komplexität vieler politischer Einzelfragen findet im Parlament eine Delegation von Fachfragen auf Fachausschüsse und gesonderte Gremien statt. Auch für Steuer- und Haushaltsfragen erfolgt somit eine Konzentration auf die zuständigen Ausschüsse sowie die in diese Ausschüsse entsandten spezialisierten Abgeordneten. Der einzelne „allgemeine" Abgeordnete im Parlament folgt aufgrund des Fraktionszwanges und wegen oftmals fehlender Sachkenntnis bei den Abstimmungen im Parlament zumeist den von den Fachausschußmitgliedern vorgegebenen Empfehlungen.

Die Existenz derartiger spezialisierter Fachausschüsse, wie im Falle von Finanzfragen dem Haushaltsausschuß des Bundestages, hat mit Blick auf die Exekutive zugleich eine präventive Wirkung: Die Exekutive antizipiert mögliche Meinungen im Haushaltsausschuß. Dies wiederum impliziert eine gewisse Relativierung des starken Einflusses der Exekutive bei der Haushaltsaufstellung. Diese Überlegung wird auch bei der Ableitung der Rolle des Äquivalenzprinzips bei der Steuerung der Bürokratie aufzugreifen sein.

b) Zur budgetpolitischen Rolle von Bürokraten in der Interessengruppentheorie der Regierung

Wie kann unter diesen besonderen Bedingungen die Rolle von Bürokraten im Rahmen der Interessengruppentheorie der Regierung eingeordnet werden? Welche Verhaltensweisen gehen von Bürokraten aus, wenn man den Budgetprozeß vorrangig als einen Transfer von Vermögen von schlecht zu gut organisierten Interessengruppen interpretiert?

---

[194] Vgl. hierzu insbesondere *Wildavsky* (1964).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Bürokraten treten in zweifacher Weise in diesem Prozeß auf. Zum einen stellen sie selbst eine bedeutsame Nachfragegruppe dar und sind insofern Nachfrager nach Transfers. Von daher sind sie ähnlich zu sehen wie andere Interessengruppen. Zum anderen sind sie bemüht, sich einen Teil der gehandelten Transfers als Rente anzueignen. Sie streben nach Macht, Einfluß, großen diskretionären Spielräumen oder einem „ruhigen Leben". Ihre Zielfunktion ist damit ähnlich der Zielfunktion von Politikern mit dem Unterschied, daß sie nicht gezwungen sind, einen Teil der erlangten Transfers weiterzuhandeln, um Wahlstimmen zu erringen. Diese Absichten werden sehr gut durch die Größen „Budget-maximierung" oder „Maximierung des Budgetresiduums" abgebildet. Für die Interessengruppentheorie der Regierung folgt hieraus, daß Bürokraten ebenso wie Politiker am Handel von Vermögen interessiert sind. Bürokraten können also ohne weiteres in den Ansatz integriert werden. Sie können sich jedoch in diesem Prozeß nur dann Renten aneignen, wenn diese zuvor von Politikern gesichert werden.

Die Machtposition von Bürokraten gegenüber Politikern ergibt sich aus mehreren Gründen. Sie beruht zum einen auf Informationsvorsprüngen gegenüber den Politikern. Politiker können zwar versuchen, die Kontrolle über das Budget zu verstärken. Doch verursacht dieser Vorgang Kontrollkosten und stößt insofern an Grenzen.[195] Politiker sind somit nur begrenzt in der Lage, die Handlungen von Bürokraten zu überwachen. Für die geringen Anreize zur Überwachung ist entscheidend, daß sich Politiker die Vorteile größerer Effizienz nicht (oder nur begrenzt) selbst aneignen können, was den Anreiz zu Kontrollen mindert. Sie können allenfalls vor dem Wähler darauf hinweisen, daß es ihren Aktivitäten zu verdanken ist, daß bürokratische Ineffizienzen beseitigt wurden. Ob diese Strategie im Vergleich zu anderen Strategien (wie etwa die Gewährung von Transfers an spezifische Wählergruppen) Stimmengewinne erbringt, ist zu bezweifeln. Der relativ große diskretionäre Spielraum von Bürokraten zeigt sich schließlich auch darin, daß sie dem Politiker ein Gesamtpaket als Angebot unterbreiten, das diese annehmen oder ablehnen können („Optionsfixierer"). Gerade unter dem für Budgetprozesse typischen Zeitdruck ist eine Ablehnung, jedenfalls bei den vielen kleinen Einzelpositionen des Budgets, in der Regel nicht möglich. – Es wird unten analysiert, ob diese Konstellation auch unter dem Äquivalenzprinzip beibehalten wird.

Mit diesen Überlegungen zur Bürokratie wird den Bürokraten eine Verstärkungsfunktion für den Prozeß des Vermögenstransfers zugewiesen. Bürokraten können zwar nicht selbst den Prozeß des Transfermakelns steuern, indem sie Transfers von einer Interessengruppe zu einer anderen weiterleiten, und insofern können sie nicht als „Broker" operieren. Diese Funktion kommt allein den

[195] Auf diesen Aspekt haben *Breton* und *Wintrobe* (1982) aufmerksam gemacht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Politikern zu. Bürokraten profitieren aber davon, wenn Politiker in der Lage sind, sich Renten anzueignen. Von daher stehen sie dem Prozeß des Transfers von Vermögen zwischen Interessengruppen positiv gegenüber. Insbesondere die „Chefbürokraten" stehen aus diesem Grunde in einem engen Zusammenhang zur Regierung und zu den Parteien. Dies ergibt sich nicht nur aus der besonderen Rolle der Regierung als Exekutive, die aus den Reihen der Legislative gewählt wird, sondern auch und vor allem aus dem Umstand, daß die Positionen von Chefbürokraten häufig aufgrund parteipolitischer Zugehörigkeiten vergeben werden.

Zur Reduzierung von Unsicherheiten bietet sich für die Bürokratie zudem eine enge unmittelbare Zusammenarbeit mit Interessengruppen an. Verbände treten im allgemeinen, außer etwa bei Gesetzesanhörungen in den entsprechenden Ausschüssen, als politische Akteure nicht unmittelbar in Aktion. Sie weisen aber Informationsvorsprünge auf, die auch aus Sicht der Bürokratie von Bedeutung sind. Dadurch kommt es auch im Rahmen des Gesetzesvollzugs sehr häufig zu intensiven Austauschbeziehungen zwischen der Bürokratie und bestimmten Verbänden.

III. Zum Erklärungswert der (erweiterten) Theorie

Mit den angesprochenen Erweiterungen und Variationen der Interessengruppentheorie der Regierung wird in dieser Arbeit versucht, die verschiedenen Handlungsrestriktionen der am Budgetprozeß beteiligten Akteure genauer zu spezifizieren. Wenngleich dabei die Interessengruppentheorie der Regierung als Ausgangspunkt fungiert, auf deren Basis die Erweiterungen vorgenommen werden, so kann man das Ergebnis wohl kaum noch als reinen interessengruppenorientierten Ansatz im engeren Sinne bezeichnen. Dafür erscheint die Einflußnahme der hinzugenommenen Akteure, vor allem der Politiker und der Bürokratie, als zu stark. Bevor im nächsten Kapitel auf die Wirkungen des Äquivalenzprinzips auf die Akteure des politischen Prozesses eingegangen wird, ist zuvor der Erklärungswert dieses erweiterten und leicht veränderten Ansatzes für die Entwicklung des staatlichen Budgets – und hierbei insbesondere für die Erklärung staatlicher Umverteilung – zu evaluieren.

Auf den ersten Blick scheint die Interessengruppentheorie der Regierung lediglich dazu in der Lage zu sein, das Verhalten von Minderheiten, die eine Ausbeutung von Mehrheiten vornehmen, zu erklären. Diese Sichtweise wird dadurch gestützt, daß empirische Arbeiten hierzu sich ganz überwiegend auf Einzelfälle beziehen, die das Verhalten von Lobbyisten spezieller Interessengruppen zu erfassen versuchen.[196] Dennoch wäre es falsch, die Interessengrup-

[196] Vgl. als Überblick auch *Mueller* (1989), S. 229 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

pentheorie der Regierung, insbesondere in der erweiterten Form, allein zur Erklärung des Verhaltens von Minderheiten heranzuziehen. Die Theorie weist den Charakter einer *allgemeinen* Theorie auf. Der Schlüssel für die Ausübung von Rent-seeking-Aktivitäten liegt dabei zum einen in den Informations- und Organisationskosten von Interessengruppen, d.h. den Kosten, die die Einflußnahme auf die politischen Agenten letztlich verursachen. Zum anderen beeinflussen die Sichtbarkeit und Spürbarkeit bestimmter politischer Maßnahmen ihre Verteilung auf Empfängergruppen. Somit können auch große Interessengruppen, die innerhalb der Gesellschaft eine Mehrheit darstellen, ihre Interessen im politischen Prozeß durchzusetzen versuchen. Der empirische Nachweis derartiger Aktivitäten kann dabei über den Zusammenhang von Organisationsgrad (der seinerseits abhängig ist von der Größe, Struktur, angewandten Kommunikationsmitteln, Sanktionen usw.) einerseits und dem Grad der politischen Einflußnahme andererseits erfolgen.[197]

Wenn man danach fragt, welche *Verteilungsvorgänge* die Theorie erklären kann, so spielen hier insbesondere Umverteilungsvorgänge innerhalb der Gruppe der „mittleren" Einkommensbezieher eine Rolle, bei denen die Einkommensabstände nicht so groß sind. Gerade diese Umverteilungsvorgänge haben in den vergangenen Jahren, zumindest in den Hocheinkommensgesellschaften westlicher Prägung, besonders stark zugenommen.[198] Hier wird üblicherweise von einer Umverteilung innerhalb der selben Einkommensgrößenklassen, „von der rechten in die linke Tasche" des Bürgers, gesprochen, d.h. mit hohen Bruttotransferströmen gehen vergleichsweise moderate Nettowirkungen einher. Die Umverteilung von „reich" zu „arm" läßt sich hingegen durch diese Theorie weniger gut erklären; hierfür sind eher altruistische Motive oder die Vermeidung negativer externer Effekte bedeutsam.[199]

Damit liefert die Interessengruppentheorie der Regierung eine gute Erklärung für Umverteilungsvorgänge zwischen einkommensgleichen, aber nach sonstigen Merkmalen unterschiedlichen Gruppen in der Bevölkerung (als horizontale Einkommensverteilung). Diese Interessengruppen sind nicht mehr, wie noch bei den Verteilungskämpfen zu Beginn dieses Jahrhunderts, Lohneinkommensbezieher versus Kapitaleinkommensbezieher oder der Agrarsektor versus der In-

---

[197] Einen Versuch hierzu liefern etwa die Überlegungen *Olsons* (1982) zum Aufstieg und Niedergang der Nationen oder die Beiträge von *Ekelund* und *Tollison* (1981; 1997) mit Blick auf den Aufstieg und Niedergang des Merkantilismus.

[198] „The leveling of income differences across a large part of the population – the growth of the 'middle class' – has in fact been a major source of growth of government in the developed world over the last fifty years." *Peltzman* (1980) Vgl. auch *Zimmermann* (1996b), S. 11 ff.

[199] Mit den negativen externen Effekten sind z. B. Arme in der Nachbarschaft, Bettler im Straßenbild o.ä. gemeint. – Zu den verschiedenen Motiven für Umverteilung vgl. insbesondere *Tullock* (1971); (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dustriesektor, sondern nach spezifischen Merkmalen unterschiedlich zusammengesetzte Gruppen von Bürgern. *Lindbeck* spricht aus diesem Grunde von „fragmented horizontal redistribution".[200] Kennzeichnend ist damit, daß der „Interessengruppenstaat" durch eine Vielzahl überlappender Interessengruppen gekennzeichnet ist: Die Bürger finden sich „sometimes as consumers of a certain product or leisure activity; on other occasions as members of families with certain demographic characteristics; as employees in a specific production sector; as residents of a certain geographical region, etc."[201]

Dieser (doch recht große) Stellenwert der Interessengruppentheorie der Regierung zur Erklärung des Staatsausgabenwachstums sowie zur Zusammensetzung der Staatsausgaben ist letztlich die Rechtfertigung dafür, die unten zum Äquivalenzprinzip vorzunehmenden Überlegungen auf diesen Ansatz als Basis zu beziehen. Bevor dies geschehen kann, ist jedoch auf die Frage einzugehen, ob möglicherweise Wettbewerb zwischen Interessengruppen zu einem effizienten politischen Prozeß führt. In diesem Fall würden sich die Überlegungen zum Äquivalenzprinzip relativieren oder gar erübrigen, und es müßte lediglich eine Stärkung des Wettbewerbs zwischen Interessengruppen in der Gesellschaft herbeigeführt werden.

C. Ist Wettbewerb zwischen Interessengruppen effizient? Zum Ansatz von Gary Becker

Wenngleich die bisherigen Überlegungen zum politischen Prozeß – anders als die ursprünglichen interessengruppenorientierten Ansätze – nicht davon ausgingen, daß es allein oder vorrangig Interessengruppen sind, die den politischen Prozeß als solchen und sein Ergebnis beeinflussen, so wurde den Interessengruppen auf der anderen Seite doch eine bedeutsame Rolle zugewiesen. Dabei wurde der Einfluß von Interessengruppen als negativ eingestuft, da er zu systematischen Verletzungen des Äquivalenzprinzips führt.

Eine grundlegend andere Position hat demgegenüber *Gary S. Becker* zur Rolle von Interessengruppen im politischen Prozeß eingenommen. Er hat die Behauptung aufgestellt, daß Wettbewerb zwischen Interessengruppen dazu führe, daß sich effiziente Lösungen im politischen Prozeß durchsetzten.[202] Sofern diese Auffassung zutrifft, hätte das für die eigene Vorgehensweise erhebliche Konsequenzen. Die Etablierung fiskalischer Regeln zur Gestaltung budgetpoli-

---

[200] Im Gegensatz zur vertikalen Umverteilungspolitik, wozu er auch die Umverteilung zwischen den mittleren Einkommen zählt. Vgl. *Lindbeck* (1985).

[201] Vgl. ebenda, S. 321.

[202] Vgl. *Becker* (1983); (1985); ferner *Becker* (1985/1996); (1989/1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tischer Abläufe (und damit auch das Äquivalenzprinzip) wären nicht erforderlich. Wenn der Interessengruppenwettbewerb tatsächlich so effizient abläuft, wäre die vorliegende Studie von deutlich geringerer Relevanz. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, *Beckers* Interessengruppentheorie – soweit erforderlich – zu skizzieren sowie einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

Becker geht in seinem Ansatz davon aus, daß die Bürger einer Volkswirtschaft unterschiedlichen Interessengruppen angehören. Diese Interessengruppen versuchen, im politischen Prozeß Einfluß zu gewinnen. Die Fähigkeiten einzelner Gruppen, Druck erfolgreich auszuüben, hängen dabei laut *Becker* von den Möglichkeiten der Überwindung des Free-rider-Verhaltens innerhalb der Gruppe sowie den „Kosten" des politischen Drucks ab, die sich aus Zeit, Geld usw. ergeben.[203] Kennzeichnend ist dabei, daß der Druck einer Interessengruppe, etwa der Subventionsempfänger, Gegendruck auf Seiten der benachteiligten Interessengruppe, etwa der Steuerzahler, hervorruft. Der gesamte Wettbewerb der Interessengruppen neutralisiert sich also, „the aggregate influence is zero".[204] Der politische Prozeß stellt ein Nullsummenspiel dar.

Interessant an den Ausführungen *Beckers* ist nun, daß für die Fähigkeiten zur Organisation von politischer Einflußnahme in seiner „political influence function" nicht nur die genannten gruppeninternen Kosten eine Rolle spielen, sondern auch die mit verschiedenen Maßnahmen einhergehenden volkswirtschaftlichen Zusatzbelastungen. Diese „deadweight costs" verschaffen den Steuerzahlern einen „intrinsischen Vorteil", während die Subventionsempfänger einem „intrinsischen Nachteil" unterliegen.[205] Dies führt insgesamt dazu, daß der Wettbewerb im Zeitablauf effizienzsteigend wirkt, indem sich Programme mit geringeren volkswirtschaftlichen Zusatzlasten durchsetzen.[206] Wettbewerb zwischen Interessengruppen führt zu Effizienz im politischen Prozeß.[207]

Der Interessengruppenansatz von *Gary Becker* weist ohne Zweifel eine Reihe von Vorzügen auf. So wird in dem Modell, abstrahierend von anderen Akteuren des politischen Prozesses und institutionellen Regelungen, herausgearbeitet, daß Wettbewerb zwischen Interessengruppen positive Wirkungen entfalten kann. Damit wird der lange Zeit (zumindest in der Ökonomie) vorherrschenden negativen Sicht von Interessengruppen im Rahmen der Rent-seeking-Modelle eine

---

[203] Vgl. *Becker* (1983), S. 372.

[204] *Ebenda*, S. 376.

[205] „Since deadweight costs encourage pressure by taxpayers and discourage pressure by recipients, taxpayers have an „intrinsic" advantage in influencing political outcomes."Vgl. *Becker* (1983), S. 383.

[206] *Ebenda*, S. 386 f.

[207] Besonders deutlich ist dieser Aspekt, der im Prinzip für die gesamte Chicago-Sicht gilt, bei *Wittman* (1989; 1995) entwickelt worden. Eine Auseinandersetzung hiermit bietet *Rowley* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

positive Variante gegenübergestellt, die die wohlfahrtssteigernden Aspekte der Tätigkeiten von Interessengruppen betont. Auch scheint der Ansatz gut geeignet, eine empirische Erklärung für die in den 80er und 90er Jahren einsetzende Deregulierung in den westlichen Industriestaaten zu liefern.[208]

Trotz dieser Vorzüge ist der Ansatz durch eine Reihe problematischer Annahmen und Verkürzungen der Problemsicht gekennzeichnet, die ihn als Abbild der Realität politischer Prozesse und budgetärer Entscheidungsabläufe nur begrenzt geeignet erscheinen lassen. Die gegen den Ansatz in der Literatur vorgetragenen Vorwürfe beziehen sich darauf, daß (1) die Rolle der Anbieter politischer Programme im politischen Prozeß sowie (2) Tullock-rectangles[209] nicht berücksichtigt werden sowie daß (3) die Überlegungen *Beckers* empirisch nicht überprüfbar seien.[210] Die Überlegungen *Beckers* muten zudem tautologisch an. Während *Becker* im allgemeinen davon ausgeht, daß sich effizientere Methoden im politischen Prozeß durchsetzen, führt er bei Fortführung ineffizienter Methoden ins Feld, daß offenbar die internen Organisationsvorteile einer Interessengruppe so groß sind, daß eine ineffiziente Maßnahme beibehalten wird.[211] In den Worten *Rowleys*: „What is, therefore, is efficient at any instant in unfolding time."[212]

Auf diese Kritik am Becker-Modell sowie den hinter ihm stehenden Ansatz der Chicago Political Economy soll hier jedoch nicht im Detail eingegangen werden. An dieser Stelle soll lediglich ein Einwand, der für das eigene Bild des politischen Prozesses von Bedeutung ist, herausgegriffen und betont werden: Bei *Becker* wird davon ausgegangen, daß der Druck von Pressure Groups *automatisch* Gegendruck bei den im politischen Prozeß benachteiligten Gruppen erzeugt. Zusätzliche Ausgaben, die von Subventionsempfängern erstritten werden, führen zu unmittelbarem Gegendruck auf seiten der Steuerzahler. Damit wird implizit unterstellt, daß im politischen Prozeß eine Verknüpfung beider Budgetseiten – und damit eine zumindest partielle Realisierung des Äquiva-

---

[208] Siehe auch die Hinweise bei *Becker* (1989/1996), S. 190 f.

[209] Es war *Tullock*, der als erster darauf hingewiesen hatte, daß die Tätigkeiten von Interessengruppen neben volkswirtschaftlichen Wohlfahrtseinbußen, die im Harberger-Dreieck erfaßt werden, selbst einen Ressourcenverzehr darstellen. Daher stammt die Bezeichnung „Tullock-rectangles". Vgl. dazu *Tullocks* (1967). Weil diese Kosten des Rent-Seeking empirisch nur schwer zu erfassen sind, hat *Tullock* (1997) selbst neuerlich die Frage gestellt, wie man diese Kosten bestimmen kann. Wie immer die Frage der empirischen Erfassung auch aussieht: *Becker* hat die von Interessengruppen aufzubringenden Ressourcen – und damit die Tullock-rectangles – an keiner Stelle erwähnt.

[210] Vgl. hierzu *Pasour* (1989), S. 155 ff.

[211] Vgl. *Becker* (1983), S. 381.

[212] *Rowley* (1991), S. 41. Siehe auch *Mitchell* (1989), S. 290: „Within the more recent Chicago neoclassical world to say that something exists is to say efficiency prevails; that which does not prevail, cannot be efficient." Ähnlich auch *Döring* (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

lenzprinzips im hier gewählten Sinne – gegeben ist. Steuern und Subventionen hängen über die Identität von Einnahmen und Ausgaben zusammen. „Das gesamte Steueraufkommen ... ist gleich dem gesamten für Subventionen verfügbaren Betrag ... Diese Budgetgleichung für den Staat besagt, daß eine Veränderung des Einflusses irgendeiner Gruppe, die sich auf Steuern und Subventionen auswirkt, sich auch auf die Subventionen und Steuern und somit den Einfluß anderer Gruppen auswirken muß.“[213] Zusätzliche Ausgabenforderungen würden somit von den entgegenstehenden Interessengruppen erkannt, und Gegenmaßnahmen in Form von Gegendruck würden eingeleitet (sofern die internen Organisationskosten zur Erzeugung von Gegendruck nicht zu hoch sind).

Das Problem ist jedoch, daß im politischen Prozeß in aller Regel eine solche unmittelbare Verknüpfung der Einnahmen- und Ausgabenseite nicht vorliegt.[214] Vielmehr ist der politische Prozeß gerade durch eine institutionelle Trennung dieser Budgetrestriktion gekennzeichnet. Hierfür können verschiedene Aspekte angeführt werden:

- So abstrahiert *Becker* bei seinen Überlegungen zur Organisation von Pressure groups von Informations- und Organisationskosten. Für Individuen konstatiert er zwar, daß sie einen geringen Anreiz haben, sich über politische Prozesse und mögliche Ergebnisse zu informieren.[215] Für Interessengruppen scheint dies jedoch nicht zu gelten. Sie erkennen jeweils, welche (Verteilungs)Wirkungen mit einer bestimmten politischen Maßnahme verbunden sind und reagieren entsprechend. Uninformiertheit der Individuen oder fiskalische Illusion spielen in seinem Modell also keine Rolle.[216]
- Was die Organisierbarkeit von Interessengruppen anbetrifft, so wird im Bekker-Modell davon ausgegangen, daß Interessengruppen sich beliebig organisieren können, wenn nur die relevanten Kosten (Überwindung des Freifahrerverhaltens, Zeit und Geld als Inputfaktoren sowie „deadweight costs“ als Variablen der „political influence function“) ausreichend niedrig sind. Diese Sicht verkennt jedoch, daß für die Einflußnahme von Interessengruppen auch bestimmte Anknüpfungspunkte gegeben sein müssen. Die Tätigkeiten von Interessengruppen zur Verbesserung der eigenen Position ergeben sich also oft nur als Nebenprodukte gerade gehandelter politischer Maßnahmen.

---

[213] *Becker* (1985/1996), S. 165.

[214] Zu einer ausführlichen Diskussion dieses Aspekts vgl. *Folkers* (1998), S. 199 ff.

[215] Vgl. *Becker* (1983), S. 392.

[216] Diese Annahme der vollkommenen Informiertheit wird neuerdings überwunden in einem Modellansatz von *Coate* and *Morris* (1995), Die Autoren belegen, daß bei unvollständiger Information auf Seiten der Wähler ineffiziente Methoden der Einkommenstransfers durch politische „Broker“ benutzt werden. Dieses Ergebnis widerspricht dem von *Becker* und unterstützt die hier vertretene Auffassung, daß Wettbewerb zwischen Interessengruppen nicht zu effizienten Methoden führt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- Gegen die Überlegungen *Beckers* spricht aber vor allem, daß die staatlichen Ausgaben zumeist selektiv wirken, d.h. bestimmten Bevölkerungsgruppen zugute kommen, während die Besteuerung in wesentlich allgemeinerer Form erfolgt. Dies hat zur Folge, daß die einzelnen Gruppen von Staatsbürgern, die sich in Interessengruppen organisiert haben, aus bestimmten Ausgabenprogrammen *speziell zurechenbare* Nutzen ziehen, während sie, weil in der Tendenz alle zahlen müssen, nur den allgemeinen Anstieg der Finanzierungslasten für dieses Programm zu tragen haben, der sich nur überschlägig zurechnen läßt.[217] Wenn es 100 gleich große Interessengruppen in der Volkswirtschaft gibt, die allgemein (über Steuern) zur Finanzierung von Projekten beitragen, die eine spezielle Gruppe begünstigen, so ist der Finanzierungsbeitrag für jede Gruppe nur 1 %.[218] Für die 100 Interessengruppen ist der Finanzierungsbeitrag damit verschwindend gering. Vor diesem Hintergrund erscheint es erfolgversprechender, selbst für eigene zusätzliche Ausgaben zu kämpfen, da die Vorteile der Gruppe zu 100% zugute kommen, als sich für eine Verringerung der Steuerlasten und damit gegen andere Programme nachdrücklich auszusprechen. Steuersenkungen scheitern daher am Gefangenendilemma, in dem sich die einzelne Interessengruppe sieht. Die asymmetrische Fühlbarkeit von Vorteilen und Kosten kann im übrigen auch erklären helfen, warum es in der repräsentativen Demokratie nur sehr schwer zu einer Umkehr dieses Prozesses kommt. Die Kürzung spezieller Aufgaben würde bedeuten, daß die Nachteile konzentriert anfallen und sich bezogen auf die einzelne Interessengruppe stark bemerkbar machen, während die Vorteile gesenkter Finanzierungsbeiträge sich auf die Gesamtheit der Interessengruppen verteilt. Damit wird es so lange zu einer Ausweitung von Staatsleistungen kommen, wie die Stimmengewinne aus der Bevorzugung von Minderheiten größer sind als die mit der Finanzierung einhergehenden Stimmenverluste. Konzentriert anfallende hohe Gewinne können offenbar in vielen Fällen größere Gewinne erbringen als die Stimmenverluste aus den diffus und in der Tendenz schwach anfallenden Finanzierungsbeiträgen.

Entscheidend für die eigenen Überlegungen ist somit, daß die von *Becker* unterstellte Existenz einer Budgetrestriktion – und damit das Vorhandensein des Äquivalenzprinzips – vor dem Hintergrund bestehender institutioneller Abläufe so nicht gerechtfertigt erscheint. Damit ist auch nicht gewährleistet, daß Wettbewerb zwischen Interessengruppen effizient ist. Daher kann die in dieser Studie erfolgende Suche nach fiskalischen Regeln zur Stärkung des Äquivalenzgedankens fortgesetzt werden.

---

[217] *Lindbeck* (1985, S. 320) spricht in diesem Zusammenhang von marginalen Ausgabenvorteilen und einem durchschnittlichen Anstieg der Finanzierungslasten für ein bestimmtes Programm.

[218] Vgl. *Ebenda*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

D. Zwischenfazit: Politische Entscheidungen unter dem Einfluß des „eisernen Dreiecks"

Zu den Überlegungen über die relevanten Akteure des politischen Prozesses und ihr Zusammenwirken beim Zustandekommen von Budgetentscheidungen kann damit als Zwischenfazit festgehalten werden, daß für die Frage, ob das Äquivalenzprinzip als fiskalische Regel Einfluß im Budgetprozeß ausüben kann, eine Betrachtung *aller* beteiligten Akteure erforderlich ist. Es erscheint nicht angemessen, die Wirkungen des Äquivalenzprinzips allein auf die Wähler zu beziehen und davon auszugehen, daß hierdurch eine Steuerung des politischen Prozesses gelingt. Vielmehr ist es erforderlich, auch die Anbieter politischer Programme sowie das Verhalten von speziellen Interessenguppen daraufhin zu analysieren, ob das Äquivalenzprinzip als fiskalische Regel eine Annäherung an die Wählerpräferenzen herbeiführt.

Für die weiteren Überlegungen wird im folgenden daher angenommen, daß politische Prozesse im wesentlichen durch das „eiserne Dreieck" Politiker, Bürokraten und Interessengruppen mitgeprägt werden. Dieses eiserne Dreieck wird – jedenfalls für die Verhältnisse in den USA – als maßgeblich angesehen.[219] Man kann davon ausgehen, daß die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland trotz ihrer andersartigen institutionellen Strukturen nicht sehr stark von dieser für die USA gemachten Beobachtung abweichen. Ein ähnlicher Zusammenhang wird im übrigen auch für die Verhältnisse in Japan unterstellt.[220]

Obwohl die Rolle des Wählers im politischen Prozeß als insgesamt gering angesehen wird, darf er bei der Analyse des Äquivalenzprinzips trotzdem nicht ausgeklammert werden. Stellt sich nämlich heraus, daß Änderungen des institutionellen Arrangements die Rolle des Wählers im politischen Prozeß stärken, so verändert sich auch sein Gewicht in Relation zu den anderen Akteuren des „eisernen Dreiecks", und der Gesamtprozeß würde etwas besser den Intentionen der Befürworter der Demokratie entsprechen.

---

[219] „In the view of some social commentators, this three-sided relationship – the iron triangle – is the most important aspect of modern American politics. The members of Congress who authorize a given program, the bureaucrats who administer it, and the special interests who benefit from it all tend to coalesce behind the program." *Rosen* (1995), S. 139.

[220] Vgl. *Kokarimai* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Kapitel IV

Zum Steuerungspotential des Äquivalenzprinzips in der Demokratie

Mit den Überlegungen zum politischen Prozeß in der repräsentativen Demokratie ist es nunmehr möglich, die Wirkungen des Äquivalenzprinzips zu analysieren. Im folgenden geht es dementsprechend darum, welche Wirkungen vom Äquivalenzprinzip, aufgefaßt als fiskalisches Arrangement, auf die Verhaltensweisen der am politischen Prozeß beteiligten Akteure sowie den Budgetprozeß ausgehen. Wie verändern sich die Informationslagen und Anreizstrukturen, wenn die bei Nicht-Äquivalenzfinanzierung vorhandene Trennung von Nutzenempfängern, Entscheidern und Kostenträgern öffentlicher Leistungen überwunden und auf das Äquivalenzprinzip zurückgegriffen wird?

Bei der im folgenden vorzunehmenden Analyse ist zu berücksichtigen, daß eine Umsetzung des Äquivalenzprinzips in Reinform zumeist nicht möglich ist. Es sind daher abgeschwächte Formen der Äquivalenzfinanzierung mit Blick auf ihre Wirkungen auf die politischen Akteure einzubeziehen. Dazu kann auf die in Kapitel I beschriebenen abgabenrechtlichen und budgetpolitischen Ausprägungen des Äquivalenzprinzips, die Gebührenerhebung sowie die Zweckbindung des Abgabenaufkommens, zurückgegriffen werden.

Die folgenden Unterkapitel A bis D befassen sich zunächst mit den Wirkungen des Äquivalenzprinzips auf die Verhaltensweisen von Wählern, Politikern, Bürokraten und Interessengruppen als relevante Akteure. In Unterkapitel E wird dann eine die Akteure übergreifende Fragestellung behandelt, indem Besonderheiten des Budgetprozesses in die Analyse mit einbezogen werden.

A. Das Äquivalenzprinzip im Abwägungskalkül des Wählers: Reduzierung von fiskalischer Illusion und veränderte Anreiz- und Lenkungswirkungen

In diesem Unterkapitel soll zunächst die Analyse der Wirkungen einer verstärkten Äquivalenzfinanzierung auf Wähler/Konsumenten öffentlicher Leistungen/Steuerzahler erfolgen. Von den Wirkungen auf die anderen Akteure des politischen Prozesses wird also zunächst abstrahiert, d.h. die Wähler artikulieren ihre Präferenzen und setzen diese unmittelbar in Form von Budgetentscheidungen um, ohne daß hierbei der „verzerrende" Einfluß von Politikern, Bürokraten oder Interessengruppen zum Tragen kommt. Die Höhe und Struktur der Einnahmen und Ausgaben des Budgets ergeben sich direkt aus den Wählerpräferenzen. Damit wird von direktdemokratischen Gegebenheiten ausgegangen. Darüber hinaus wird davon abstrahiert, daß die politischen Angebote von einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Bürokratie produziert werden müssen. Wie wirken Äquivalenzprinzip und Nicht-Äquivalenzfinanzierung auf die Entscheidungen der Wähler über Höhe und Zusammensetzung des Budgets? Für diese Frage soll im folgenden unterschieden werden in den Informationsaspekt (I) und den Anreiz- und Lenkungsaspekt (II).

I. Der Informationsaspekt des Äquivalenzprinzips: Reduzierung von fiskalischer Illusion

1. Zur Bedeutung der Informiertheit des Wählers für den politischen Prozeß

Lange Zeit hat in der Finanzwissenschaft die Vorstellung bestanden, daß Uninformiertheit des Wählers positiv zu sehen ist. Dies wurde etwa deutlich bei der Diskussion von Besteuerungsfragen. So bestand die Meinung, daß „gute" Steuern die Eigenschaft aufweisen müßten, unmerklich und damit wenig spürbar zu sein. Auf diese Weise werde das Opfer, das den Staatsbürgern auferlegt wird, minimiert. Die Grundlage dieser Sicht liegt im Utilitarismus, nach der das aggregierte Opfer der Gesellschaft minimiert werden soll. Diese Perspektive der Finanzpolitik ist jedoch nicht nur wegen des fragwürdigen Verständnisses von Demokratie, das ihr zugrundeliegt, zweifelhaft. Sie vernachlässigt darüber hinaus auch die Wirkungen einer solchen Vorgehensweise auf die Höhe und Zusammensetzung der staatlichen Ausgaben, was aus allokativer Perspektive nachteilig ist.[221] Damit die Staatsbürger ihre Entscheidungen unter Kosten-Nutzen-Abwägungen treffen können, ist es nämlich erforderlich, daß sie den Nutzen aus staatlichen Leistungen die Kosten in Form aufzubringender Finanzierungsbeiträge gegenüberstellen. Voraussetzung hierfür ist, daß sie über die korrekte Höhe der staatlichen Einnahmen und Ausgaben informiert sind.

Entscheidungen werden von Wählern zumeist unter unvollständiger Information getroffen. Es gilt als eines der Merkmale des Wählers, daß er über die Einnahmen und Ausgaben des staatlichen Budgets nicht oder nur unvollständig Bescheid weiß.[222] Da das Ausmaß an Informiertheit von den fiskalisch-institutionellen Bedingungen abhängt, kann man davon ausgehen, daß auch die Art und Weise, wie über die Einnahmen und Ausgaben des staatlichen Budgets entschieden wird, den Grad an Informiertheit bestimmt. Damit rücken Äquivalenz- und Nichtäquivalenzfinanzierung mit Blick auf das Ausmaß an fiskalischer Illusion in den Vordergrund. Dabei ist jedoch zu beachten, daß es nur

---

[221] Vgl. auch *Goetz* (1977), S. 176.

[222] Siehe z. B. *Tullock* (1993), S. 34. Im deutschen Schrifttum vgl. vor allem *Schmölders* (1970).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nachrangig um den *Grad* an Informiertheit geht. Vollkommene Informationen auf seiten des Wählers wird es allein schon deshalb nicht geben, weil die Informationsgewinnung mit Kosten verbunden ist. Bedeutsamer erscheint vielmehr, ob und inwieweit bei der Wahrnehmung von Einnahmenbelastungen und Ausgabenvorteilen *asymmetrische Verzerrungen* vorliegen. Von solchen asymmetrischen Verzerrungen wäre dann zu sprechen, wenn etwa Fehlwahrnehmungen auf der Einnahmenseite größer sind als auf der Ausgabenseite.

Der Informationsaspekt stellt somit darauf ab, daß die Art der Abgabenerhebung unterschiedliche Zustände von Informiertheit bei den Wählern nach sich ziehen kann. Die besondere Rolle des Informationsaspekts ist jedoch nicht nur für den vorliegenden Abschnitt bedeutsam, in dem die Rolle des Wählers im Vordergrund steht, sondern auch für die sich hieran anschließenden Überlegungen (B.): Für politische Unternehmer ist von großer Relevanz, ob sie beim Handel von Vermögenstransfers zwischen Interessengruppen mit einer unterschiedlichen Wahrnehmung der Belastungen und Begünstigungen bei den Wählern rechnen können. Der Handel von Vermögen wird erleichtert, wenn die Belastungen von den jeweils betroffenen Interessengruppen kaum und die Begünstigungen sehr stark wahrgenommen werden. Die zentrale Frage ist somit, wie Politiker über eine geschickte Kombination von einnahmenpolitischen Instrumenten den Steuerwiderstand der Zensiten durch Erzeugung fiskalischer Illusion umgehen können. Diese Sicht ist für viele Studien zur fiskalischen Illusion leitend und läßt sich bereits bei *Puviani* deutlich erkennen, auf den die Überlegungen zur fiskalischen Illusion zurückgeführt werden.[223]

2. Kennzeichnung und Arten fiskalischer Illusion

Fiskalische Illusion umschreibt Fehlwahrnehmungen der Bürger über die Höhe der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben.[224] Dabei wird in der Literatur üblicherweise in *Einnahmenillusion* und *Ausgabenillusion* unterschieden. Ausgabenillusion betrifft eine Über- oder Unterschätzung der staatlichen Ausgaben, Einnahmenillusion die Über- oder Unterschätzung der staatlichen Einnahmen. Die meisten Studien zur fiskalischen Illusion beziehen sich auf die Einnahmen-

---

[223] *Puviani* (1903/1960). In dem Band von *Puviani* findet sich eine Fülle von Beispielen, wie der Staat versucht, die Fiskalillusion zu schüren. Für eine zusammenfassende Wiedergabe dieser Überlegungen siehe *Buchanan* (1960), S. 24 ff. Zur Fiskalillusion generell *Schmölders* (1951); *ders.* (1970).

[224] „Unter einer Illusion versteht man eine irrige Vorstellung, wie sie in unserer Einbildung auf Grund von Umständen verschiedenster Natur hervorgerufen werden kann." *Puviani* (1903/1960), S. 15. „Fiscal illusion occurrs when individuals misjudge their tax-expenditure 'package' provided by government." *Baker* (1983), S. 95. Für einen vgl. auch *Hirai* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

seite. Die Ausgabenseite wird wegen der methodischen Probleme bei der Erfassung der tatsächlichen Ausgabenwünsche oft vernachlässigt.[225] Das Vorzeichen der Fehlwahrnehmung ist dabei a priori nicht abzuschätzen.[226] *Downs* geht beispielsweise davon aus, daß es in der Demokratie zu einer Unterschätzung staatlicher Ausgaben durch die Staatsbürger kommt, weil viele öffentliche Ausgaben nicht bewußt wahrgenommen und folglich als selbstverständlich hingenommen würden. Demzufolge sei das staatliche Budget in der Demokratie zu klein.[227] Die überwiegende Auffassung in der Literatur gelangt demgegenüber zu dem Schluß, daß es eher die Steuerbelastung sei, bei der eine Illusion bestehe.[228] Für diese letztere Sicht spricht auch die oben entwickelte Betrachtung, daß politische Agenten im Rahmen des Budgetprozesses ein Interesse daran haben, Belastungswirkungen zu verschleiern und Ausgabenvorteile spürbar zukommen zu lassen. Darüber hinaus spricht hierfür auch der Tatbestand, daß durch die institutionelle Ausgestaltung der Einnahmenerhebung (Quellenabzug bei der Einkommensteuer, indirekte Steuern, Staatsverschuldung usw.) der Vorgang der Fehlwahrnehmung begünstigt zu werden scheint.

Neben diesen beiden Formen der fiskalischen Illusion, der Einnahmen- und der Ausgabenillusion, spielt für die Betrachtung des Äquivalenzprinzips die *Kostenillusion* die größte Rolle. Sie stellt auf den Umstand ab, daß von den Staatsbürgern „übersehen" oder „vergessen" wird, daß bestimmte öffentliche Ausgaben mit Kosten verbunden sind. Während also die Ausgabenillusion davon ausgeht, daß der mit einer bestimmten Ausgabe einhergehende Nutzen zwar erfaßt wird, aber im Rahmen dieser Erfassung (und Bewertung) durch den Staatsbürger Fehlwahrnehmungen auftreten, lenkt die Kostenillusion den Blick auf den mit einer bestimmten Ausgabe einhergehenden Ressourcenverbrauch und damit die Opportunitätskosten. Eine treffende Umschreibung hierfür ist die Bezeichnung „free lunch".[229] Der Staatsbürger unterliegt der Vorstellung, die Bereitstellung öffentlicher Güter stelle ein „free lunch" dar. Dabei wird übersehen, daß es in einer Volkswirtschaft grundsätzlich keine „free lunches" gibt. Jede Nutzung öffentlicher Leistungen ist mit Kosten verbunden, die in der Volkswirtschaft zwar an anderer Stelle (und nicht beim Staatsbürger als Nutzer der staatlichen Leistung) inzidieren mögen, die aber dennoch real sind.

---

[225] Hierauf bezieht sich auch die Kritik von *Musgrave* an der Leviathan-Theorie des Staates. Er verweist darauf, daß oft nur einseitig auf Steuerillusion abgestellt würde, der Aspekt der Unterschätzung von Ausgaben demgegenüber jedoch vernachlässigt würde. Vgl. *Musgrave* (1981), S. 99.

[226] So *Ebenda*, S. 98 f. Vgl. ferner *Andel* (1998), S. 97 ff.

[227] Vgl. *Downs* (1960); deutsch abgedruckt in *Frey/Meißner* (1974), S. 105 ff.

[228] Vgl. *Wagner* (1976a); (1976b); *DiLorenzo* (1982); *Pommerehne/Schneider* (1978). Von dieser Betrachtung ging auch *Puviani* (1903/1960) aus.

[229] Vgl. *Seidl* (1983), S. 190.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Kostenillusion ist weder allein der Einnahmen- noch allein der Ausgabenillusion zuzuordnen. Sie stellt eine eigene Kategorie dar, die übergreifend für beide Budgetseiten eine Rolle spielt. Von ihr dürften jedoch zugleich Wirkungen auf die Einnahmen- und Ausgabenillusion, also mögliche Wahrnehmungen auf einer der beiden Budgetseiten, ausgehen. Insofern bestehen Rückkopplungseffekte zwischen der Kostenillusion und der Einnahmen- und Ausgabenillusion.

Die hauptsächlichen in der Literatur diskutierten Formen der fiskalischen Illusion sind von *Oates* mit Blick auf ihre empirische Relevanz analysiert worden.[230] *Oates* unterscheidet folgende Fälle:

Fall 1: Eine Steuerbelastung ist um so schwerer abzuschätzen, je komplexer die Steuerstruktur ist;

Fall 2: Mieter sind weniger in der Lage, ihren Anteil an der Vermögenssteuer zu schätzen als Hauseigentümer;

Fall 3: Eingebaute Steuersteigerungen werden wegen der Progressivität des Steuersystems weniger wahrgenommen als Änderungen der Steuergesetze;

Fall 4: Die zukünftigen Steuerbelastungen aufgrund öffentlicher Verschuldung sind schwieriger abzuschätzen als äquivalente gegenwärtige Steuerbelastungen;

Fall 5: Bürger erkennen nicht, daß Zuweisungen an ihre Regierung genauso eine Einnahme darstellen wie direkte personale Transfers. Erfolgen Zuweisungen an nachgeordnete Gebietskörperschaften, so werden dementsprechend die eigenen Einnahmen der erhaltenden Gebietskörperschaft nicht in gleichem Umfang gesenkt. Dieser letzte Aspekt umschreibt den sog. „flypaper effect".

Nach seinem Überblick über die vorliegenden empirischen Studien zur fiskalischen Illusion schließt *Oates*: „... although all ... cases entail plausible illusion hypotheses, none of them has very compelling empirical support."[231] Dies scheint darauf hinzudeuten, daß fiskalische Illusion nicht besteht.

Dennoch lassen es verschiedene Gründe angeraten erscheinen, sich mit der Frage der fiskalischen Illusion genauer auseinanderzusetzen. So sind die empirischen Arbeiten zur fiskalischen Illusion – wie auch von *Oates* selbst zugestanden – keineswegs eindeutig. Es gibt andere Arbeiten, die von der Existenz einer solchen fiskalischen Illusion ausgehen. Überdies sind die empirischen Analysen nur zum Teil in der Lage, die Vorgänge im öffentlichen Sektor und

---

[230] Siehe *Oates* (1988), S. 65–82.

[231] *Oates* (1988), S. 78. Siehe auch *Schultze* (1992), S. 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die Rolle, die die fiskalische Illusion hier spielt, hinreichend zu *erklären*. Es ist zum Beispiel offen, ob es sich bei fiskalischer Illusion um kurzfristige Informationsdefizite auf seiten der Bürger handelt, die es den Regierungen nur temporär erlauben, Ausgaben auszuweiten, oder ob es sich um langanhaltende Dauerphänome handelt, die nur in bestimmten Extremsituationen, wie etwa den amerikanischen Steuerrevolten[232], verschwinden. Ferner ist auch offen, wem fiskalische Illusion letztlich nützt, den Politikern und Bürokraten oder bestimmten Interessengruppen.[233] Schließlich ist zu berücksichtigen, daß beispielsweise in den Überlegungen von *Oates* die Aspekte der Kostenillusion überhaupt nicht enthalten sind. Gerade sie erscheinen jedoch unter dem Blickwinkel der Herstellung einer Verbindung von Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets, wie sie mit dem Äquivalenzprinzip gegeben ist, bedeutsam zu sein. Der Hinweis von *Oates*, fiskalische Illusion sei weitgehend unauffindbar, muß vor diesem Hintergrund als vorläufig gelten. Trotz der geringen empirischen Belege erscheint es daher angemessen, ja sogar notwendig, sich mit den Wirkungen einer Äquivalenzfinanzierung auf die fiskalische Illusion auseinanderzusetzen.

Im folgenden soll daher der Frage nachgegangen werden, inwieweit das Äquivalenzprinzip im Unterschied zu einer Budgetregel, die auf eine Trennung von Einnahmen und Ausgaben hinausläuft, dazu beitragen kann, das Ausmaß an fiskalischer Illusion (einschließlich Kostenillusion) zu reduzieren. Dabei wird zunächst auf die Einnahmenillusion (3) und dann auf die Kosten- und Ausgabenillusion eingegangen (4). Der Flypaper-Effekt wird gesondert behandelt (5).

3. Zum Einfluß des Äquivalenzprinzips auf das Ausmaß an Einnahmenillusion

Auf den ersten Blick scheint es, daß die mit bestimmten Besteuerungsregeln (Herstellung eines Zusammenhangs zwischen beiden Budgetseiten beim Äquivalenzprinzip; Trennung beider Budgetseiten bei Nicht-Äquivalenzfinanzierung) einhergehenden unterschiedlichen Entscheidungsabläufe über das Budget nicht mit den von *Oates* angesprochenen Formen einer fiskalischen Illusion in Zusammenhang stehen. Das Äquivalenzprinzip zielt auf die Verknüpfung *beider* Budgetseiten und hätte demnach keinen Einfluß auf das Vorhandensein einer fiskalischen Illusion auf *einer der beiden* Budgetseiten. Es werden zwar die Ausgaben- und die Einnahmenseite des Budgets in Verbindung gebracht; die einzelnen Einnahmen oder Ausgaben werden von diesem Vorgang jedoch nicht berührt.

---

[232] Vgl. dazu *Folkers* (1983).

[233] Siehe *Mueller* (1989), S. 343. Vgl. auch nochmals die Kritik bei *Musgrave* (1981), S. 98 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ein mittelbarer Effekt wird sich jedoch einstellen, wenn die Implikationen des Äquivalenzprinzips voll zum Tragen kommen. Dazu sei auf die Kennzeichnung der budgetpolitischen Ausprägung des Äquivalenzprinzips und der Nicht-Äquivalenzfinanzierung zurückgegriffen. Bei Nicht-Äquivalenzfinanzierung (General Fund Financing) sind die Ausgaben- und die Einnahmenseite des Budgets – und damit auch die Nutzen und Kosten der Staatstätigkeit – voneinander getrennt. Im Rahmen des Budgetprozesses werden zwei Entscheidungen getroffen: eine über die Höhe des Budgets und eine über die Struktur der staatlichen Ausgaben.[234] Beim Äquivalenzprinzip liegt demgegenüber eine quid-pro-quo-Beziehung zugrunde. Es wird gleichzeitig über einzelne staatliche Ausgaben und die korrespondierende Finanzierung entschieden. In dem Augenblick, in dem eine bestimmte Einnahme festgelegt wird, ist auch die damit verbundene Leistung festgelegt.

Damit ist zu erwarten, daß das Ausmaß fiskalischer Illusion auf der Einnahmenseite bei Äquivalenzfinanzierung abgebaut wird. Abgaben, bei denen der Kostencharakter deutlich zutage tritt, werden eher als Preise wahrgenommen als Steuern, die voraussetzungslos erhoben werden, weil die entsprechende Gegenleistung sichtbar ist. Von den zwei Komponenten, die für das Ausmaß an Einnahmenillusion verantwortlich sind, nämlich die Anzahl der Abgaben („fragmentation") und die Sichtbarkeit einzelner Abgaben („visibility")[235], wird demnach die *Sichtbarkeit* bei äquivalenzorientierten Steuern größer sein. Es ist zu erwarten, daß die Staatsbürger (im Vergleich zur bisherigen Praxis des Einheitsbudgets) genauere Kenntnisse darüber erlangen, welcher Anteil ihrer Finanzierungsbeiträge in welche Verwendungszwecke fließt. Damit ist nicht nur gewährleistet, daß die Staatsbürger genauere Informationen über die Kosten der jeweiligen staatlichen Leistungen besitzen. Sie könnten bei einer solchen Vorgehensweise wesentlich genauer, als dies beim General Fund Financing der Fall ist, abwägen, ob ihnen ein bestimmtes Ausgabenwachstum auch tatsächlich die dazu erforderliche Anhebung der zweckgebundenen Einnahme wert ist. Mit der größeren Informiertheit – und damit der geringeren Einnahmenillusion – kann demzufolge auch eine größere Rationalität der Entscheidungen im Sinne eines simultanen Abwägens der Kosten und Nutzen erwartet werden. Dies führt im Ergebnis zu einer Verbesserung der Allokationseffizienz in den Entscheidungsprozessen.

---

[234] „This is because legislations do vote separately on taxes, which determine the overall size of the government budget, and on expenditures on individual programs. Separate voting on expenditure bills and tax bills is the essential characteristic of most government decision making." *Browning* (1975), S. 379.

[235] Siehe *Heyndels* und *Smolders* (1995), ferner *Wagner* (1976a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

4. Zum Einfluß des Äquivalenzprinzips auf das Ausmaß an Kosten- und Ausgabenillusion

Kostenillusion resultiert aus der Trennung beider Budgetseiten bei budgetpolitischen Entscheidungen. Für die Art der Kostenillusion kommt es darauf an, ob über die zu finanzierende Ausgabe befunden wird, ohne daß die korrespondierende Steuerzahlung festgelegt wird, oder ob über die Einnahmen befunden wird, ohne daß ein Zusammenhang zur Ausgabenseite des Budgets hergestellt wird.[236] Hieraus folgt eine ungleichgewichtige Bewertung der Staatsausgaben bzw. -einnahmen seitens der Staatsbürger: Die Staatsausgaben bzw. die korrespondierend angebotenen Staatsleistungen werden in der Regel, ohne unmittelbare Berücksichtigung der Finanzierungslast, als nützlich bewertet und entsprechend positiv aufgenommen; die notwendige Beschaffung der Einnahmen durch den Staat dagegen wird meist als eigenständiger Vorgang gesondert betrachtet und tendenziell unterschätzt.[237] Prinzipiell kann die Loslösung der Einnahmen- von der Ausgabenseite im Zuge budgetpolitischer Entscheidungen also sowohl Fehlwahrnehmungen auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite verursachen. Hier soll – den Schwerpunktsetzungen in der Literatur folgend – der erstgenannten Illusion besonderes Augenmerk geschenkt werden.[238]

Wegen der Trennung der Ausgaben von den Einnahmen – und damit der Nutzen von den Kosten – schürt das General Fund Financing beim Staatsbürger

---

[236] Vgl. *Buchanan* (1967), S. 91.

[237] Hierauf weist bereits *Schmölders* mit Blick auf das Ergebnis eines schwedischen Meinungsforschungsinstituts hin. „...es zeigt sich jedoch, daß diese 'logische' Einschätzung (zur Notwendigkeit von Ausgabenkürzungen, B. H.), sobald sie zu konkreten Folgerungen führen müßte, die die eigenen Interessen auch nur von fern berühren, einer 'psychologischen' Attitüde gänzlich anderer Prägung Platz zu machen pflegt. So befürwortet beispielsweise die Mehrheit der schwedischen Befragten ... die erhöhte Altersversorgung, das Kindergeld und die Förderung des Wohnungsbaus, ohne sich viel Rechenschaft darüber zu geben, wie die dafür erforderlichen Mittel aufgebracht werden sollen." *Schmölders* (1970), S. 34.

[238] Dies ergibt sich auch aus historischer Perspektive: „Historically, legislative bodies, through which the preferences of individual citizens are most directly represented, have exercised more control over revenue or tax decisions than they have over expenditure decisions. In part this asymmetry has its origin in the development of democratic political institutions out of monarchial institutions. Representative bodies, parliaments, first achieved the power to restrict the tax-gathering privileges of the bings. Before taxes could be levied on the people, representative bodies were given the right to grant their approval. No consideration was given to the spending side of the account because public expenses were assumed to benefit primarily the royal court, at least in the early days of constitutional monarchy. Taxes were viewed as necessary charges on the people, but they were not really conceived as any part of an „exchange" process from which the people secured public benefits. It was out of this conception of the fiscal process that both the modern institutions and the modern theory of public finance developed." *Buchanan* (1967), S. 95.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die Illusion, daß Staatsleistungen kostenlos zu erhalten seien. Der Bürger partizipiert an verschiedenen staatlichen Programmen im Transfer- und Transformationsbereich, ohne daß eine Verknüpfung zur Finanzierung dieser Programme sichtbar wird. Damit geht im Kalkül des Wählers verloren, daß für das Angebot staatlicher Leistungen Ressourcen eingesetzt werden müssen. Diese Ressourcen stehen für alternative private Verwendungen nicht mehr zur Verfügung. Es besteht eine Fehlwahrnehmung über die Alternativkosten staatlicher Angebote.

Die Belastung der Staatsbürger mit Steuern und anderen Abgaben erfolgt zudem bei der Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip in einer Weise, die die mangelnde Verbindung zwischen Nutzen und Kosten der staatlichen Leistungen noch verstärkt. Es sind gerade *andere* Indikatoren als mit Ausgaben verbundene nutzenbezogene Größen, nämlich das Ausmaß der Nutzenkürzung (z. B. beim gleichen marginalen Opfer), die als Richtlinie der Besteuerung dienen. Auch von dieser Seite her wird für den Staatsbürger das Gefühl verstärkt, daß er seine Finanzierungsbeiträge nicht etwa für das staatliche Angebot von Gütern und Dienstleistungen entrichtet, sondern daß es ausschließlich um eine „gerechte" Verteilung von Lasten geht, die in irgendwelche, für den Staatsbürger nicht zu durchschauende Verwendungszwecke gelangen.

Beim Äquivalenzprinzip sind diese Zusammenhänge grundlegend anders. Durch den Umstand, daß die einzelne staatliche Ausgabe an einen Finanzierungsbeitrag gekoppelt ist, der als Gegenleistung (Preis) für die staatliche Ausgabe zu entrichten ist, wird der Kostenseite grundsätzlich Rechnung getragen. Es wird sichtbar, daß Ressourcen für die Produktion des staatlichen Angebotes eingesetzt werden. Damit sind mit dem Vorgang der Finanzierung und Verausgabung in der Tendenz Informationen gegeben, wie teuer die einzelnen staatlichen Leistungen sind.

Mit den Wirkungen des Äquivalenzprinzips auf die Kostenillusion ist der zentrale Tatbestand im Bereich der Ausgabenillusion beim Wähler angesprochen. Von einer Begrenzung der Kostenillusion gehen zugleich (mittelbare) Wirkungen auf das Ausmaß der Ausgabenillusion i.e.S. aus: In dem Augenblick, in dem die Kosten einer bestimmten Ausgabe bekannt sind, kann auch der Nutzen der Ausgabe besser abgeschätzt werden. Damit wird zugleich eine Fehlwahrnehmung der Ausgabenhöhe unwahrscheinlicher. Die Unterschätzung der Ausgabenseite wird tendenziell vermieden.

5. Äquivalenzprinzip und Flypaper-Effekt

Bisher wurde nur eine staatliche Institution als Bezugsgröße für das Ausmaß von Einnahmen- und Ausgabenillusion analysiert. Jetzt soll die Betrachtung ausgeweitet werden, indem auf die Besonderheiten der fiskalischen Illusion im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

föderativen Staat eingegangen wird. Hier spielt im Zusammenhang mit der Existenz einer fiskalischen Illusion in der Literatur der sog. Flypaper-Effekt eine Rolle.

Dem Flypaper-Effekt liegt die Beobachtung zugrunde, daß Zuweisungen in stärkerem Maße zusätzliche Ausgaben in der empfangenden Gebietskörperschaft nach sich ziehen, als wenn die Einnahmen von den Bürgern in der Gebietskörperschaft selbst erhoben werden.[239] Der offensichtliche Grund ist darin zu sehen, daß es die politischen Agenten leichter finden, Steuersenkungen zu vermeiden, wenn sie Zuweisungen erhalten, als Steuern anzuheben, wenn das Einkommen in der Gebietskörperschaft (z. B. exogen) ansteigt.[240] Die Zuweisung führt also dazu, daß die Steuerzahlungen in der Gebietskörperschaft nicht entsprechend reduziert werden: „money sticks where it hits".

Die Verbindung des Flypaper-Effekts zur fiskalischen Illusion wird darin gesehen, daß die Bürger die zugewiesenen Mittel nicht als eigenes Einkommen der Gebietskörperschaft wahrnehmen, denn ansonsten müßten sie auf eine in gleichem Umfang erfolgende Reduzierung der Steuern drängen.[241] Für die Existenz der Ausgabenillusion ist es dabei jedoch unerheblich, ob es sich um ungebundene Zuweisungen oder gebundene Zuweisungen handelt. Dieser letzte Aspekt macht die Besonderheit des Flypaper-Effekts aus, ging doch die ökonomische Literatur lange Zeit von auch in dieser Hinsicht unterschiedlichen Wirkungen gebundener und ungebundener Zuweisungen aus.

Die Analysen zum Flypaper-Effekt brauchen an dieser Stelle nicht vertiefend behandelt zu werden.[242] Im Zusammenhang mit Äquivalenz- und Nicht-Äquivalenzfinanzierung ist allein relevant, daß dieser Effekt nur dann auftreten kann, wenn die Verbindung zwischen den Budgetseiten – und damit die simultane Bestimmung von Nutzen und Kosten – aufgehoben ist. Wird demgegenüber das Äquivalenzprinzip angewendet, d.h. wird bezogen auf eine Gebietskörperschaft die Einheit von Nutzern, Zahlern und Entscheidungsträgern hergestellt und werden die Ausgaben dementsprechend nur aus Einnahmen „from own sources" finanziert, so kommt es nicht zur mit dem Flypaper-Effekt einhergehenden fiskalischen Illusion. Diese Überlegungen sind an dieser Stelle insofern von großer Bedeutung, als sie darauf hindeuten, daß insbesondere im Bereich der

---

[239] Für einen Überblick über die empirische Literatur *Gramlich* (1977); *Barnett*, *Levaggi* und *Smith* (1991).

[240] Vgl. *Courant*, *Gramlich* und *Rubinfeld* (1979), S. 6.

[241] „The economic rationale for the flypaper-effect ... is the inability of voters to perceive the true marginal price of public expenditure when ... grants are present". *Ebenda*.

[242] Wichtig ist allein der Hinweis, daß der Flypaper-Effekt in empirischen Arbeiten nachgewiesen wurde. Vgl. auch *Winer* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Staatsorganisation Möglichkeiten bestehen, auf eine stärkere Anwendung des Äquivalenzprinzips hinzuwirken.

Mit dem Beitrag des Äquivalenzprinzips zur Lösung des Informationsproblems ist ein wesentlicher Schritt getan, um beim Wähler Entscheidungen auf eine bessere Entscheidungsgrundlage zu stellen. Mit diesen zusätzlichen Informationen oder korrekter: geringeren Fehlwahrnehmungen gehen daher auch veränderte Entscheidungen einher. Vor diesem Hintergrund entfaltet das Äquivalenzprinzip auch andere Anreiz- und Lenkungswirkungen als die Nicht-Äquivalenzfinanzierung. Der Informationsaspekt stellt somit eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung dafür dar, daß Budgetentscheidungen unter stärkerer Einbeziehung von Kosten-Nutzen-Erwägungen getroffen werden.

II. Der Lenkungsaspekt des Äquivalenzprinzips: Steuerung des Wählerverhaltens

Neben einer Verbesserung der Informationslagen können vom Äquivalenzprinzip Lenkungseffekte auf den Wahlbürger ausgehen. Mit Lenkungseffekten sind hier folgende Einzelwirkungen angesprochen, auf die anschließend eingegangen wird:

- der Präferenzenoffenbarungsaspekt,
- der Überwachungsaspekt,
- der Risikoaspekt sowie
- der Fehlerminimierungsaspekt.[243]

1. Der Präferenzenoffenbarungsaspekt des Äquivalenzprinzips

Der Präferenzenoffenbarungsaspekt zielt darauf ab, daß die Staatsbürger einen verstärkten Anreiz haben, ihre Präferenzen wahrheitsgemäß in den politischen Prozeß einzubringen und zu offenbaren. Beginnend mit *Wicksell* ist bekannt, daß sich Individuen im öffentlichen Sektor im allgemeinen als Freifahrer verhalten, die zwar an den öffentlichen Ausgaben partizipieren wollen, die korrespondierende Steuerzahlung aber anderen Staatsbürgern überlassen (s. oben Kapitel II). Das Ausmaß des hieraus resultierenden Freifahrerverhaltens ist jedoch von den jeweils vorliegenden fiskalisch-institutionellen Regeln abhängig.

[243] Vgl. auch *Hansjürgens* (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Bei der dem General Fund Financing zugrundeliegenden Trennung von Einnahmen und Ausgaben erfolgt seitens des einzelnen Wählers eine Nachfrage nach staatlich angebotenen Leistungen bis zur Sättigungsmenge. Öffentliche Güter werden wie freie Güter nachgefragt und verwendet. Dies gilt auch dann, wenn dem Steuerzahler bewußt ist, daß für die Leistung „irgendwo" ein Beitrag entrichtet werden muß. Dieser Beitrag steht jedoch in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der nachgefragten Menge. Der Staatsbürger fragt Leistungen somit in einem Umfang nach, bei dem die gesamtwirtschaftlichen Grenznutzen unter den Grenzkosten liegen. Weil die Finanzierung aber nach Regeln erfolgt, die in keinem Zusammenhang mit der Nutzung stehen, wird die Nachfrage trotzdem beibehalten.

Die Zusammenführung von Nutzen und Kosten durch das Äquivalenzprinzip und damit der Abbau der Illusion des „free lunch" führt beim Staatsbürger zu einem Abwägen von Kosten und Nutzen. Staatlich angebotene Leistungen werden nicht bis zur Sättigungsmenge nachgefragt, überdimensionierte Projekte werden vermieden, es wird mehr Wirtschaftlichkeit erzwungen. Von den Wählern gehen Signale aus, durch die das öffentliche Angebot in seinem Umfang und in seiner Struktur stärker an den Präferenzen der Staatsbürger ausgerichtet wird. Ob diese Signale im politischen Prozeß umgesetzt werden, hängt davon ab, inwieweit sich die Wählerpräferenzen im politischen Prozeß durchsetzen. Sofern die politischen Agenten über den Wahl- oder Abwanderungsmechanismus dazu gezwungen werden, den Präferenzen der Staatsbürger zu folgen, stehen ihnen durch die Anwendung des Äquivalenzprinzips genauere Informationen zur Verfügung, wie das öffentliche Programm gewünscht wird. Diese Informationen sind bei einer Finanzierung nach dem General Fund Financing nicht zu erhalten. Man kann also davon ausgehen, daß hierdurch auch eine stärkere Präferenzorientierung bei den politischen Agenten erzwungen wird.

Zugleich wird für den Wähler ein Anreiz geschaffen, sich stärker am politischen Entscheidungsprozeß zu beteiligen. Wenn er sich nicht an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt, besteht für ihn die Gefahr, daß er im Falle eines öffentlichen Projektes, das größer dimensioniert ist als es seinen Präferenzen entspricht, zur Mitfinanzierung herangezogen wird. Von daher wird er bestrebt sein, das öffentliche Projekt in genau dem Umfang nachzufragen, daß es seinen Präferenzen entspricht. Somit kommt es zu einer stärkeren Präferenzoffenbarung des Wahlbürgers und einer Verringerung des Free-rider-Verhaltens.

2. Der Überwachungsaspekt des Äquivalenzprinzips

Neben den Anreizen, die eigenen Präferenzen zu offenbaren und sich am politischen Prozeß aktiv zu beteiligen, wirkt das Äquivalenzprinzip auf die An-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

reize von Wählern, Politiker (und Bürokraten) als Agenten verstärkt zu überwachen und zu kontrollieren. Der Anreiz hierzu ergibt sich vor allem aus der stärkeren unmittelbaren Betroffenheit von Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen. In dem Augenblick, in dem die Finanzierung von bestimmten Ausgabenprogrammen gezielt auf einzelne Bürger oder Gruppen von Bürgern verlagert wird, die auch den Nutzen von der Ausgabe haben, werden sich die Betroffenen verstärkt darum kümmern, daß die Aufgabe auch in ihrem Interesse ausgeführt wird und dem Finanzierungsanteil entspricht. Sowohl Abweichungen in der Dimensionierung des Projektvolumens (Allokationsineffizienz) als auch Abweichungen bei der Finanzierung infolge überteuerter Produktion (Kosteneffizienz oder technische Ineffizienz) werden eher erkannt, und das Verhalten der zuständigen Agenten wird sanktioniert.

Die größere Betroffenheit ergibt sich bei Äquivalenzfinanzierung dabei allein schon aus der Zahl der Nutznießer und Kostenträger. Es sei angenommen, ein Kollektiv bestehe aus 1000 Mitgliedern und die zu finanzierende Aufgabe stifte einen Nutzen für 20 Mitglieder des Kollektivs. Bei einer Trennung von Einnahmen und Ausgaben wäre der Finanzierungsanteil für jedes Mitglied des Kollektivs lediglich 1/1000. Damit ist der Anreiz, Produktion und Bereitstellung des Kollektivgutes zu überwachen, sehr gering. Zudem haben die 20 Nutzer einen Anreiz darauf zu drängen, daß das Kollektivgut-Angebot ein überdimensioniertes Volumen aufweist. Bei Äquivalenzfinanzierung ist demgegenüber sichergestellt, daß sich der Kostenanteil auf die 20 Nutzer bezieht. Jeder Nutzer trägt dann 1/20 der Kosten und hat einen Anreiz zu prüfen, ob dieses Angebot präferenzengerecht und kostengünstig ist. Er hat ebenso einen Anreiz, eine genauere Kontrolle und Überwachung der Politiker und Bürokraten vornehmen.

Wichtig für die Anreize zur Übernahme und Wahrnehmung von Kontrollfunktionen sind somit die Wirkungen, die sich aus den privaten Grenzerträgen und Grenzkosten des Faktoreinsatzes ergeben. Sobald ein Staatsbürger bei der Finanzierung einer Ausgabe gemäß seinem gesamten empfangenen Nutzenanteil (bzw. seiner Kostenverursachung) herangezogen wird und keine Finanzierungsanteile auf anderen Staatsbürgern liegen, wird er genauer kontrollieren, wie mit „seinem" Finanzierungsanteil verfahren wird. Bei einer Übereinstimmung der privaten Grenzerträge und Grenzkosten ist somit eher gewährleistet, daß die eigenen Präferenzen artikuliert und Überwachungsaufgaben wahrgenommen werden. Weichen Grenzerträge und Grenzkosten des Faktoreinsatzes voneinander ab, wie dies bei einer Trennung von Einnahmen und Ausgaben der Fall ist, so reduzieren sich auch die Anreize zur Überwachung und Kontrolle. Dieser Aspekt, die verstärkte Überwachung von Politikern und Bürokraten (als Agenten) durch den Wähler (als Prinzipal), wird unten noch einmal aufgegriffen, wenn es um die Kontrolle der Bürokratie geht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

3. Der Risikoaspekt des Äquivalenzprinzips

In engem Zusammenhang mit den zuvor angestellten Überlegungen steht der Aspekt der Bereitschaft zur Risikoübernahme. Die Bereitschaft, Risiken zu übernehmen, hängt davon ab, inwieweit die eventuellen Nachteile selbst getragen werden müssen.[244] Auch hier gilt, daß bei einer Übereinstimmung von Grenzerträgen und Grenznutzen die Risiken genauer einkalkuliert werden, als wenn die Risiken einer Entscheidung von anderen getragen werden. Wer an den Kosten einer Maßnahme nicht beteiligt wird, entscheidet im allgemeinen risikofreudiger.

Diese Überlegungen zeigen sich im öffentlichen Sektor darin, daß die Bereitschaft, Ausgabenprogramme zu verabschieden, bei denen ein Großteil der anfallenden Kosten in der Zukunft anfallen und ihrer Höhe nach unsicher sind, besonders groß ist, wenn der zu erwartende eigene Finanzierungsanteil gering ist. Aus allgemeinen Deckungsmitteln finanzierte Investitionen in Großforschungseinrichtungen und -programmen mögen hierfür als anschauliches Beispiel dienen. Derartige Investitionen stellen Ausgaben mit höchst unsicheren und nicht prognostizierbaren Erträgen dar. Erweisen sich die Nutzen als nicht ausreichend, so fällt es oft schwer, die zugewiesenen Mittel zu reduzieren, weil dann die bereits erfolgten Ausgaben „versunkene Kosten" darstellen.

4. Der Fehlerminimierungsaspekt des Äquivalenzprinzips

Mit dem Risikoaspekt eng verknüpft ist schließlich der Aspekt der Minimierung von Fehlern. Zum einen stehen die Häufigkeit und Schwere von Fehlern in einem engen Zusammenhang mit der Wahrscheinlichkeit von Risiken, die sich ihrerseits aus dem Produkt von Schadenshöhe und Schadenswahrscheinlichkeit ergeben. Eine verringerte Neigung zu Risiken hat damit Fehlerminimierung zur Folge. Zum anderen sorgt die Verbundenheit von Einnahmen und Ausgaben aber auch dafür, daß einmal erkannte Fehlentscheidungen schneller korrigiert werden. Auch hier ist der Schlüssel für die Veränderungen der Verhaltensweisen in den Betroffenheiten der Wähler zu sehen, die sich aus dem Äquivalenzprinzip als Finanzierungsregel ergeben.

---

[244] Schon *Eucken* (1952/1990), S. 279 hatte daher als eines seiner Grundprinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung auf den Haftungsgrundsatz verwiesen: „Wer den Nutzen hat, muß auch den Schaden tragen".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

III. Zwischenergebnis

Im vorliegenden Unterkapitel wurden die Wirkungen, die vom Äquivalenzprinzip auf die Staatsbürger (als Wähler) ausgehen, genauer analysiert. Dabei wurde unterschieden in den Informationsaspekt und den Anreiz- und Lenkungsaspekt. Ersterer kann dabei als notwendige Voraussetzung dafür angesehen werden, daß die Staatsbürger im politischen Prozeß verstärkt prüfen, ob ihre Präferenzen unverfälscht in politische Programme übersetzt werden. Der Informationsaspekt führt vor allem dazu, daß Kostenillusion reduziert wird. Sofern der Budgetprozeß in einer Weise abläuft, daß Einnahmen und Ausgaben unmittelbar verbunden sind, erhöht dies die Sichtbarkeit und Fühlbarkeit der Einnahmenerhebung. Damit ist eine verbesserte Grundlage dafür geschaffen, daß die Wähler öffentliche Aufgaben unter Kosten-Nutzen-Erwägungen beurteilen und verstärkt in Opportunitätskosten denken. Aus dieser Veränderung der Informiertheit der Wähler resultieren veränderte Anreize. Während die Anreize zu Präferenzenoffenbarung, politischer Partizipation, Überwachung und Kontrolle der politischen Agenten, Übernahme von Risiken und Minimierung und Korrektur von Fehlern bei der Trennung von Einnahmen und Ausgaben nur gering ausgeprägt sind, werden sie unter dem Äquivalenzprinzip tendenziell gestärkt.

Inwieweit diese Wirkungen zu einer Veränderung des Gewichts des Wählers im politischen Prozeß beitragen kann, ist eine offene Frage. Es lassen sich aus den veränderten Anreizstrukturen jedenfalls Vermutungen in der Hinsicht ableiten, daß der Einfluß des Wählers im Budgetprozeß gestärkt wird. Inwieweit dies gelingt, hängt neben der Veränderung der Anreizstrukturen jedoch auch davon ab, ob in ausreichendem Maße Möglichkeiten für den Wähler bestehen, seinen Einfluß im politischen Prozeß geltend zu machen. Hierzu gehört auch, ob und inwieweit der Wähler (als Prinzipal) Einfluß auf den Politiker und die Bürokratie (als Agenten) nehmen kann.

B. Das Äquivalenzprinzip als Mittel zur Steuerung von Politikern?

I. Strukturierung und Vorgehensweise

Den Ausgangspunkt für die Betrachtung des Verhaltens von Politikern im politischen Prozeß bildet die in Kapitel III entwickelte Darstellung von Politikern als Transfermaklern, die danach streben, eigennützige Ziele zu verfolgen, indem sie Vermögen von schlecht organisierten Interessengruppen in der Gesellschaft zu gut organisierten und damit einflußstarken Interessengruppen transferieren. Aus der Erweiterung der Interessengruppentheorie der Regierung ist dabei deutlich geworden, daß Politiker hierbei nicht zwangsläufig eine passi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ve Rolle einnehmen müssen, indem sie lediglich als Erfüllungsgehilfen starker Interessengruppen fungieren, sondern daß sie darüber hinaus als politische Unternehmer auch in der Lage sind, eigenständig Renten zu kreieren und sich anzueignen. Die bedeutendste Restriktion für Politiker ist dabei die Wiederwahl. Um an der Macht zu bleiben und nicht abgewählt zu werden, sind sie gezwungen, Transfers zur Erzielung von Wählerstimmen einzusetzen. Sie sind in diesem Fall nur begrenzt in der Lage, sich anfallende „Maklergebühren" eigenständig anzueignen. Ansonsten unterliegen Politiker jedoch, insbesondere in der zwischen den Wahlperioden liegenden Zeit, nur geringen Restriktionen.

Die Zielsetzung von Politikern liegt darin, möglichst *große diskretionäre Spielräume* zu erlangen. Die Erlangung derartiger Spielräume kann als wichtige Hilfsgröße in ihrer Nutzenfunktion gesehen werden. Je höher das diskretionäre Potential, desto größer sind die Möglichkeiten, Interessengruppen gezielt zu bedienen und den eigenen Machterhalt zu sichern. Dies führt zu Ansehen und Prestige, darüber hinaus aber auch einer großen Zahl von Mitarbeitern, den Möglichkeiten von Dienstreisen usw. Die persönliche Aneignung von Mitteln ist etwa durch die Übernahme von Aufsichtsratspositionen oder ähnlichen aus der engen Zusammenarbeit mit Interessengruppen resultierenden Vergünstigungen ebenfalls möglich.[245] Dies setzt insgesamt jedoch nicht nur voraus, daß ein hohes Transfervolumen zur Verfügung steht, sondern auch, daß dieses Transfersvolumen möglichst *frei disponibel* ist. Eine Begrenzung der Handlungsspielräume des Politikers in dem Sinne, daß er Vermögenstransfers nicht beliebig zur Verfolgung eigener Ziele einsetzen kann, sondern an bestimmte Verwendungen gebunden ist, schwächt seine Position innerhalb des Prozesses des Transfermakelns.

Wie sind in diesem Zusammenhang das Äquivalenzprinzip und das General Fund Financing zu beurteilen? Führt eine Stärkung des Äquivalenzgedankens dazu, daß sich die Handlungsspielräume von Politikern verringern? Sind sie somit weniger in der Lage, gezielt Interessengruppen zu bedienen? Geht vom Äquivalenzprinzip ein Anreiz aus, daß Politiker in stärkerem Maße, als dies bei einer Trennung beider Budgetseiten der Fall wäre, dazu bewegt werden, Entscheidungen gemäß den Präferenzen des Wählers (als Prinzipal) zu treffen? Für eine Analyse dieser Fragen sind insbesondere drei Problembereiche zu klären:

- Die Betrachtung hängt erstens davon ab, wie die Verhaltensweisen von Politiker im politischen Prozeß modelliert werden. Eine Möglichkeit besteht in der Leviathanbetrachtung, eine andere ist die Betrachtung von Politikern im

[245] In der Bundesrepublik Deutschland sind den Politikern die Möglichkeiten zur Übernahme von Aufsichtsratspositionen infolge von „Inkompatibilitätsregeln" jedoch Grenzen gesetzt. Man kann jedoch die Existenz derartiger Inkompatibilitätsregeln als Beleg dafür werten, daß Politiker solchen Begünstigungen ausgesetzt sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Rahmen der Interessengruppentheorie der Regierung. Die tatsächliche Rolle des Politikers dürfte sich im Spannungsfeld zwischen diesen beiden (extremen) Modellvarianten bewegen.

- Sofern sich Politiker eigennutzorientiert verhalten, hilft die Einführung des Äquivalenzprinzips *als Norm* wenig, sofern hiermit nicht ein konkretes institutionelles Arrangement verbunden ist. Demzufolge muß der Analyse, wie sich Politiker unter dem Einfluß des Äquivalenzprinzips verhalten, zweitens die Frage vorgelagert sein, wie die konkrete institutionelle Umgestaltung des Äquivalenzprinzips erfolgen soll. Dazu sollen an dieser Stelle die Veränderungen in den Budgetprozessen sowie als konkrete Maßnahmen die Erhebung von Gebührenpreisen und die Zweckbindung des Abgabenaufkommens einbezogen werden.
- Schließlich ist drittens zu beachten, daß Politiker (als Agenten) dem Einfluß der Wähler (als sie überwachende Prinzipale) ausgesetzt sind, zugleich aber ihrerseits auf die Bürokratie Einfluß nehmen können. Wenn in diesen mehrstufigen Prinzipal-Agent-Beziehungen ein Akteur der Kette veränderten Restriktionen ausgesetzt ist, die auf sein Verhalten einwirken, so hat dies u.U. auch Rückwirkungen auf die Anreize und Restriktionen der anderen Akteure. Es wurde dazu im vorherigen Unterkapitel herausgestellt, daß sich mit Blick auf das Äquivalenzprinzip die Informationslage der Wähler verändert, insbesondere das Ausmaß an Kostenillusion, und daß hiervon veränderte Anreize zur Partizipation im politischen Prozeß sowie zur Kontrolle der Politiker ausgehen können. Diese Überlegungen spielen ebenfalls eine Rolle, wenn die Wirkungen des Äquivalenzprinzips auf Politiker analysiert werden.

Die Vorgehensweise in diesem Unterkapitel folgt weitgehend den verschiedenen Ausprägungen des Äquivalenzprinzips als fiskalischer Regel. Im folgenden Abschnitt II wird zunächst auf die Wirkungen des General Fund Financing und des Äquivalenzprinzips in einer idealisierten Betrachtung abgestellt. Abschnitt III behandelt die Wirkungen von Zweckbindungen des Abgabenaufkommens auf die Handlungsspielräume von Politikern. Abschnitt IV behandelt die Frage veränderter Prinzipal-Agent-Beziehungen. Abschnitt V gibt ein kurzes Zwischenfazit.

II. Wirkungen des Äquivalenzprinzips in idealisierter Form

An dieser Stelle soll zunächst eine Betrachtung des Äquivalenzprinzips in idealisierter Form vorgenommen werden. Eine unmittelbare Verbindung der Einnahmen- und Ausgabenseite sei institutionell herstellbar. Im folgenden wird zuerst die gängige Praxis der Trennung von Einnahmen und Ausgaben mit Blick auf Möglichkeiten von Politikern zur Bedienung von Partikularinteressen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

analysiert (1). Anschließend wird die Betrachtung in der Weise variiert, daß gemäß dem Äquivalenzprinzip eine Verbindung zwischen Einnahmen und Ausgaben hergestellt wird (2 und 3). Es soll gezeigt werden, wie sich der Handlungsmöglichkeitenraum von Politikern verändert, wenn das Äquivalenzprinzip als fiskalische Regel zugrundegelegt wird.

1. Die Trennung von Einnahmen und Ausgaben: Politiker als Bediener von Interessengruppen

Im Rahmen der Interessengruppentheorie der Regierung liegt die Rolle des politischen Agenten darin, Vermögenstransfers von schlecht organisierten Gruppen in der Gesellschaft zu gut organisierten Interessengruppen vorzunehmen. Die Maßnahmen sind dazu so einzusetzen, daß ein möglichst großer Stimmengewinn realisiert werden kann. Es stellt sich die Frage, wie man sich dies vorzustellen hat. Geht man davon aus, daß ein bestimmtes Transferprogramm in unterschiedlichem Ausmaß Stimmengewinne erbringt, je nachdem an welche Interessengruppe es fließt, so sind die Transfermittel aus der Perspektive des Politikers so auf die verschiedenen Interessengruppen aufzuteilen, daß der *marginale Stimmengewinn* pro eingesetztem Geldbetrag gleich ist. Es werden also zunächst die Interessengruppen begünstigt, die hohe Stimmengewinne erwarten lassen, danach kommen die Programme an die Reihe, die Interessengruppen zufließen, die geringere Stimmengewinne versprechen usw. Somit erfolgt die Aufteilung der Transfers auf verschiedene Programme solange, bis der marginale Stimmengewinn pro Programm gleich ist.

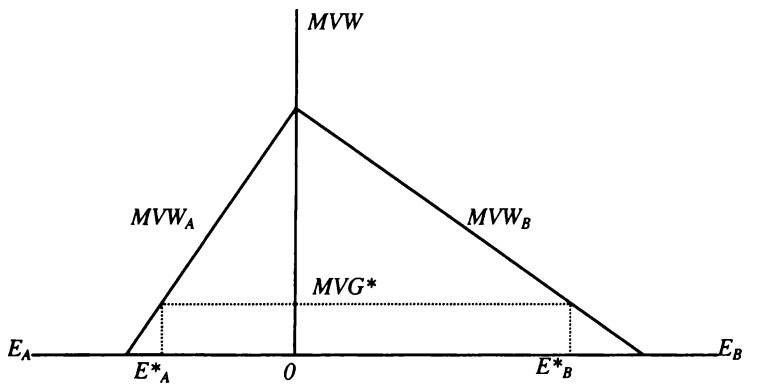
Die Zusammenhänge lassen sich an Abbildung 6 veranschaulichen.[246] Im oberen Teil der Abbildung sind die Ausgabenentscheidungen des Politikers wiedergegeben. Der Politiker verteilt die Ausgaben auf die Programme A und B (E_A und E_B). Dabei erbringen ihm diese Ausgaben unterschiedliche marginale Stimmengewinne (MVW), daher die unterschiedlichen Steigungen von MVW_A und MVW_B. Die gepunktete horizontale Linie zeigt den gleichen marginalen Stimmengewinn der beiden Programme an, was zu Ausgaben von E_A* und E_B* führt.

Auf der Einnahmenseite ist so zu verfahren, daß die marginalen Stimmenverluste aus der Erhebung von Einnahmen (MVL) minimiert werden. Dies bedeutet, daß zunächst jene Einnahmen erhoben werden, die mit geringen Stimmenverlusten verbunden sind. Es ist für die Abgabenzahler günstiger, den geforderten Finanzierungsbeitrag zu entrichten, als unter Aufwendung von Organisationskosten Widerstand gegen die Abgabenzahlung zu leisten. Bei mehreren Ein-

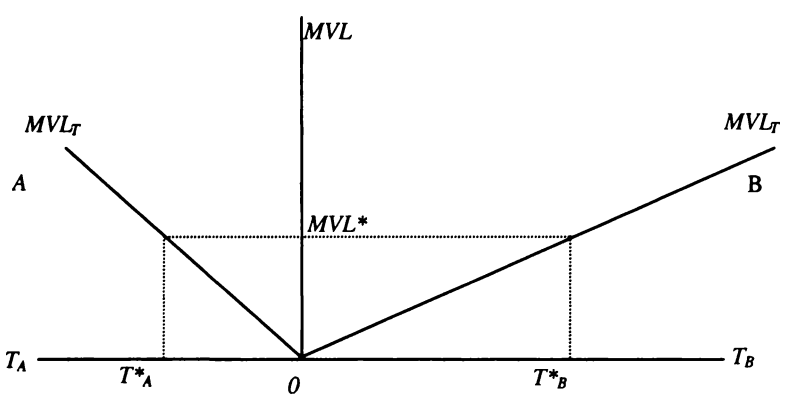
[246] Vgl. zum folgenden *Mitchell* und *Munger* (1991), S. 526 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nahmen werden dann die Kosten so auf die einzelnen Einnahmen aufgeteilt, bis auch hier die marginalen Stimmenverluste gleich sind. Diese Zusammenhänge sind im unteren Teil der Abbildung 6 wiedergegeben, die analog zum oberen Teil zu interpretieren ist. Gleiche marginale Stimmenverluste sind entsprechend bei T_A* und T_B* realisiert.



a) Expenditure Choices



b) Taxation Choices

Quelle: *Mitchell* und *Munger* (1991), S. 527

Abbildung 6: Die Budgetentscheidung des Politikers unter dem Kalkül der Wählerstimmenmaximierung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Betrachtung unterstellt, daß Entscheidungen über Ausgabenprogramme ohne Bezug zu den zu erhebenden Steuern erfolgen und umgekehrt Steuern ohne Bezug zu den Ausgaben erhoben werden.[247] Die einzige Erfordernis ist daher, daß die Gesamtheit der Ausgaben der Gesamtheit der Einnahmen entsprechen muß ($MVG^* = MVL^*$), das Budget muß also insgesamt ausgeglichen sein, d.h. $(E_A^* + E_B^*) = (T_A^* + T_B^*)$.

Die Widerstände gegen die Erhebung von Einnahmen richten sich nach den Organisations- und Transaktionskosten der beteiligten Interessengruppen. Sie hängen auch vom Ausmaß der fiskalischen Illusion ab. Die Modellbetrachtung kann eine Erklärung dafür liefern, warum unter den Einnahmen die Verschuldung ein so großes Gewicht einnimmt und unter den Steuern eine Präferenz der Politiker zugunsten indirekter Steuern besteht. Dies ergibt sich vor allem daraus, daß beide Einnahmenkategorien in starkem Maße unmerkliche Einnahmen darstellen.[248] Die Folge hiervon ist, daß die Belastungen von den Zensiten nicht oder nur geringfügig wahrgenommen werden. Dies mindert nicht nur den Steuerwiderstand. Es führt im Rahmen der hier interessierenden Betrachtung auch dazu, daß für Politiker die von der Ausgabenseite losgelöste Belastung bestimmter Bevölkerungsgruppen deutlich erleichtert wird. Damit kann erreicht werden, daß die interessenpolitisch geleitete Vornahme von Besteuerungsmaßnahmen anderen Gesetzmäßigkeiten und Regeln folgen kann als die Vornahme von Begünstigungen auf der Ausgabenseite.

Die Möglichkeiten für eine solche Vorgehensweise hängen davon ab, inwieweit es mit Blick auf die Ausgabenseite möglich ist, einzelne Gruppen gezielt mit Ausgaben zu begünstigen und zugleich andere Gruppen von der Begünstigung auszuschließen. Genauso stellt sich mit Blick auf die Einnahmenseite die Frage, inwieweit Steuern in einer Weise ausgestaltet werden können, daß selektive Belastungswirkungen hieraus folgen. Es spielt also die institutionelle Ausgestaltung von Steuern und Ausgaben eine wichtige Rolle.

In der Bundesrepublik Deutschland sind beispielsweise staatliche Ausgabenprogramme wesentlich leichter auf spezielle Interessengruppen zuzuschneiden als Steuerprogramme. An letztere werden bestimmte (verfassungsmäßige) Grundsätze wie Allgemeinheit und Gleichheit der Besteuerung gestellt. Es dürfen belastende Tatbestände nicht willkürlich auf einzelne Gruppen in der Bevölkerung gelegt werden. Diese verfassungsmäßigen Regeln auf der Einnah-

---

[247] Es ist zu beachten, daß dies genau die entgegengesetzten Annahmen zum *Becker*-Modell sind. Bei *Becker* waren Steuern und Subventionen unmittelbar miteinander verbunden. Die Budgetrestriktion gewährleistete, daß Begünstigungen der subventionsempfangenden Interessengruppen von den steuerzahlenden Interessengruppen wahrgenommen wurden und entsprechender Gegendruck erzeugt wurde.

[248] Vgl. dazu mit Blick auf die Steuern *Schmölders* (1959/60), S. 29 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

menseite erschweren zwar eine selektive Belastung einzelner Gruppen.[249] Sie schließen jedoch nicht aus, daß (1) die Belastungstatbestände von den Begünstigungstatbeständen abgekoppelt werden können, und daß (2) eine in der Wahrnehmung der Staatsbürger diffuse Belastung einzelner Steuerzahler oder Gruppen von Steuerzahlern möglich ist.

2. Die Verbindung von Einnahmen und Ausgaben: Begrenzung der Handlungsspielräume von Politikern

Bei einer Trennung beider Budgetseiten können *verschiedene* „Stimmenmärkte", der „Ausgabenmarkt" und der „Einnahmenmarkt", bedient werden. Dadurch sind die Handlungsspielräume politischer Agenten tendenziell groß. Politiker werden dementsprechend versuchen, die Ausgabenvorteile so zu verteilen, daß die Stimmengewinne hoch sind, und die Steuerbelastung so vorzunehmen, daß die Widerstände der Bevölkerung gering sind. Wie können konstitutionelle Maßnahmen aussehen, die den Möglichkeiten selektiver interessengruppenbezogener Einflußnahme entgegenwirken? Dazu soll geprüft werden, ob das Äquivalenzprinzip eine Möglichkeit darstellt, auf diesen Prozeß in der Weise Einfluß zu nehmen, daß sich die getrennte Bedienung von Interessengruppen schwieriger gestaltet.

Eine Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips erfordert, daß (1) eine Ausgabe mit einer spezifischen Steuer (als Einnahme) verbunden ist und (2) sich diese – im Idealfall exakt – entsprechen ($E_A^*=T_A^*$ und $E_B^*=T_B^*$). Damit wird sofort deutlich, daß unter dem Äquivalenzprinzip keine Möglichkeiten für den Politiker bestehen, die Steuererhebung von der Verwendung der Mittel abzukoppeln oder eine Differenz zwischen der Höhe der Steuer und der Verausgabung zuzulassen. Demnach ist es für den Politiker auch nicht möglich, einzelne Gruppen selektiv zu begünstigen. Wird ein Programm ausgeweitet, das bestimmte Interessengruppen bevorzugt, so liegt wegen der Äquivalenzfinanzierung immer auch die Finanzierungslast bei dieser Interessengruppe. Politiker werden daher das Ausgabenvolumen entsprechend den Präferenzen der Interessengruppen aufteilen und darüber hinaus die Finanzierungslasten auf diese Interessengruppen legen. Für sie ist es also nicht möglich, eine Ausbeutung der Zensiten zu ihren eigenen Gunsten oder zum Weiterhandeln von Transfers zu betreiben. Es entfällt die Möglichkeit, gleichzeitig marginale Stimmengewinne über die Ausgabenseite des Budgets zu maximieren und marginale Stimmenverluste über die Einnahmenseite zu minimieren. Die Rolle des Politikers ist dann

[249] Trotzdem dürften auch Möglichkeiten selektiver Begünstigungen und Belastungen auf der Einnahmenseite nicht gänzlich ausgeschlossen sein, wie das Beispiel der (geringen) Belastung des Agrarsektors mit Steuern zeigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

darauf beschränkt, ähnlich einem Computer die Bedürfnisse und Zahlungsbereitschaften abzugreifen und aufeinander abzustimmen. Entsprechend wird ja auch in der Literatur davon ausgegangen, daß man sich die Umsetzung des Äquivalenzprinzips über den Wicksell-Lindahl-Mechanismus so vorzustellen habe, daß ein Auktionator die „Abwicklung" vollzieht.[250] Eigene Handlungsspielräume dieses Auktionators sind nicht vorhanden. Vor diesem Hintergrund ist das obige Ergebnis keinesfalls überraschend.

3. Einbeziehung von unvollständiger Information

Im Rahmen der bisherigen Betrachtung ist von unvollständiger Information von Wählern und Interessengruppen ausgegangen worden. Diese Annahme ist für die Ableitung der Ergebnisse zentral: Unter der (unrealistischen) Annahme der vollkommenen Information würde ja auch bei einer Budgetgestaltung gemäß dem Leistungsfähigkeitsprinzip von den Wählern erkannt, daß – trotz der Trennung beider Budgetseiten – die öffentlichen Ausgaben mit Kosten verbunden sind. Der Unterschied zwischen einem Ausgaben- und Einnahmenausgleich für einzelne Projekte und einem auf das gesamte Budget bezogenen Budgetausgleich wären belanglos. Es würden sich mit Blick auf das Gesamtbudget die Wirkungen einstellen, die *Gary Becker* in seinem Interessengruppenansatz modelliert hat.

Erst wenn die Annahme der vollkommenen Informiertheit der Staatsbürger (bzw. der dahinterstehenden Interessengruppen) aufgegeben wird, ändert sich das Bild. Nehmen wir dazu an, der Staatsbürger habe *vage Vorstellungen* über die Höhe der Kosten der öffentlichen Güterbereitstellung ebenso wie über die empfangenen Nutzen. Er könnte somit zwar nicht die exakte Höhe des Nutzens und der Kosten in quantitativen Größen angeben. Er habe jedoch Kenntnis über das Verhältnis der Kosten eines Projekts A zu denen eines Projekts B. Nehmen wir weiter an, die Vorstellungen über die Kosten und Nutzen der Staatstätigkeit sind präziser, wenn der Staatsbürger jeweils sieht, welcher Finanzierungsanteil auf Projekt A und welcher auf Projekt B entfällt, als wenn die Ausgaben und Einnahmen in einem Gesamtbudget enthalten sind. Das Ausmaß an fiskalischer Illusion ist – wie oben abgeleitet – geringer, wenn einzelne Aufgabenposten und die zugehörige Finanzierung zur Disposition stehen, als wenn über das Gesamtpaket der Ausgaben und Einnahmen abgestimmt wird. Wenn also $E_A = T_A$ und $E_B = T_B$ ist, sei die fiskalische Illusion geringer als bei $(E_A^* + E_B) = (T_A^* = T_B^*)$.

[250] Vgl. dazu z. B. die Ausführungen bei *Mueller* (1989), S. 48 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Der Politiker hat unter diesen Voraussetzungen *im Prinzip* immer noch die Möglichkeit, Renten abzuschöpfen und Mittel für Interessengruppen gezielt umzuverteilen. Die Transfertätigkeit ist nicht gänzlich ausgeschlossen. Entscheidend ist jedoch, daß diese Möglichkeiten bezogen auf einzelne Projekte wesentlich geringer sein dürften als bezogen auf die Gesamtheit der Staatsausgaben. Oben wurde ja schon festgestellt, daß ein wesentlicher Bestimmungsgrund für das Vorhandensein fiskalischer Illusion in der Komplexität der Staatsleistungen und ihrer Finanzierung zu sehen ist. Jede Reduzierung von Komplexität in dem Sinne, daß *einzelne* Projekte in ihren Kosten- und Nutzendimensionen gegenübergestellt werden, erhöht die Sichtbarkeit der Kosten und Nutzen und stellt somit eine Annäherung an eine Finanzierung nach dem Äquivalenzprinzip dar. Gerade wenn in diesem Sinne vage Informiertheit des Staatsbürgers vorliegt, kann man davon ausgehen, daß eine Zusammenführung von Einnahmen und Ausgaben dazu führt, daß das vorhandene Gespür für Kosten öffentlicher Leistungen gestärkt wird.[251] Damit wird deutlich, daß die Bedienung von Interessengruppen für Politiker dann erschwert wird, wenn die Einnahmen und Ausgaben – wie dies beim Äquivalenzprinzip der Fall ist – miteinander verbunden sind.

Die bisherigen Betrachtungen waren insofern abstrakter Natur, als nicht näher spezifiziert wurde, wie diese Verbindung zwischen Einnahmen und Ausgaben konkret hergestellt werden kann. Insofern wurde von einer idealisierten Betrachtung gesprochen. Um hier eine Annäherung an die Bedingungen in der Realität zu liefern, soll als konkrete Maßnahme im folgenden auf die Zweckbindung des Abgabenaufkommens eingegangen werden. Hier wird sich zeigen, daß eine Steuerung der Handlungsspielräume von Politikern nur unter bestimmten Bedingungen erfolgreich sein kann.

III. Zweckbindungen zur Steuerung von Politikern?

Zweckbindungen stellen eine Verbindung zwischen Einnahmen und Ausgaben des Budgets her. Damit sind auf den ersten Blick positive allokative Effekte zu erwarten, weil hierdurch die Handlungsspielräume von Politikern, genauer: ihre Möglichkeiten zur Bedienung von Partikularinteressen, begrenzt werden. Es wird sich im Verlaufe dieses Abschnitts jedoch zeigen, daß das Ergebnis ganz entscheidend von der Art der Zweckbindung abhängt. In Abschnitt 1 wird der Ansatz von *Brennan* und *Buchanan* wiedergegeben, die explizit die Zweckbindung als Mittel zur Begrenzung der Handlungsspielräume politischer

[251] Demgegenüber ist aber darauf hinzuweisen, daß der Aspekt der zunehmenden Fragmentierung die Komplexität erhöhen kann, mit der Folge einer Zunahme der fiskalischen Illusion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Agenten modelliert haben. In Abschnitt 2 wird sich dann zeigen, daß das Ergebnis der Zweckbindung keineswegs eindeutig ist. In diesem Abschnitt erfolgt eine Auseinandersetzung mit dem modus operandi, unter dem eine Zweckbindung das Verhalten von Politikern steuern kann. Vor diesem Hintergrund werden Anforderungen an eine äquivalenzgerechte Zweckbindung entwickelt.

1. Der Ansatz von *Brennan/Buchanan*

Um die Wirkungen der Zweckbindung auf die Höhe des Transfervolumens für politische Akteure zu analysieren, kann auf das Grundmodell von *Brennan* und *Buchanan*[252] zurückgegriffen werden. Die Menge an öffentlichen Gütern bestimmt sich danach durch

(1) $$G = \alpha R, \text{ wobei } 0 \leq \alpha \leq 1.$$

Hierbei bezeichnet R die gesamten Steuereinnahmen und α den Anteil der für das öffentliche Gut G bestimmten Einnahmen. Dahinter steht die Vorstellung, daß sich Politiker einen großen Teil der Einnahmen unmittelbar selbst anzueignen versuchen und dementsprechend nur ein geringer Teil der Einnahmen für die Bereitstellung des öffentlichen Gutes verwendet wird. Während in den Betrachtungen bei *Brennan/Buchanan* überwiegend von einem vorgebenen konstanten α ausgegangen wird, ist unter dem Blickwinkel der Besteuerungsprinzipien die Frage zu untersuchen, ob und inwieweit sich dieser Parameter α verändert.

Der Wert α ergibt sich in der budgetpolitischen Praxis aus verschiedenen institutionellen Regelungen. Er kann etwa, wie im Leviathan-Fall, in dem der Anbieter politischer Programme sich die gesamte Rente anzueignen vermag und öffentliche Güter allenfalls als Nebenprodukte angeboten werden, einen Wert von null oder nahe null annehmen. Der Wert für α ist beispielsweise in Staaten mit direktdemokratischen Elementen größer als in repräsentativen Demokratien. Auf jeden Fall wird der Wert aber – und das ist für die Betrachtung hier entscheidend – von der dem Leistungsfähigkeitsprinzip zugrundeliegenden Trennung beider Budgetseiten nicht unmittelbar berührt. Es tritt also keine Veränderung des Wertes von α auf, wenn die Abgabenerhebung unabhängig von der Ausgabenseite erfolgt. Das Äquivalenzprinzip stellt demgegenüber darauf ab, daß zwischen den staatlichen Ausgaben und den Einnahmen eine unmittelbare Beziehung hergestellt wird. G und R sollen sich also entsprechen, d.h. bei Übergang zur Äquivalenzfinanzierung soll α nicht mehr einen Wert von null annehmen, wie in der Leviathan-Betrachtung (ohne Begrenzung für den Politiker), sondern einen Wert von 1 oder nahe 1. Bei Anwendung des Äquivalenz-

[252] *Brennan* und *Buchanan* (1980), Kap. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

prinzips in Reinform ist dabei klar, daß diese Bedingung erfüllt ist. Es liegt ja gerade in der Definition des Prinzips, daß eine vollkommene Entsprechung zwischen Einnahmen und Ausgaben in dem Sinne bestehen soll, die von einer begünstigten Gruppe zu leistende Einnahme den Kosten des für diese Gruppe geschaffenen öffentlichen Gutes ist (also G = R ist).

Nun ist mit dieser Feststellung insofern nicht viel gewonnen, als in der Betrachtung von *Brennan* und *Buchanan* bei einem Wert von 1 von monopolistischen Spielräumen der Politiker nicht gesprochen werden kann. Sobald die Realisierung des Äquivalenzprinzips unterstellt wird, gibt es solche monopolistischen Spielräume nicht. Die gesamten Einnahmen werden für öffentliche Güter verwendet.[253] Wie aber sieht es aus, wenn die Annahme monopolistischer Spielräume für Politiker beibehalten wird? Kann eine fiskalische Regel gefunden werden, die die erwünschte Begrenzung der Handlungsspielräume der Politiker als Agenten des Wählers mit sich bringt?

Brennan und *Buchanan* haben selbst eine solche Variante zur Begrenzung der Handlungsspielräume von Politikern herausgearbeitet. Danach kann ein Anreiz für Politiker bestehen, G auszuweiten, wenn mit dieser Ausweitung zugleich die Steuereinnahmen ansteigen. Dies ist bei einer positiven Beziehung zwischen G und R möglich. Ein Anstieg von Steuereinnahmen R erhöht den aneignungsfähigen Teil der Politiker und trägt *gleichzeitig* dazu bei, daß mehr von G angeboten wird. Ein solcher Fall ist bei einer Zweckbindung des Abgabenaufkommens gegeben, *wenn die Steuerbemessungsgrundlage zum Gut G komplementär ist*. Die Steuerbemessungsgrundlage muß demnach von den Staatsbürgern so festgelegt werden, z. B. auf der konstitutionellen Ebene, daß ein solcher Effekt eintritt. Nur dann ist erreicht, daß Politiker eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten ausgesetzt sind. Zusätzliche Steuereinnahmen führen bei dieser Form von Zweckbindung zwangsläufig zu vermehrtem Angebot an öffentlichen Gütern.

[253] Was *Brennan/Buchanan* (1980) nicht berücksichtigen und was demzufolge auch in dieser Betrachtung nicht eingeschlossen ist, ist der Tatbestand, daß Möglichkeiten zur Aneignung eigener Vorteile auch dann bestehen, wenn die gesamten Einnahmen für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen verwendet werden. Die Aufteilung der Leistungen kann dabei in einer Weise erfolgen, daß – wie oben gezeigt – einzelne Interessengruppen stärker begünstigt werden als andere, um auf diese Weise Wählerstimmen zu erlangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

2. Einschränkungen der Wirkungsweise von Zweckbindungen und Folgerungen für ihre Ausgestaltung

In dem Ansatz von *Brennan* und *Buchanan* wird die Zweckbindung positiv beurteilt. Diese positive Sicht der Zweckbindung stellt jedoch in der Finanzwissenschaft eine Ausnahme dar.[254] Es wird vor allem kritisiert, daß Zweckbindungen sich negativ auf das Haushaltsverfahren und die Budgetabläufe auswirken. Diese Argumente sollen jedoch an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden. Sie werden in Unterkapitel E aufgegriffen, wenn es explizit um die Budgetgestaltung unter dem Äquivalenzprinzip geht. An dieser Stelle, an der allein die Wirkungen des Äquivalenzprinzips auf das Verhalten von Politikern im Vordergrund steht, soll vielmehr eine Bezugnahme auf die Frage erfolgen, ob die Handlungsspielräume der Politiker und ihre Möglichkeiten der positiven oder negativen Diskriminierung von Interessengruppen durch Zweckbindungen tatsächlich reduziert werden können. Dazu sind verschiedene Formen der Zweckbindung genauer in den Blick zu nehmen.

Im Falle der Zweckbindung des Abgabenaufkommens wird eine bestimmte Einnahme für einen bestimmten Ausgabezweck verwendet. Damit ist jedoch a priori noch keineswegs eine Festlegung der Steuerverteilungslasten gegeben. Es muß somit nicht zwangsläufig die Steuerschuld der Zensiten in Abhängigkeit von der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen bzw. der Nutzungsintensität variieren. Vielmehr kann die Einnahme auch auf einer ganz anderen Steuerverteilungsnorm, wie etwa dem Leistungsfähigkeitsprinzip, beruhen. Mit anderen Worten: Die Zweckbindung garantiert, daß eine bestimmte Einnahme R für eine bestimmte Ausgabe G verwendet wird. Sie garantiert jedoch nicht, daß die Einnahme eine Verbindung zum Äquivalenzprinzip aufweist.[255]

Unter Lenkungsaspekten hat dies zur Folge, daß bei einer Zweckbindung, für sich genommen, nicht in gleichem Maße wie bei einer Äquivalenzfinanzierung, bei der sich die Zahlungen nach dem empfangenen Nutzen bemessen, eine Kontrolle durch den Staatsbürger gewährleistet ist. Diese Kontrollfunktion der Äquivalenzfinanzierung resultiert daraus, daß der Staatsbürger unmittelbar mit den Kosten der Inanspruchnahme öffentlich angebotener Leistungen konfrontiert wird, weil hieran seine Zahlungen anknüpfen. Somit kann er über Nachfragevariationen auf die Höhe der Zahlung Einfluß nehmen. Bei einer Zweckbindung kann demgegenüber lediglich die Information des Staatsbürgers verbessert

---

[254] Es war *Buchanan* (1963), der mit seinem wegweisenden Beitrag zur Zweckbindung eine Öffnung der Diskussion um die Sinnhaftigkeit von Zweckbindungen (erneut) herbeigeführt hat. Dies hat erst zu einer Relativierung der bis dahin bestehenden einseitig negativen Sicht durch die Finanzwissenschaft geführt.

[255] Eine äquivalenzbezogene Zweckbindung liegt etwa nicht vor, wenn das Aufkommen aus einer Steuer auf Alkohol für den Straßenbau verwendet würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

werden, indem die Kosten einzelner Projekte oder Staatsausgaben sichtbar werden. Ein unmittelbarer Einfluß auf die Höhe der Steuerzahlung durch Nachfragevariationen ist jedoch nicht bzw. nur bei einer bestimmten Ausgestaltung der Zweckbindung gegeben. Somit dürfte auch die Kontrolle politischer Agenten in einem geringeren Maß wahrgenommen werden.[256]

Damit ist festzuhalten, daß eine Zweckbindung nur dann äquivalenzgerecht ist, wenn der Nachfrager nach öffentlichen Leistungen die Höhe der Steuer durch Nachfragevariationen beeinflussen kann. In diesem Sinne entspräche eine äquivalenzorientierte Zweckbindung einer Gebühr. Nachfragevariationen würden dann nicht nur Einfluß ausüben auf die Höhe der Einnahmen, sondern auch eine Steuerung von Politikern bewirken können.

Wenn man nicht, wie hier, von der zu finanzierenden Ausgabe ausgeht und nach einer adäquaten Einnahme sucht, sondern den umgekehrten Weg beschreitet, indem man bei gegebener Einnahme eine äquivalenzorientierte Ausgabe sucht, so gilt das gleiche. Der Effekt der Zweckbindung hängt von der Komplementarität zwischen der Bemessungsgrundlage der Abgabe und der Ausgabe, dem zu finanzierenden öffentlichen Gut, ab. Es ist dabei keineswegs gewährleistet, daß die zweckgebundenen Mittel für eine Ausgabe verwendet werden, die in einem Zusammenhang mit der Abgabenerhebung steht. Im Extremfall wird die Mittelverwendung zugunsten ganz anderer Staatsaufgaben vorgesehen. Man kann in einem solchen Fall auch von einer „sinnentleerten" Zweckbindung sprechen. Damit eine Zweckbindung Äquivalenzcharakter aufweist, ist daher zu fordern, daß sie dem Interessenprinzip folgt.[257]

Die Zweckbindung ist vor diesem Hintergrund keineswegs eindeutig als Instrument zur Disziplinierung politischer Agenten zu sehen. Vielmehr kann sie ebensogut von Politikern mißbraucht werden, indem sie versuchen, Sonderlasten bestimmten Minderheiten in der Bevölkerung aufzubürden. Diese Vorgehensweise erscheint für Politiker dann besonders erfolgversprechend, wenn es sich bei diesen Minderheiten um Randgruppen handelt, die ein geringes Wählerpotential ausmachen und bei denen zudem die Organisationskosten zur Formierung von Widerstand groß sind. Bezogen auf die obige Betrachtung zur Bedienung von Wählerstimmenmärkten mittels Einnahmen und Ausgaben bedeutet dies, daß eine getrennte Bedienung von Interessengruppen auch bei Zweckbindungen möglich ist. Mit der Mittelverwendung ist zwar zugleich festgelegt, daß die Belastung durch eine bestimmte Abgabe zunehmen wird. Sofern aber Mittelverwendung und Belastung ganz unterschiedliche Bevölkerungssegmente betreffen, ist nach wie vor die Möglichkeit für den Politiker gegeben, Be- und Entlastungstatbestände gleichzeitig vorzunehmen.

---

[256] Vgl. auch *Benkert* (1986), S. 316 ff.

[257] Vgl. *Schmidt* (1980), S.134 ff. Siehe auch die Ausführungen unten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Für das Instrument der Zweckbindung bedeutet dies, daß sie nur dann eine Begrenzung von Handlungsspielräumen bei Politikern bewirkt, wenn eine Komplementärbeziehung zwischen der steuerlichen Bemessungsgrundlage und der zugrundeliegenden Nutzung besteht. Auf diese Weise ist sichergestellt, daß diejenigen, die die Steuer entrichten, auch gleichzeitig diejenigen sind, die vom öffentlichen Gut profitieren. Bei Vorliegen dieser Komplementärbeziehung ist über die Erhebung der Einnahme automatisch eine Begrenzung der Handlungsspielräume der politischen Agenten gegeben. Das Argument läuft darauf hinaus, daß beim Verkauf staatlicher Leistungen Entgeltabgaben erhoben werden sollen. Auf diese Weise wird der höchste Grad an Komplementarität erreicht: Denn „es ist unwahrscheinlich, daß es Steuerbemessungsgrundlagen für ein Gut gibt, die stärker komplementär sind als das Gut selbst".[258] Für die Umsetzung des Äquivalenzprinzips besonders bedeutsam dürfte daher die Erhebung von Gebühren und Beiträgen sein.

Damit ist festzuhalten, daß eine Zweckbindung nur unter eng begrenzten Annahmen eine Begrenzung der Handlungsspielräume von Politikern bewirkt. Voraussetzung für eine äquivalenzorientierte Zweckbindung ist, daß die Einnahme und die Ausgabe, die via Zweckbindung miteinander verbunden werden, in einem Komplementaritätsverhältnis stehen. Sofern diese Voraussetzungen nicht vorliegen, leistet die Zweckbindung allenfalls eine allgemeine Informationsfunktion. Dies kann jedoch – wie unten noch gezeigt wird – immerhin auf die Gestaltung von Budgetprozessen Einfluß ausüben.

IV. Veränderungen in den Prinzipal-Agent-Beziehungen unter dem Äquivalenzprinzip

Es ist zu Beginn dieses Kapitels darauf hingewiesen worden, daß sich die Handlungsspielräume von Politikern auch aus den Anreizen ergeben, denen die Wähler unterliegen. Wähler, Politiker und Bürokraten stehen in einem mehrstufigen Prinzipal-Agent-Verhältnis. Die Frage ist nun, ob sich im Rahmen des Budgetprozesses bei einer Zusammenführung von Zahlern, Nutzern und Entscheidungsträgern, wie sie beim Äquivalenzprinzip zugrundeliegt, veränderte Verhaltensmuster ergeben, die dieses Beziehungsgeflecht beeinflussen.

Dazu sei der Blick nochmals auf den Wähler gerichtet, der gegenüber dem Politiker als Prinzipal auftritt. Unter dem Eindruck des Äquivalenzprinzips als fiskalischer Regel ergeben sich nun verschiedene Anknüpfungspunkte, die darauf hindeuten, daß sich das Verhalten der Wähler grundlegend ändert. Dies sind

[258] *Brennan* und *Buchanan* (1988), S. 190.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- die Informationsaspekte des Äquivalenzprinzips, resultierend aus dem Abbau von Kostenillusion,
- die Präferenzenoffenbarungsaspekte des Äquivalenzprinzips, resultierend aus der Übereinstimmung privater und sozialer Grenzerträge des Faktoreinsatzes,
- die Kontrollaspekte des Äquivalenzprinzips, resultierend aus einer verstärkten Überwachung und Kontrolle der Agenten,
- die Risikoaspekte des Äquivalenzprinzips, resultierend aus der Risikominderung, die sich aus der unmittelbaren Beteiligung einzelner am wirtschaftlichen Erfolg ergibt, sowie
- die Fehlerminimierungsaspekte des Äquivalenzprinzips, die sich aus der Zurechnung des Mißerfolgs ergeben.

Vor diesem Hintergrund lautet das Ergebnis, daß ein Anreiz für den Wähler besteht, seine Kontrollfunktionen gegenüber den Agenten entschiedener wahrzunehmen.

Das Ausmaß, in dem sich die Handlungsspielräume von Politikern verändern, hängt nicht nur von den Anreizstrukturen der Prinzipale („dem Wollen") ab, sondern auch davon, ob und inwieweit diese Anreize zur Überwachung und Kontrolle auch „technisch" umgesetzt werden können. Dieser Aspekt des „Könnens" zielt auf die institutionelle Umsetzbarkeit des Äquivalenzprinzips. Es geht somit auch um die Frage der möglichen Ausgestaltung der politischen und/oder fiskalischen Regeln.

Was die politischen Regeln anbetrifft, so gehen die Betrachtungen in dieser Studie davon aus, daß sie langfristig vorgegeben sind. Es wird also unterstellt, daß die Bedingungen der repräsentativen Demokratie, insbesondere das Majoritätsprinzip, nicht zur Disposition stehen. Damit bleibt von dieser Seite her nur vergleichsweise geringer Spielraum, auf seiten der Wähler eine Stärkung des Äquivalenzprinzips im Sinne geeigneter konkreter institutioneller Arrangements vorzunehmen. Das zweite „Bündel" möglicher konstitutioneller Regeln zur Stärkung des Äquivalenzprinzips, die in dieser Studie im Vordergrund stehen, sind daher fiskalische (finanzwirtschaftliche) Regeln, also etwa (1) die Frage der Ausgestaltung der Besteuerung (sowohl bezogen auf einzelne Abgabentypen als auch bezogen auf das Steuer- und Abgabensystem als Ganzes), (2) der Ausgestaltung von Regeln der Finanzverfassung, etwa Finanzausgleichsregeln, die die Staatsorganisation betreffen, sowie (3) Regeln, die sich auf das Budgetverfahren beziehen.

Für die Frage der konkreten Umsetzung solcher Regeln sei auf spätere Kapitel verwiesen. Es soll hier davon ausgegangen werden, daß solche Möglichkeiten prinzipiell bestehen. Das soll nicht bedeuten, daß die Umsetzung des Äquivalenzprinzips in vollem Umfang (d.h. als nutzenbezogene Äquivalenz oder in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Terminologie Hallers: als „totale marktmäßige Äquivalenz") gelingt. Es kann aber davon ausgegangen werden, daß Elemente oder Schritte einer solchen Umsetzung möglich sind. Unabhängig davon, wieweit eine konkrete Umsetzung des Äquivalenzprinzips also gelingen mag, sind die Möglichkeiten der Wähler, als Prinzipale verstärkt Einfluß auf die Politiker als Agenten auszuüben, vorhanden.

V. Zwischenergebnis

Den Gegenstand des vorliegenden Unterkapitels bildete die Frage, ob und inwieweit durch das Äquivalenzprinzip Politiker dazu bewegt werden können, ihre Handlungen stärker an den Präferenzen der Wähler auszurichten. Kann mittels des Äquivalenzprinzips der Restriktionenraum von Politikern so beeinflußt werden, daß die diskretionären Handlungsmöglichkeiten zur Wahrnehmung eigennutzorientierter Zielvorstellungen begrenzt werden? Dazu wurde zunächst in stilisierter Betrachtung gezeigt, daß sich die Möglichkeiten zur selektiven Bedienung von Partikularinteressen einflußstarker Interessengruppen reduzieren. Insofern wird der Handlungsspielraum von Politikern unmittelbar eingegrenzt. Fragt man nach der konkreten Umsetzung des Äquivalenzprinzips zur Steuerung der Politiker, so zeigte sich, daß hier die Ergebnisse von der jeweiligen institutionellen Ausprägung abhängen. Während Entgeltabgaben eine solche Steuerung ermöglichen, weil Nachfragevariationen auf Seiten der Konsumenten öffentlicher Leistungen sich unmittelbar auf die Höhe der Einnahmen auswirken, zeigte sich, daß dies bei Zweckbindungen des Abgabenaufkommens nur unter bestimmten Voraussetzungen der Fall ist. Folgt die Ausgestaltung einer Zweckbindung diesen Vorgaben für eine äquivalenzgerechte Ausgestaltung nicht, so kann die Zweckbindung von politischen Agenten auch mißbräuchlich eingesetzt werden.

Damit zeigt sich, daß es entscheidend auf die Ausgestaltung äquivalenzbezogener fiskalischer Regeln ankommt, damit das Äquivalenzprinzip eine Steuerung des politischen Prozesses bewirkt. Liegt eine äquivalenzkonforme Ausgestaltung des institutionellen Arrangements vor, so sind ohne Zweifel handlungsbeschränkende – und damit das Verhalten von Politikern steuernde – Effekte zu erwarten. Dies gilt um so mehr, als Politiker sich einer genaueren und sorgfältigeren Überwachung durch die Wähler ausgesetzt sehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

C. Begrenzung bürokratischer Spielräume durch das Äquivalenzprinzip?

Aus den Überlegungen der Unterkapitel A und B wurde deutlich, daß vom Äquivalenzprinzip Steuerungswirkungen auf Wähler und Politiker ausgehen können. Somit sind im politischen Prozeß Effizienzsteigerungen im Sinne einer simultanen Berücksichtigung von Kosten und Nutzen politischer Maßnahmen möglich. Dieses positive Ergebnis nützt allerdings nur wenig, wenn sich herausstellt, daß budgetpolitische Entscheidungen letztlich von Bürokraten getroffen oder zumindest ganz entscheidend von ihnen beeinflußt werden. In Kapitel III war darauf hingewiesen worden, daß es einige Besonderheiten des Budgetprozesses gibt, die darauf hindeuten, daß hier der Einfluß der Bürokratie besonders groß ist. Bestätigen sich diese Aussagen, so wäre in der Tat mit Fehlsteuerungen des politischen Prozesses zu rechnen. Diese wären nicht nur unter Effizienzaspekten bedeutsam, weil die Präferenzen der Staatsbürger nicht (ausreichend) berücksichtigt würden. Es würde sich infolge der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Exekutive auch ein Demokratiedefizit einstellen.

Aus diesem Grunde erscheint eine gesonderte Analyse der Bürokratie notwendig. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob und inwieweit eine Kontrolle der Bürokratie durch die Wähler bzw. Politiker gegeben ist. Inwieweit pflanzt sich eine stärkere Äquivalenzorientierung bei der Budgetgestaltung auf die Bürokratie fort? Wo ergeben sich Grenzen für die Steuerung des politischen Prozesses?

Im folgenden werden zunächst die Beziehungen zwischen Bürokratie und der sie überwachenden Prinzipale als Prinzipal-Agent-Problem genauer gekennzeichnet (I). Im Anschluß daran werden die in der ökonomischen Theorie der Bürokratie bestehenden Modelle skizziert sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgestellt (II). Hieran anknüpfend werden die Kontrollanreize und -möglichkeiten der Prinzipale bei Vorliegen des Äquivalenzprinzips analysiert (III). Schließlich werden Gebührenpreise und Zweckbindungen als konkrete Formen der Äquivalenzfinanzierung in ihren Wirkungen auf das Verhalten der Bürokratie geprüft (IV und V). Ein Zwischenfazit schließt dieses Unterkapital ab (VI).

I. Nähere Kennzeichnung der zugrundeliegenden Prinzipal-Agent-Beziehungen

Obwohl die Beziehungen zwischen einem Prinzipal und einem Agenten zu der Zeit, als die Prinzipal-Agent-Theorien noch in ihren Anfängen steckte, zumeist auf das Verhältnis Patienten zu Arzt oder Aktienbesitzer zu Manager ei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nes Unternehmens bezogen wurde, ist es heute üblich, auch andere Beziehungen, so die zwischen Politikern und Bürokraten, als eine Prinzipal-Agent-Beziehung aufzufassen.[259] Es wurde oben schon mit den Begriffen Prinzipal und Agent gearbeitet, ohne dabei jedoch die zugrundeliegenden Beziehungen näher zu spezifizieren. Dies sei nun mit Blick auf die Bürokratie nachgeholt.

Kennzeichnend für Prinzipal-Agent-Beziehungen ist, daß der Prinzipal eine bestimmte Aufgabe erfüllt haben möchte, sie aber nicht selbst wahrnimmt, sondern sich eines Agenten bedient, der statt seiner die Aufgabe erfüllen soll. Ein Problem kann dabei daraus resultieren, daß (1) der Agent andere Zielsetzungen als der Prinzipal verfolgt oder (2) unterschiedliche Informationslagen (vollständig – unvollständig; verzerrt – unverzerrt) und (3) Risikoneigungen bestehen. Die relevante Literatur beschäftigt sich in erster Linie mit der Frage, wie ein Vertrag zwischen dem Prinzipal und dem Agenten ausgestaltet werden kann, damit letzterer möglichst weitgehend die Ziele des ersteren umsetzt. Dies ist für den Prinzipal insofern schwierig, als er nur das Ergebnis des Agenten-Verhaltens beobachten kann, nicht aber die Handlungen des Agenten selbst, die zu diesem Ergebnis führen. Das Ergebnis ist jedoch nicht nur vom Verhalten des Agenten abhängig, sondern auch von weiteren Faktoren. Wenn das Ergebnis nur vom Verhalten des Agenten abhinge, wäre es für den Prinzipal ein leichtes, den Agenten über die Outputmenge zu kontrollieren.[260]

Die Beziehungen zwischen Prinzipal und Bürokraten sind nun durch einige besondere Merkmale gekennzeichnet.[261] Es liegen zwischen ihnen formale und informale Beziehungsstrukturen vor. Die formalen Strukturen ergeben sich aus dem vertraglichen Verhältnis zwischen beiden. Sie sind jedoch häufig weniger bedeutsam als die informalen Strukturen. Diese ergeben sich aus den sozialen Interaktionen und den persönlichen Beziehungen zwischen Wählern, Politikern und Bürokraten und können die formalen Beziehungen unterstützen, somit in die gleiche Richtung wirken, oder ihnen entgegenstehen. Beziehungen informaler Art bestehen dabei nicht nur zwischen Prinzipalen und Bürokraten, sondern auch innerhalb der Bürokratie. *Breton* spricht zur Unterscheidung dieser unterschiedlichen Arten informaler Beziehungen von vertikalen und horizontalen Strukturen. Erstere sind die Prinzipal-Agent-Beziehungen (P–A), während

[259] Darüber hinaus werden solche Prinzipal-Agent-Modelle praktisch auf alle vertraglichen Arrangements bezogen. Neben den genannten Beispielen können etwa die Beziehungen Arbeitgeber – Beschäftigte, Militärführer – Militärtruppen, Dekan – Fakultät, Landbesitzer – Farmer u.a.m. als solche aufgefaßt werden. Siehe auch *Sappington* (1991), S. 46.

[260] Vgl. auch *Arrow* (1986), S. 1183.

[261] Vgl. ausführlich *Moe* (1997), *Breton* (1996), S. 151 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

letztere die Beziehungen zwischen Prinzipalen (P–P) oder zwischen Agenten (A–A) beschreiben.[262]

Wichtig an der Beziehung zwischen dem Prinzipal und dem Bürokraten als Agenten ist, daß ihr häufig Tauschgeschäfte zugrundeliegen. Wähler/Politiker können Bürokraten etwa dafür belohnen, daß sie den Vorstellungen des Prinzipals weitgehend nachkommen, indem sie sich besonders anstrengen oder Neuerungen einführen. Auf der anderen Seite ist der Bürokrat in der Lage, auch dem Prinzipal Vorteile zukommen zu lassen. Dies geschieht in erster Linie durch Informationen, die der Prinzipal nicht zur Verfügung hat. Man sollte sich die Tauschhandlungen dabei nicht als monetäre Transfers vorstellen, obwohl auch sie – etwa in Form großzügiger Budgetzuweisungen – möglich sind. Vielmehr geht es oft um Anerkennung oder darum, den Bürokraten „in Ruhe zu lassen", somit Kontrollaufgaben nicht umfassend und zu genau wahrzunehmen. Kennzeichnend für diese Tauschaktionen ist ihre Reziprozität, d.h. eine Maßnahme des Prinzipals führt zu einer „Gegenleistung" des Agenten, sowie der Umstand, daß die korrespondierende Gegenleistung zumeist zeitlich versetzt auftritt.

Ein zweites Merkmal, das die Beziehungen zwischen Politikern und Bürokraten kennzeichnet, ist mit Autorität und Macht zu umschreiben.[263] Autorität zielt dabei auf die Eigenschaften von Wählern/Politikern ab, in ihrer Rolle als Prinzipale eine Kontrolle der Bürokratie vorzunehmen. Sie besteht zumeist aufgrund der bestehenden Formalstrukturen. Macht hingegen beschreibt den Einfluß der Bürokraten und ist primär als Ergebnis informaler Strukturen anzusehen.

Ein drittes Merkmal für die zwischen Politikern und Bürokraten bestehenden Beziehungen ist schließlich mit der Unterscheidung von Routinehandeln und Nichtroutinehandeln gegeben. Ein Großteil bürokratischer Tätigkeiten liegt in sich wiederholenden „habitualisierten", „programmierten", „mechanistischen" oder eben „routinierten" Vorgängen, was in besonderer Weise für den Budgetprozeß gilt. Das bedeutet aber, daß insbesondere die langfristigen informalen Beziehungen und die hierauf beruhenden Machtstrukturen ein großes Gewicht erlangen. Zugleich kann man aber auch davon ausgehen, daß bei Routinehandeln eine Überwachung auf seiten des Prinzipals eher möglich ist. Dies liegt daran, daß der Einfluß möglicher Störvariablen, die das Ergebnis mitbeeinflussen können, geringer und der Anteil des Output, der zum bürokratischen Input in einer unmittelbaren Beziehung steht, größer ist.

---

[262] Vgl. *Breton* (1996), S. 153 f.; ferner *Wintrobe* und *Breton* (1986), S. 530 ff.; *Wintrobe* (1997), S. 445 ff.

[263] Vgl. *Breton* (1996), S. 153 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Vor dem Hintergrund der hier erfolgten Kennzeichnung der Beziehung von Politikern und Bürokraten als Prinzipal-Agent-Beziehung sollen im folgenden die bekannten Bürokratiemodelle eingeordnet und analysiert werden. Dabei geht es insbesondere um die Rolle des Prinzipals bei der Überwachung und Kontrolle der Agenten.

II. Bestehende Modelle bürokratischen Handelns: Passive Rolle des Prinzipals

Die Beschäftigung der Ökonomik mit der Bürokratie hat eine lange Tradition.[264] Während *Max Weber*[265] noch das Ideal des obrigkeitstreuen und somit den Vorstellungen des Prinzipals uneingeschränkt folgenden Beamten entwikkelt hatte, ist die moderne ökonomische Bürokratietheorie – aufbauend auf den frühen Überlegungen von *von Mises*[266] – insbesondere von *Downs*,[267] *Tullock*[268] und im Gefolge von *Niskanen*[269] entwickelt worden. Insbesondere das Niskanen-Modell kann dabei als Ausgangspunkt heutiger Betrachtungen gesehen werden.

Heute sind zwei Ausrichtungen in der ökonomischen Bürokratietheorie auszumachen. Die einen legen ihrer Sichtweise erhebliche monopolistische Spielräume auf seiten der Bürokratie zugrunde. Sie können insofern als „monopolistische Ansätze" bezeichnet werden. Diese Ansätze stehen in direkter Verbindung zum Niskanen-Modell, auf dessen Basis sie Erweiterungen und Variationen bieten.[270] Die anderen entspringen modernen Versionen der Organisations-theorie. Sie betonen vor allem die Möglichkeiten des Prinzipals, durch geeignetes Vertragsdesign auf den Agenten kontrollierend einzuwirken. Einen der ersten Beiträge aus dieser Perspektive lieferten am konkreten Fallbeispiel

---

[264] Es gibt vorzügliche Übersichten zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, so daß eine eingehende Wiedergabe an dieser Stelle entbehrlich ist. Vgl. etwa *Blankart* (1975); *Orzechowski* (1977); *Roppel* (1979); *Rowley* und *Elgin* (1988); *Schimmelpfennig* (1994); *Wintrobe* (1997); *Moe* (1997).

[265] *Weber* (1952).

[266] *Von Mises* (1944).

[267] *Downs* (1967).

[268] *Tullock* (1965b).

[269] *Niskanen* (1971). In der Literatur wird üblicherweise dieses als *Niskanen*-Modell bezeichnet. *Niskanens* Erweiterung (1975) basiert hingegen auf den Überlegungen von *Migué* und *Bélanger*.

[270] Im übrigen können sie ebenso der Leviathan-Betrachtung zugeordnet werden, da sie in gleicher Weise wie etwa *Brennan/Buchanan* monopolistische Spielräume politischer Agenten unterstellen. Der einzige Unterschied ist darin zu sehen, daß bei *Brennan/Buchanan* der politische Akteur nicht näher spezifiziert ist, während hier explizit die Bürokratie Gegenstand der Betrachtungen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Weingast/Moran[271], während allgemeinere Fortentwicklungen etwa in den Arbeiten von *Tirole*[272] und *Laffont*[273] enthalten sind. Auf beide Richtungen wird im folgenden eingegangen.

1. „Monopolistische" Bürokratieansätze

Die in der Niskanen-Tradition stehenden „monopolistischen Ansätze" können am besten am Ausgangsmodell *Niskanens* veranschaulicht werden: Zentral für die Modellierung bei *Niskanen* sind zwei Annahmen: Zum einen verhalten sich Bürokraten als Budgetmaximierer. Diese Annahme leitet *Niskanen* aus dem Tatbestand ab, daß von sieben Zielkategorien, die in die Zielfunktion des Bürokraten eingehen, nicht weniger als fünf mit der Größe „Höhe des Budgets" korreliert sind. Zum anderen werden Bürokraten als Monopolisten modelliert. Zwar wird von *Niskanen* zugestanden, daß in der repräsentativen Demokratie zwischen Politikern (als Prinzipalen) und Bürokraten formal ein bilaterales Monopol besteht. Jedoch unterstellt er auf seiten der Bürokraten große Informationsvorsprünge, so daß sich letztlich dort die Monopolmacht manifestiert. Es lohnt, die zugrundeliegenden Annahmen bezüglich der Informationen von Prinzipal und Agenten näher zu spezifizieren.[274] Diese lauten:

(1) Der Prinzipal hat keine Informationen über das Verhalten der Agenten, also etwa über den verwendeten Input, die Technologie usw.

(2) Der Prinzipal kann das Ergebnis bürokratischen Handelns, den Bürooutput, kostenlos messen.

(3) Die Agenten besitzen demgegenüber volle Informationen über die Inputs, die verwendete Technologie usw., kurz: über die „wahren" Produktionskosten. Dies schließt mit ein, daß sie auch Informationen haben, wie groß der Einfluß etwaiger Störgrößen auf den Output ist.

(4) Die Agenten wissen, welchen Wert die Prinzipale einem bestimmten Bürooutput beimessen. Dies versetzt sie in die Lage, sich als „Optionsfixierer" zu betätigen. Sie machen dem Prinzipal „take-it-or-leave-it"-Gebote, was sie letztlich in die Position eines Agenda-setters bringt.

---

[271] *Weingast* und *Moran* 1983); zum Einfluß der Federal Trade Comission auf das Ausmaß an Regulierung siehe den Band von *Mackay* und *Miller* (1987). Siehe auch den Überblick von *Moe* (1997).

[272] *Tirole* (1986).

[273] *Laffont* (1988); *ders.* (1990).

[274] Vgl. auch *Breton* (1996), S. 163.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Aus dieser Darstellung der zugrundeliegenden Annahmen wird deutlich, daß sich die Niskanen-Betrachtung als Prinzipal-Agent-Beziehung darstellen läßt, deren Struktur oben erläutert wurde. Einzig Punkt (4) unterscheidet sich von dieser Darstellung. Die Variationen des Niskanen-Modells, etwa auch die Erweiterungen von *Migué* und *Bélanger*, ändern an dieser Grundstruktur zunächst nichts.[275] *Migué/Bélanger* haben im wesentlichen eine Verallgemeinerung des Niskanen-Modells vorgenommen, indem sie die zentrale Annahme der Budgetmaximierung durch die Annahme der Maximimierung des Budgetüberschusses ersetzt haben. Neben der Variation des Budgetoutputs haben Bürokraten nach dem Modell auch die Möglichkeit, auf die Kosten der Leistungserstellung Einfluß zu nehmen. Damit kann sich neben einem zu hohen Output, der zu einer Verletzung der Allokationseffizienz führt, auch eine Überhöhung der Kosten einstellen – und damit eine Verletzung der Kosteneffizienz. Diese Verallgemeinerung konnte von *Nikanen* leicht akzeptiert werden.[276] Eine andere Variation betraf das Faktoreinsatzverhältnis. So wies *Williamson* nach, daß bürokratischer Output durch besondere Personalintensität bei der „Produktion" dieses Output gekennzeichnet ist.[277]Eine weitere Bestätigung des Niskanen-Ansatzes zeigte sich schließlich in den Modellen von *Romer* und *Rosenthal*, die insbesondere auf die Rolle der Bürokratie als Agenda-Setter am Beispiel der Schulausgaben in Oregon hingewiesen haben.[278] Dabei ist jedoch zu beachten, daß es sich bei dem Modell von *Romer* und *Rosenthal* um das formale Recht der Bürokratie als Agenda-Setter handelt, nicht etwa um Vorteile oder Kenntnisse, die sich aus dem überlegenen Wissen der Bürokraten über die gewünschte Outputmenge der Sponsoren, wie in Annahme (4), ableitet.

Insgesamt werden jedoch in sämtlichen in der „monopolistischen" Tradition stehenden Modellen der Bürokratie *passive Verhaltensweisen* der Prinzipale unterstellt. Obwohl also die Bürokratie einen Output produziert, der die Prinzipale (und damit die Mitglieder der Gesellschaft) dauerhaft schlechter stellt, verharren die Prinzipale in ihrer passiven Rolle. Darüber hinaus wird die Betrachtung in diesen Modellen annahmegemäß jeweils auf ein einzelnes Büro konzentriert. Dies mag aus analytischen Gründen berechtigt erscheinen, doch verstellt diese *„Monopol"-Betrachtung* den Blick dafür, daß bei Wettbewerb zwischen Büros erheblich größere Spielräume für den Prinzipal bestehen, kontrollierend Einfluß zu nehmen. Bevor diese Mängel der „monopolistischen Ansätze" der Bürokratietheorie aufgegriffen werden, um die eigene Sicht zu begründen, ist der Blick auf die zweite Gruppe von Ansätzen zu richten, die sich aus der Prinzipal-Agent-Theorie ableiten.

---

[275] Vgl. *Migué* und *Bélanger* (1974).

[276] Vgl. *Niskanen* (1975); *ders.* (1991), S. 13 ff.

[277] Vgl. *Williamson* (1967); *ders.* (1975).

[278] *Romer* und *Rosenthal* (1979).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

2. Prinzipal-Agent-Modelle

Welche Möglichkeiten bestehen für einen Wähler/Politiker, den Bürokraten zu kontrollieren? Der Großteil der Prinzipal-Agent-Literatur stellt hierzu auf die Gestaltung formaler Verträge ab, bei denen die Prinzipale versuchen, über geeignete Prämienzahlungen sicherzustellen, daß sich der Bürokrat-Agent „prinzipal-konform" verhält. Doch diese Ansätze formaler Art scheitern in der Bundesrepublik Deutschland schon daran, daß das Beamtenrecht leistungsbezogene Bezahlungen nicht kennt. Eine größere Chance zur Umsetzung dürften daher *informale Abmachungen* aufweisen, also solche, die oben als aus sozialen Interaktionen und persönlichen Beziehungen erwachsene Strukturen bezeichnet wurden. Dieser Aspekt soll hier aufgegriffen und vertieft werden.

Im Zuge solcher informaler Beziehungen spielt eine besondere Rolle, ob diese Beziehungen vertikaler oder horizontaler Art sind. Horizontale Agent-Agent-Beziehungen erschweren eine Kontrolle durch den Prinzipal. Sofern sich die Agenten absprechen, ist es für den Prinzipal nur sehr schwer möglich, die erforderlichen Informationen zu erlangen bzw. eigennutzorientiertes Verhalten der Bürokraten zu identifizieren. Die versteckten Handlungen und fehlenden Informationen („hidden action" und „hidden information") führen somit zu den bekannten Problemen von „moral hazard" und „adverse selection".[279] Dies ergibt sich vor allem daraus, daß bei Agent-Agent-Absprachen auch die möglicherweise aus dem Wettbewerbsprozeß resultierenden Erkenntnisse und Informationen für den Prinzipal entfallen.

Vertikale informale Beziehungen zwischen dem Prinzipal und dem Agenten führen demgegenüber dazu, daß über die Zeit ein Vertrauensverhältnis aufgebaut wird, das – wie schon oben angedeutet – Elemente von Tauschbeziehungen aufweist. Der Prinzipal setzt ein bestimmtes Maß an Vertrauen in die Tätigkeiten des Agenten. Dies stellt eine nichtmonetäre Zahlung dar, die der Agent zu rechtfertigen versucht, indem er einen Output produziert, der den Erwartungen des Prinzipals entgegenkommt.

Die vertikalen und informalen Beziehungen sind in ihren Wirkungen entgegengerichtet. Man kann davon ausgehen, daß Investitionen in diese Beziehungen ökonomischen Gesetzmäßigkeiten folgen, d.h. vertikale Beziehungen erhöhen den Budgetoutput ($v' > 0$), allerdings mit abnehmenden Grenzraten ($v'' < 0$), während horizontale Beziehungen zu einer Minderung des Budgetoutputs führen ($h' < 0$), wobei auch hier die Grenzerträge abnehmen ($h'' < 0$). Es ist dabei zu berücksichtigen, daß sowohl bei den vertikalen als auch den horizontalen informalen Beziehungen die Dauer der Bindungen einen wesentlichen Faktor darstellt.

---

[279] Vgl. *Arrow* (1986), S. 1184.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die empirischen Analysen zu den Prinzipal-Agent-Modellen im Bereich der Bürokratie sind sehr eng ausgerichtet und beziehen sich auf spezielle Fallbeispiele. Sie deuten an, daß ein gewisses Maß an Kontrolle über Bürokraten gegeben ist.[280] Dennoch kann man hieraus nicht die Schlußfolgerung ziehen, daß diskretionäre Spielräume der Bürokraten ganz verschwunden sind. „In some sense, the problem here is just the reverse of what we found with Niskanen. Niskanen overstates bureaucratic power by assuming a strategic bureau and a passive legislature. The congressional dominance theorists overstate legislative power by assuming a strategic legislature and a passive bureau."[281]

III. Anhaltspunkte für eine aktive Rolle der Prinzipale sowie Ableitung der Bedeutung des Äquivalenzprinzips

Mit der Beschreibung der Modelle bürokratischen Handelns sind Anhaltspunkte für die eigene Sicht der Bürokratie vorgezeichnet, die nun vertieft werden können. Diese Anhaltspunkte werden in drei Bereichen gesehen: (1) der Berücksichtigung von Kosten und Nutzen von Kontrollaktivitäten, (2) der aktiven Einflußnahme der Prinzipale und (3) der positiven Rolle des Wettbewerbs.

Zu (1): Es ist schon angedeutet worden, daß es höchst unwahrscheinlich ist, daß sich der Prinzipal dauerhaft mit einer Situation abfinden wird, in der er einen Budgetoutput präsentiert bekommt, der entweder über dem von ihm gewünschten Niveau liegt, wie im Falle der Allokationsineffizienz, oder der zu unvertretbar hohen Kosten produziert wird, wie im Falle der Kostenineffizienz. Vor allem wenn kritische Fühlbarkeitsschwellen überschritten werden, wird er daher auch im „Normalfall", das heißt: ohne daß zusätzliche institutionelle Regelungen getroffen werden, zu einem gewissen Maß an Kontrolle übergehen. *Breton* und *Wintrobe* haben gezeigt, daß das Ausmaß der Kontrolle von Kosten- und Nutzenerwägungen bestimmt wird.[282] Ein Prinzipal wird danach so lange seine Kontrollaktivitäten ausweiten, bis sich Grenzkosten resultierend aus dem Kontrollaufwand und Grenznutzen resultierend aus einer besseren Überwachung entsprechen. Es ist demnach ökonomisch nicht sinnvoll, die Kontrollaktivitäten auszuweiten, wenn die Kontrollkosten den zusätzlichen Nutzen aus der Kontrolle übersteigen.

Hinzu kommt, daß sich die von *Niskanen* modellierte take-it-or-leave-it-Option gerade für Budgetprozesse wohl kaum aufrechterhalten läßt. Wenn eine

---

[280] „The empirical evidence generally demonstrates that monitors have some control over bureaucratic discretion rather than perfect control." *Congleton* und *Padovano* (1994).

[281] *Moe* (1997), S. 466.

[282] *Breton* und *Wintrobe* (1975); *dies.* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Budgetforderung von den überwachenden Prinzipalen nicht akzeptiert wird, wird es eher zu einer Fortschreibung des Vorjahresbudgets als zu gar keinem Budget kommen. Die Monopolmacht der Bürokratie gründet sich demnach eher auf den Informationsaspekt und weniger auf die Rolle der Bürokratie als Agenda-Setter.[283]

Zu (2): Aus den Überlegungen zu vertikalen und horizontalen Beziehungen ist deutlich geworden, daß der Prinzipal durchaus Spielräume hat, aktiv auf den Agenten einzuwirken. Es besteht somit die Möglichkeit, auf informalem Wege in die Beziehungen zu den Bürokraten-Agenten zu investieren. Die in den „monopolistischen Ansätzen" der Bürokratiemodelle durchweg unterstellte Passivität der Prinzipale ist jedenfalls keine zwangsläufige Erscheinung. Mit Blick auf die Budgetprozesse in der Bundesrepublik Deutschland ist etwa zu konstatieren, daß sich der Haushaltsausschuß des Bundestages keinesfalls allen Budgetvorschlägen der Exekutive vorbehaltlos anschließt. Es besteht durchaus die Möglichkeit, bestimmte Posten des Budgets zurückzuweisen. Hiervon gehen Signalwirkungen aus, die bewirken, daß die Exekutive bei der Budgetaufstellung das Verhalten des Haushaltsausschusses zu antizipieren versucht.

Zudem dürfen auch die formalen Beziehungen zwischen Prinzipal und Agent nicht unterschätzt werden. Der Prinzipal hat letztlich zahlreiche Möglichkeiten, auf den Agenten einzuwirken. Dies umfaßt beispielsweise das Einsetzen spezieller Kontrolleure, die Ersetzung von Bürokraten, Sanktionen und ähnliches.[284]

Zu (3): Die Kontrolle der Bürokratie durch ihre Prinzipale hängt darüber hinaus von den Möglichkeiten der Kontrolle ab, die ihrerseits entscheidend durch Wettbewerb bestimmt sind. Was die *Informationen* anbetrifft, so können sich die Prinzipale in gewissem Umfang Kenntnisse über die bürospezifischen Produktionsfunktionen aneignen. Dies können sie beispielsweise durch genaue Beobachtungen und Überwachung wie etwa Zeitmessungen, Messung der Arbeits- und Kapitalintensität der Büros usw. oder durch Vergleiche mit anderen Büros, die einen gleichen oder ähnlichen Output herstellen. Auf Basis solcher Informationen, die u.U. über Hilfsgrößen gewonnen werden können, sollte eine Begrenzung der monopolistischen Spielräume eines Büros im Prinzip möglich sein. Dies gilt um so stärker, je mehr ein Büro eine Leistung anbietet, die auch von anderen Büros bereitgestellt wird. Hier spielen also die Vergleichbarkeit von Büroleistungen und Wettbewerb eine große Rolle. In Bereichen, in denen Informationen über die typischen Leistungen und Kosten eines Büros verfügbar sind, etwa weil andere öffentliche oder private Büros diese Leistungen anbieten, erscheint eine Kontrolle besonders gut möglich. In anderen Bereichen, bei de-

[283] Vgl. *Moe* (1997), S. 459 f.
[284] Vgl. *Wintrobe* (1997), S. 440 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nen ein einzelnes Büro mit der Leistungserstellung betraut ist und keine externen Vergleichsmöglichkeiten bestehen, fällt die Kontrolle demgegenüber schwerer. Leistungen im Verteidigungsressort eines Landes oder die Abwicklung von technischen Großprojekten sind Beispiele für die letztgenannte Kategorie.

Damit zeigt sich, daß Möglichkeiten für eine Kontrolle der Bürokratie durch die Wähler/Politiker prinzipiell gegeben sind. Die Ausführungen verdeutlichten darüber hinaus, daß eine aktivere Rolle der Prinzipale unter bestimmten Umständen auch vorliegt. Die Rolle der Bürokratie kann daher am besten wie folgt zusammengefaßt werden: „We stand at a point in history when global competition, instant communication, and quicksilver capital are grinding down the monopoly powers of government. World competition limits the payoffs from rent seeking and reduces the size and strength of the iron triangle. Bureaucrats and bureaucracies will certainly go on with their work, but the burdens they generate will surely be lighter.“[285]

Ob es dabei tatsächlich zu verstärkten Kontrollaktivitäten kommt, hängt neben den Kontrollmöglichkeiten ganz entscheidend von den vorhandenen Anreizstrukturen bei Wählern und Politikern als Prinzipalen ab. Die Anreize können dabei wegen der geringen Nutzen von Kontrollaktivitäten sehr gering sein, wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird.

1. Anreize zur Entfaltung von Kontrollaktivitäten bei Wählern und Politikern

Sieht man den *Wähler* als Kontrollinstanz zur Überwachung der Bürokratie, geht man somit von der direkten Demokratie aus und läßt die Politiker als zwischengeschaltete „Prinzipal-Gehilfen“ aus der Betrachtung heraus, so führt eine effizientere Überwachung zwar zu geringeren Allokations- oder technischen Ineffizienzen. Der Wähler muß somit weniger Mittel für die Produktion von öffentlichen Leistungen aufbringen, die Steuern als Finanzierungsbeiträge können gesenkt werden.[286] Trotzdem dürfte der Anreiz für den Wähler, wirksame Kon-

---

[285] *Yandle* (1996).

[286] Unterstützt wird diese Überlegung durch die Erfahrungen mit den Steuerrevolten in Kalifornien. Hier zeigte sich, daß die Ursache der Steuerrevolten nicht ein zu großes Angebot an öffentlichen Gütern war. Das Güterangebot an sich wurde für angemessen erachtet. Vielmehr standen im Vordergrund der Motive für die Steuerzahlerrevolten die Vermutungen auf Seiten der Stimmbürger, daß der Verwaltungsapparat unnötig aufgebläht sei. Die Grundlage für die Unzufriedenheiten waren also nicht Allokationsineffizienzen, sondern technische Ineffizienzen. Vgl. *Mackscheidt* (1993), S. 73. Interessanterweise richtete sich der Widerstand dabei vorwiegend gegen die Bürokratie auf der zentralstaatlichen Ebene in Washington. Mit den Bürgerprotesten wurde allein deshalb auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

trollen der Bürokratie durchzuführen, doch nur gering sein. Dies ergibt sich aus dem Umstand, daß eine verbesserte Kontrolle der Bürokratie typischerweise ein öffentliches Gut darstellt. Sowohl die Gewinne aus einer guten als auch die Verluste aus einer schlechten Kontrolle verteilen sich über die Gesamtheit der Steuerzahler.[287] Der Steuerzahler, der die Kosten der Kontrolle der Bürokratie übernimmt, hat somit keine Möglichkeiten, sich die Renten persönlich anzueignen, weil er keine Eigentumsrechte am Sozialeigentum hat und sich auch keine Eigentumsrechte im Wege des Tauschverfahrens aneignen kann. Hier zeigen sich Unterschiede zum privatwirtschaftlichen Sektor: Der Anteilseigner einer Kapitalgesellschaft (als Prinzipal) hat einen wesentlich größeren Anreiz, eine Kontrolle des Managers (als Agent) vorzunehmen. Die Trennung von Eigentumsrechten und Sozialeigentum im öffentlichen Bereich hingegen reduziert die Anreize zur Kontrolle.[288]

Ein weiterer Aspekt, der auf geringe Anreize zur Entfaltung von Kontrollaktivitäten des Wählers hindeutet, liegt darin, daß der Wähler nur *eine* Stimme hat, mit der er Einfluß auf die Bürokratie nehmen kann. Wenn ein bestimmtes Programm selektiv nur einzelnen Wählern oder Wählergruppen zugute kommt und somit bürokratische Ineffizienzen nicht die Gesamtheit der Bürger belasten, so haben diese Bürger nur begrenzt die Möglichkeit, über Stimmabgabe Einfluß zu nehmen, um die Bürokratie zu steuern. Dies wäre anders, wenn der Stimmanteil nach der Betroffenheit gestaffelt wäre, wie dies bei Kapitalgesellschaften der Fall ist, wenn der Einfluß sich nach den Kapitalanteilen richtet.[289]

Geht man vom Fall der repräsentativen Demokratie aus und bezieht *Politiker* in die Betrachtung mit ein, so ändert sich das Urteil, allerdings nur geringfügig. Im Zuge des Handelns mit Vermögenstransfers liegt das Ziel von Politikern darin, sich einen hohen Anteil als Maklergebühr anzueignen. Eine Weitergabe dieser Transfers an die Bürokratie steht diesen Interessen der Politiker entgegen. Sie werden daher eher als die Wähler versuchen, Einfluß auf das Verhalten der Bürokratie zu nehmen und Kontrollen vorzunehmen. Dies gilt um so mehr, als oppositionelle Politiker (als Agent-Agent-Konkurrenz) immer versuchen werden, durch eine Reduzierung der Renten der Bürokratie und ihre Weitergabe an Interessengruppen mögliche Wahlstimmen zu erringen. So kann ein Politiker Stimmen gewinnen, wenn er für eine effizient arbeitende Bürokratie sorgt, überflüssige bürokratische Apparate abbaut und damit Kosten einspart.

---

lokaler Ebene reagiert, weil nur hier die Möglichkeiten für Referenden bestehen. Für die bundesstaatliche Ebene bestehen in den U.S.A. diese Möglichkeiten hingegen nicht.

[287] Vgl. auch *Roppel* (1979), S. 71.

[288] Vgl. hierzu ausführlicher *Wagner* (1992).

[289] Vgl. *Roppel* (1979), S. 71 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Hier sind jedoch Einschränkungen vorzunehmen. So hängt der Einfluß auf die Wahlchancen davon ab, inwieweit diese Leistungen eines Politikers in das Bewußtsein der Stimmbürger eindringen. Es ist wahrscheinlich, daß durch andere Leistungen, wie etwa die Vergrößerung des öffentlichen Angebots oder eine geschickte Bedienung von Interessengruppen, die Erzielung von Wahlstimmen leichter möglich ist. Die Begrenzungen bürokratischer Auswüchse ist nur *ein* Instrument zur Verwirklichung der Ziele von Politikern, und zudem vermutlich eines mit einem geringeren Stellenwert. Das Argument der möglichen Gewinnung von Wahlstimmen scheint also nicht allzu schwer zu wiegen.[290]

Es ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß für den Politiker mit dem Versuch der Begrenzung bürokratischer Handlungsspielräume auch erhebliche Risiken einhergehen. Bürokraten stellen selbst ein erhebliches Wählerpotential dar.[291] Sie können ihrerseits die öffentliche Meinung manipulieren, indem sie etwa auf die mögliche Verringerung des Outputs und die daraus resultierenden Gefahren für die Stimmbürger, etwa durch Unterversorgung etc., hinweisen. Zudem sind Politiker in vielerlei Hinsicht auch von Bürokraten abhängig. Dies gilt vor allem mit Blick auf das vorhandene Fachwissen.

Vor allem aber – und mit Blick auf die vorliegende Arbeit besonders bedeutsam – ist auf die Praxis der jährlichen Budgetgestaltung zu verweisen. Die Budgetgestaltung und deren Vollzug lassen wegen der Probleme der Messung des Outputs öffentlicher Leistungen nur begrenzt eine Überwachung durch die Politiker zu. Dies führt im Ergebnis zum der Budgetgestaltung inhärenten Inkrementalismus. Es ist somit keinesfalls klar, ob das Kalkül des Politikers, durch eine Begrenzung bürokratischer Ineffizienzen die eigenen Wahlchancen zu erhöhen, auch aufgeht. Aus dem Blickwinkel des Politikers bestehen hier hohe sichere Kosten bei unsicheren und u.U. geringen Nutzen.

2. Verstärkung der Kontrollaktivitäten unter dem Äquivalenzprinzip?

Die Überlegungen haben gezeigt, daß weder Wähler noch Politiker an einer wirksamen Kontrolle der Bürokratie stark interessiert sind. Wie ändert sich nun die Situation, wenn über Einnahmen und Ausgaben simultan und über Einzelprojekte statt über das gesamte Budget befunden wird, wenn also Budgetentscheidungen im Einklang mit dem Äquivalenzprinzip getroffen werden? Hier kann wiederum nach Informations- und Motivationsaspekten bei Wählern und Politikern unterschieden werden.

---

[290] Hier ist jedoch auch eine andere Einschätzung möglich: „If politicians have greater freedom to neglect the interests of voters and to pursue their own objectives, why should they cede any of this to the bureaucratic under them?“ *Wintrobe* (1997), S. 443.

[291] Vgl. *Borcherding*, *Bush* und *Spann* (1977); *Yandle* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Für *Wähler* wurde oben herausgestellt, daß bei der Abstimmung über einzelne Projekte und bei der unmittelbaren Zusammenführung von Kosten und Nutzen in Form von Gebühren eine geringere fiskalische Illusion besteht. Die Informationslage ist damit bei Anwendung einer äquivalenzorientierten Budgetgestaltung besser als bei einer Budgetgestaltung, die auf einer Trennung beider Budgetseiten beruht. Es ist eine direktere Rückkopplung zwischen dem Angebot der Bürokratie und den Wählern als Nachfrager der Leistungen zu erwarten. Die Wähler sind stärker von bürokratischen Ineffizienzen betroffen, weil sich diese nicht mehr auf die Gesamtheit der Steuerzahler auswirken, sondern auf die jeweiligen Nutznießer der Ausgabe. Die Eigentumsrechte sind damit zwar nicht – wie bei privaten Unternehmen die Kapitalanteile – den Wählern direkt zugewiesen. Dennoch betreffen die Konsequenzen von Kontrollaktivitäten eine kleinere und besser überschaubare Gruppe. Das Freifahrerverhalten wird daher eine geringere Rolle spielen; die Präferenzen werden in stärkerem Maße im politischen Prozeß artikuliert. Dies deutet darauf hin, daß Kontrollaktivitäten der Wähler unter dem Äquivalenzprinzip eher ausgeweitet werden. Weil die Informationslage besser ist und weil wegen der Disaggregation der Ausgaben eine direktere Rückkopplung gegeben ist, bestehen auch größere Anreize, auf bürokratische Institutionen Einfluß zu nehmen.

Für *Politiker* kann im Rahmen der repräsentativen Demokratie ähnlich argumentiert werden. Zum einen unterliegen Politiker unter dem Äquivalenzprinzip ihrerseits einer stärkeren Kontrolle durch den Wähler. Die Möglichkeiten, Vermögenstransfers ungehindert von schwachen Interessengruppen in der Gesellschaft zu starken Interessengruppen zu übertragen, werden reduziert. Aus den engeren Handlungsspielräumen für Politiker resultiert, daß für sie ein Anreiz besteht, eine genauere Kontrolle der Bürokratie vorzunehmen. Dies geschieht einerseits wegen des größeren Drucks von seiten der Wähler, andererseits aber auch, weil Politiker weniger in der Lage und bereit sind, Transfers an die Bürokratie weiterzugeben, weil dies ihre eigene Position direkt verschlechtert. Zudem spielt der politische Wettbewerb um Wählerstimmen eine Rolle.[292] Die Stärke des politischen Wettbewerbs beeinflußt u.a. den Druck, den Politiker im Hinblick auf die Kontrolle der Bürokratie ausüben. Das Äquivalenzprinzip verstärkt durch die Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets sowie die Zuordnung von Eigenverantwortlichkeit diesen Druck.

Damit zeigt sich insgesamt, daß die Kontrollaktivitäten von Wählern und Politikern gegenüber den Bürokraten als Produzenten öffentlicher Angebote unter dem Äquivalenzprinzip eher zunehmen werden. Diese Überlegungen gel-

---

[292] „In welchem Umfang die öffentlichen Anbieter dabei auf Steuermittel zurückgreifen (Frage nach der Budgetentstehung) und wie sie diese verwenden können (Frage nach der Budgetverwendung), hängt prinzipiell auch vom politischen Wettbewerb ab." *Roppel* (1979), S. 64.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ten insbesondere, sofern es gelingt, einzelne Bereiche der Staatsfinanzierung in einer Weise zu organisieren, die mit dem Äquivalenzprinzip übereinstimmt. Dies impliziert, daß der Budgetprozeß stärker segmentiert abläuft und getrennt über einzelne Ausgaben und die korrespondierende Finanzierung befunden wird.

Dieses Ergebnis ist an sich nicht überraschend, weil damit letztlich marktliche Elemente in die Staatsfinanzierung hineingetragen werden, die eine größere Kontrollaktivität nach sich ziehen. Die Frage, die an dieser Stelle zunächst ausgeklammert worden ist, ist die nach den Möglichkeiten der Umsetzung einer solchen äquivalenzorientierten Staatsfinanzierung. Die beiden folgenden Abschnitte sind daher der Frage gewidmet, ob es im Falle der Gebührenerhebung oder der Zweckbindung des Abgabenaufkommens, als konkrete fiskalische Maßnahmen zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips, auch zu derartigen Begrenzungen bürokratischer Handlungsspielräume kommen kann.

IV. Gebühren zur Begrenzung bürokratischer Handlungsspielräume?

Gebühren können – wie schon mehrfach erwähnt – als abgeschwächte Formen von Äquivalenzfinanzierung betrachtet werden. Als marktanaloge Preise werden ihnen eine Reihe von Vorzügen beigemessen: Gebühren führen zu einer Rationierung von Gütern und Leistungen unter den Nutzern, was als gesamtgesellschaftlich effizient angesehen wird. Der Nutzer, der einer Leistung einen ausreichend hohen Wert beimißt, wird die Gebühr entrichten, während der Nutzer, für den der Wert der Leistung unter der Gebühr liegt, auf die Leistung verzichtet. Die freiwillige Zahlung von Gebühren eröffnet zudem die Möglichkeit, die Präferenzen der Staatsbürger an der Nutzung öffentlicher Leistungen abzulesen.

Das zuletzt genannte Argument gilt jedoch nur für „rejectable goods". Für nichtzurückweisbare Güter, wie etwa die Gebühr für das Ausstellen eines Reisepasses, gilt dies natürlich nicht. Darüber hinaus ist zu beachten, daß sich die Höhe der Gebühr nicht aus dezentralen Abstimmungen zwischen Anbietern und Nachfragern ergibt, sondern politisch festgelegt wird. Dies eröffnet für Interessengruppen wie auch andere politische Akteure die Möglichkeit der Einflußnahme auf die Höhe und Ausgestaltung der Gebühr. Dies schwächt zugleich die allokative Vorteilhaftigkeit von Gebühren als Bepreisungsinstrument für öffentliche Leistungen.[293] Es ist ein Definitionsmerkmal der Gebühr, daß mit ihr –

[293] „There are fundamental differences between the prices that emerge from market transactions and those that are imposed by the political process." *Lee* (1991), S. 60.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

anders als bei privaten Gütern – keine Leistungen am Markt verkauft werden. Schon von daher sind bei Gebühren nur begrenzt Marktbezüge gegeben.[294]

Vor diesem Hintergrund gilt auch für die Bürokratie, daß Gebühren nicht unbedingt die Wirkungen entfalten, die man etwa von Marktpreisen erwartet. Ein zentraler Grund hierfür ist schon darin zu sehen, daß sich die Bürokratie Gebühreneinnahmen nicht selbst aneignen kann. Vielmehr fließen die Einnahmen dem Haushalt zu, wo über ihre Verwendung politisch entschieden wird. Dies deutet bereits an, daß die Erhebung von Gebühren nur begrenzt als Instrument zur Steuerung der Bürokratie geeignet erscheint.

Trotzdem soll bei der im folgenden vorzunehmenden Analyse der Wirkungen von Gebühren auf die Handlungsspielräume von Bürokraten davon ausgegangen werden, daß die Gebühr richtig kalkuliert ist. Dies bedeutet einerseits, daß bei der Festlegung der Gebührenhöhe eine Orientierung an den gesamtwirtschaftlichen Kosten erfolgt. Andererseits wird eine verursachergerechte Kostenanlastung bei den Nutzern öffentlicher Leistungen angenommen, d.h. die in seiner Höhe richtig bemessene Gebührensumme wird verursachergerecht auf die Nutzer verteilt.[295] Ferner dient im folgenden das Niskanen-Modell als Ausgangspunkt der Betrachtung. Die in den Erweiterungen und Modifikationen des Niskanen-Modells durch *Migué* und *Bélanger* angelegten zusätzlichen Aspekte werden dabei jedoch einbezogen.

1. Eine Modellbetrachtung zur Wirkung von Gebühren auf die Bürokratie

Die Zusammenhänge können anhand von Abbildung 7 veranschaulicht werden.[296] An dieser Stelle erfolgt zunächst eine Wiedergabe der Zusammenhänge. Eine Relativierung der Ergebnisse wird im folgenden Abschnitt vorgenommen. Der marginale Nutzen des Budgetoutputs sei durch die Nachfragekurve N wiedergegeben. Bei einem Angebot gemäß der konstanten Grenzkostenkurve MC (die damit zugleich den Durchschnittskosten entspricht) läge der optimale Output im Falle einer privaten Produktion bei M*, da sich hier die Nachfragekurve N und die Grenzkostenkurve MC treffen. Bei einer privaten Produktion bestehen aufgrund des Wettbewerbs Anreize, daß die Outputmenge M* auch zu minimalen Kosten angeboten wird.

---

[294] Vgl. schon *Downs* (1967), S. 25.

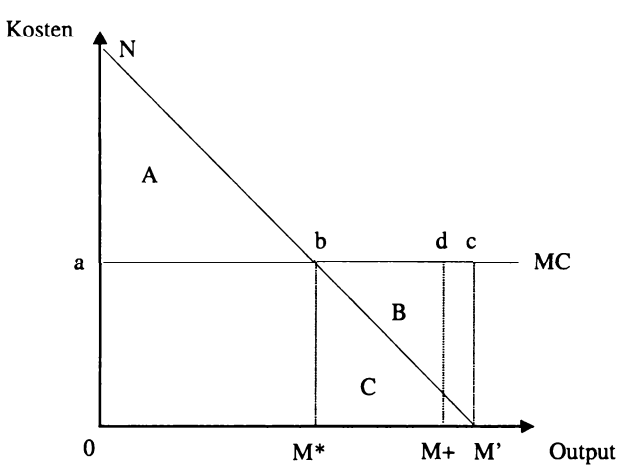
[295] Auf spezifische Probleme der Gebührengestaltung wird in Kapitel V eingegangen. Der Betrachtung in diesem Abschnitt liegt die vorläufige Kennzeichnung der Gebühr (als konkreter abgabenrechtlicher Umsetzung des Äquivalenzgedankens) zugrunde, wie sie in Kapitel I vorgenommen wurde.

[296] Vgl. zum folgenden *Lee* (1991), S. 62 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Im Falle der Bürokratie ist es gemäß der Niskanen-Betrachtung jedoch möglich, daß der Output bis auf M' ausgeweitet wird. Bis zu diesem Punkt geht der Bürooutput mit positivem Grenznutzen einher, die Konsumentenrente A ist größer als die zusätzlichen Kosten B. Dem Bürokraten gelingt es, die zugewiesenen Budgetmittel von OabM* auf OacM' zu steigern. Erst rechts von M' findet diese Ausweitung ein Ende, da jede zusätzliche Gutseinheit negativen Nutzen stiftet. In dieser Betrachtung ist zunächst angenommen, daß die Bereitstellung des Bürooutput ohne die Erhebung einer Gebühr erfolgt. Die Nutzer der vom Bürokraten produzierten Outputmenge realisieren also bei Ausweitung des Budgets eine zusätzliche Konsumentenrente C.

Nehmen wir nun an, daß für die Büroleistungen ein bestimmter Preis pro Outputmenge festgelegt wird. Im Falle eines Marktpreises wäre der Preis nach den marginalen Kosten festzulegen und würde MC betragen. Die Nutzer der Büroleistungen müßten also ein Entgelt in Höhe von MC für jede Outputeinheit entrichten. Dadurch bedingt würde der Output von M' auf M* reduziert, und die Konsumentenrente würde von A-B auf A ansteigen. Damit wäre in der Tat erreicht, daß die Handlungsspielräume der Bürokratie begrenzt würden. Die Zunahme der Konsumentenrente von A-B auf A ginge in vollem Umfang zu Lasten des Bürobudgets, das sich von OacM' auf OabM* verringert. Es würden sich Wirkungen ganz analog zu den Wirkungen auf privaten Märkten (mit Marktpreisen) einstellen.



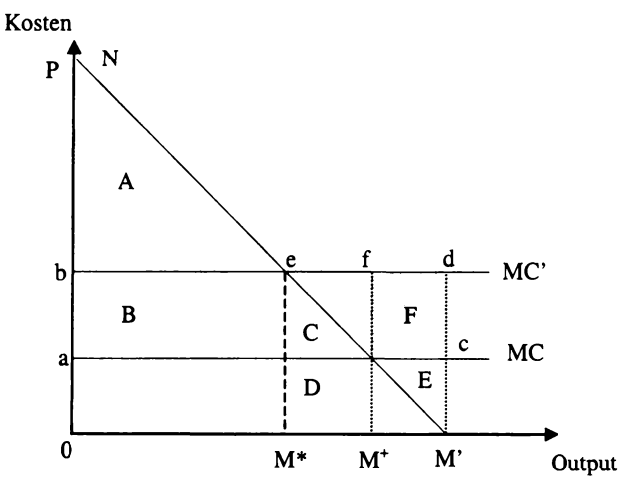
Quelle: *Lee* (1991), S. 63.

Abbildung 7: Budgetoutput eines Bürokraten im Niskanen-Modell bei Erhebung einer Gebühr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ein Niskanen-Büro ist jedoch wegen vorhandener monopolistischer Spielräume in der Lage, den Bürooutput größer als M* zu gestalten. Im günstigsten Fall kann es das Budget so lange ausweiten, bis der Überschuß der Konsumentenrente über die Kosten Null wird. Dies wäre dann der Fall, wenn ein Output realisiert würde, bei dem die zusätzlichen Kosten, resultierend aus dem Produktionskosten B und der Verringerung der Konsumentenrente C, der Fläche A entsprechen (A = [B + C]). Dies ist in der Abbildung im Punkt M^+ der Fall. Die Fläche A und die Fläche M^*bdM^+ würden sich entsprechen. Damit wäre immerhin eine Outputminderung von M' auf M^+ erreicht. Eine Ausweitung der Produktion rechts vom Punkt M^+, z. B. auf M', würde demgegenüber unter der Annahme, daß der zusätzliche Output geringeren Nutzen stiftet als er Kosten verursacht, einen negativen Überschuß hervorrufen. Die Gebühr würde die Handlungsspielräume der Bürokratie zwar nicht in vollem Umfang (Fläche M*bcM'), aber doch in einem gewissen Maße (Fläche M^*dbM^+ = Fläche A) einschränken.

Die bisherige Betrachtung hat jedoch noch nicht den Einfluß der Bürokratie auf die Kosten berücksichtigt. Es wurde davon ausgegangen, daß die Bürokratie den Output zu minimalen Kosten produziert. Geht man nun zum Migué/Bélanger-Fall über und berücksichtigt, daß die Bürokratie in der Lage ist, zu Kosten zu produzieren, die über den minimalen Produktionskosten liegen, so ändert sich die Betrachtung. Die Zusammenhänge sind in Abbildung 8 wiedergegeben:



Quelle: Erstellt in Anlehnung an *Lee* (1991), S. 63.

Abbildung 8: Budgetoutput eines Bürokraten im Bélanger/Migué-Modell bei Erhebung einer Gebühr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Zunächst sei wieder davon ausgegangen, daß das Büro bei Abwesenheit einer Gebühr den Output in M' maximiert, wie zuvor für den Niskanen-Fall angenommen. Das Büro erhält ein Budget in Höhe von OacM'. Dieses Budget führt zu einem großen Überschuß der Konsumentenrente über die Kosten, bestehend aus (A + B + C) – E. Die Bürokratie kann nun versuchen, sich diesen Überschuß in vollem Umfang anzueignen, indem sie zu höheren Kosten MC' produziert. Bei diesen Kosten bleibt der Output bei M', an dem die Flächen A und F + E gleich sind (F ist die gesamte schraffierte Fläche). Der Output geht also nicht auf M^+ zurück, wie dies in Abbildung 7 der Fall war. Das Budget des Büros hat sich somit um B + C + F erhöht.

Berücksichtigt man nun wieder eine Gebühr auf jede Einheit des Output in Höhe der vorgegebenen Kosten MC', so wird durch diese Bepreisung des Output die nachgefragte Menge von M' auf M* sinken (s. auch Abbildung 8). Das Büro ist somit nicht mehr in der Lage, den Output von M' beizubehalten, weil die reduzierte Nachfrage zu einem negativen Überschuß führt (die Fläche peb ist kleiner als edM'M*). Das Büro muß somit den Output auf M^+ reduzieren, bis die Flächen Peb und efM^+M^* wieder gleich sind. Das Budget des Büros beträgt dann $ObfM^+$. Die Konsumentenrente wird dabei durch die Gebühr abgeschöpft. Das Büro könnte nun versuchen, die marginalen Kosten zu senken, indem es effizienter produziert. Dies hätte zwei Effekte zur Folge. (1) Da sich die Gebühr an den marginalen Kosten orientiert, käme es wegen der gesunkenen Gebühr zu einer Ausweitung der Nachfrage und damit der Outputmenge. (2) Bei niedrigeren marginalen Kosten würde das Budget sinken. Da aber die abgesenkte Kostenkurve unter der Nachfragekurve liegt, würde der Einnahmeausfall wegen der Reduzierung der Budgetmittel größer ausfallen als die Einnahmenausweitung wegen der größeren nachgefragten Menge. Das Büro würde also bei einer Menge M^+ bleiben.

Aus dieser Betrachtung folgt, daß es dem Bürokraten durch simultane Output- und Kostenvariation anscheinend immer möglich ist, die Konsumentenrente in vollem Umfang abzuschöpfen. Eine Gebühr kann somit zwar den Output reduzieren, sie führt aber nicht zwangsläufig zu mehr Effizienz, weil das Büro mit Kostenvariationen reagieren kann. Das Ausmaß der Kontrolle eines Bürokraten hängt somit davon ab, inwieweit eine Reaktion in Form von weiteren Kostenvariationen möglich ist. Verbleibt man in der Leviathan-Betrachtung, die ja den Überlegungen von Niskanen und Migué/Bélanger zugrundeliegen, so ist eine solche Reaktion wahrscheinlich. Die Gebühr führt in dieser (engen) Betrachtung zu keinerlei Beschränkungen für die Handlungsspielräume des Bürokraten.

Diese Betrachtungen scheinen insoweit zu dem Ergebnis zu führen, daß eine Gebührenerhebung keine Einschränkung bürokratischer Spielräume mit sich bringt, weil die Bürokraten sich durch Outputvariation und Kostenvariation die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Konsumentenrente jeweils aneignen können. Das Budget und/oder die Kosten werden solange ausgeweitet, bis der Überschuß der Konsumentenrente über die Kosten (die sich aus den Produktionskosten und der Verminderung der Konsumentenrente infolge der Gebührenerhebung zusammensetzen) null wird.

2. Relativierung der Ergebnisse

Bei dieser Betrachtung ist jedoch zu berücksichtigen, daß keinerlei Einflußnahme des Prinzipals auf die Bürokratie möglich ist. Die implizite Annahme besteht also darin, daß keine Output- oder Kostenüberwachung durch politische Agenten erfolgt. Insofern ist die Betrachtung in der Tat den „monopolistischen Ansätzen" verhaftet. Aus den in den vorigen Abschnitten angestellten Überlegungen ist jedoch deutlich geworden, daß sich eine aktive Rolle der Prinzipale im Budgetprozeß durchaus ableiten läßt. Das Äquivalenzprinzip führt zudem dazu, daß die Kontrollaktivitäten der Prinzipale eher zunehmen. Dies bedeutet nichts anderes, als daß die beiden zentralen Parameter bürokratischen Handelns, die Outputmenge und die „Produktionskosten", einer Überwachung zugänglich sind. Dies wiederum hat zur Folge, daß die volle Aneignung der Konsumentenrente durch die Bürokratie wohl kaum gelingt. Daneben kann darauf hingewiesen werden, daß eine Festlegung der Gebührenhöhe nach Maßgabe der marginalen Kosten, wie in der Modellbetrachtung unterstellt, wohl kaum den Gegebenheiten in der Realität entspricht.

Eine weitere Einschränkung ist mit Blick auf kurz- und langfristige Anpassungen von Kapazitäten zu machen. Viele öffentliche Einrichtungen, für die Gebühren erhoben werden, sind durch hohe Fixkosten bedingt. Werden diese Einrichtungen nur geringfügig genutzt, so ist die Bürokratie kurzfristig tatsächlich in der Lage, sich Renten anzueignen, weil die Kapazitäten nicht angepaßt (sprich: reduziert) werden können. Eine Ausweitung der Outputmenge (oder Beibehaltung der gegebenen Outputmenge) ist also möglich. Langfristig jedoch können Kapazitäten angepaßt werden, das Budget kann somit an die gegebene Nachfrage angepaßt werden. Die Rolle der Gebühr liegt dabei darin, dem Prinzipal anzuzeigen, welchen Wert die Nutzer einer Einrichtung beimessen. Dies gilt auch dann, wenn die Gebühr nicht marktlich festgesetzt wird, sondern das Ergebnis einer politischen Entscheidung ist. Zwar orientiert sich die Nachfrage dann an einem vorgegebenen Preis. Dennoch kann man davon ausgehen, daß die hierdurch verfügbaren Informationen über das Nachfrageverhalten dem Prinzipal eine Hilfe bei der Steuerung der Angebotsmenge liefern. Das hat dann gleichzeitig zur Folge, daß in gewissen Grenzen eine Steuerung der Bürokratie möglich ist.

Damit zeigt sich aufs Ganze gesehen, daß man zwar innerhalb der monopolistischen Ansätze der Bürokratietheorie zu dem Ergebnis gelangen kann, daß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

eine Gebührenerhebung zur Begrenzung bürokratischer Spielräume nicht beitragen kann. Das Urteil ändert sich jedoch, wenn von der den monopolistischen Ansätzen zugrundeliegenden Betrachtung abgewichen wird. In diesem Fall gehen von Gebühren begrenzende Wirkungen aus.

Mit Blick auf die Bedingungen in der Realität ist anzumerken, daß eine uneingeschränkte Beeinflussung der Kosten durch Bürokraten nicht möglich sein dürfte. Gerade wenn man davon ausgeht, daß eine Gebühr richtig kalkuliert ist und daß diese Kalkulationsgrundlagen gerichtsfest sind, stehen einem Bürokraten solche Spielräume nicht zur Verfügung. In diesem Fall dürften daher die von der Gebührenerhebung ausgehenden begrenzenden Wirkungen überwiegen.

V. Zweckbindungen zur Begrenzung bürokratischer Handlungsspielräume?

1. Generelle Befürwortung der Zweckbindung durch die Bürokratie

Bei einer Zweckbindung des Abgabenaufkommens einer Abgabe zugunsten einer spezifischen Ausgabe entfällt die Notwendigkeit, Budgetmittel im Rahmen des Prozesses der Budgetaufstellung und parlamentarischen Verabschiedung erkämpfen zu müssen. Es findet eine Verfestigung der bestehenden Budgetstrukturen statt. Die Budgetmittel können auf diese Weise für das empfangende Ressort als gesichert angesehen werden. Die Bürokratie in den jeweiligen Fachressorts braucht bei Vorliegen einer Zweckbindung daher keine Ressourcen aufzuwenden, um die Verteilung der Budgetmittel zu ihren eigenen Gunsten erneut sicherzustellen. Geht man davon aus, daß eine der Zielsetzungen der Bürokratie darin zu sehen ist, ein ruhiges Leben zu führen und Konflikte zu vermeiden, so kommen Zweckbindungen von Haushaltsmitteln bürokratischen Instanzen somit entgegen. Insbesondere wenn die Zweckbindung des Abgabenaufkommens auch oder ausschließlich zur Deckung von Verwaltungsaufwendungen erfolgt, kann von einem ureigenen Interesse der Bürokratie an der Zweckbindung ausgegangen werden. Selbst wenn dies nicht der Fall ist und die Zweckbindung dazu vorgesehen ist, bestimmte fachressortbezogene Ausgaben vorzunehmen, so liegt dies im Interesse der Bürokratie, wenn sie mit der Administration der Mittelverwendung beauftragt ist. Hieraus ergeben sich für die betroffenen Bürokraten die bekannten Möglichkeiten zur Nutzensteigerung (Erweiterung der Handlungsspielräume, Einflußmehrung, Möglichkeiten der Fehlerkorrektur usw.).

Die Zweckbindung des Abgabenaufkommens zugunsten der mit der Abgabe Belasteten ist aus dem Blickwinkel der Bürokratie zusätzlich willkommen, wenn sich die fachspezifischen Ressorts sehr stark mit ihrer „Klientel" verbun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

den fühlen. Dies gilt für viele Bürokratien der Fachressorts, etwa im Agrarsektor oder im Verkehrsbereich. Dies liegt u.a. daran, daß sich die Bürokraten in diesen Bereichen im Zeitablauf mit den Problemen der Regulierten identifizieren. Durch die Zweckbindung des Abgabenaufkommens von spezifischen Abgaben, die die eigene Klientel belasten, ist sichergestellt, daß die Mittel wieder in den selben Bereich zurückfließen, aus dem sie stammen.[297] Wenn also schon öffentliche Abgaben dazu führen, daß nahestehende Interessengruppen belastet werden, so soll doch wenigstens sichergestellt sein, daß diese Interessengruppen zugleich in den Genuß der Mittelverwendung gelangen. Sofern im Zuge der Mittelverwendung die Bürokratie uneingeschränkt über die Kriterien der Mittelverwendung und die spezifische Ausgestaltung der Verwendung zu entscheiden hat, sind zugleich keine Begrenzungen ihrer Handlungsspielräume zu erwarten. – Dieser Aspekt deutet darauf hin, daß zwischen der Bürokratie und den Interessengruppen oft dauerhafte, durch ein gegensätzliches Austausch- und Vertrauensverhältnis gekennzeichnete Beziehungen bestehen. Eine Zweckbindung des Abgabenaufkommens dient vor diesem Hintergrund dazu, diese guten Beziehungen zu erhalten.

Damit kann festgehalten werden, daß Zweckbindungen im allgemeinen keine begrenzenden Wirkungen für die Bürokratie entfalten. Im Gegenteil: Wegen der hierdurch gegebenen Möglichkeit, Budgetverhandlungen im parlamentarischen Raum mit u.U. unsicheren Ergebnissen aus dem Wege zu gehen und wegen der guten Möglichkeiten, mit Interessengruppen auf Basis einer langfristig angelegten Zusammenarbeit zu kooperieren, werden Zweckbindungen von bürokratischen Instanzen eher befürwortet. Sie beinhalten damit eher eine Ausweitung und Festigung bürokratischer Handlungsspielräume denn eine Begrenzung.

2. Zwei Einschränkungen

Einschränkend zu diesen grundsätzlichen Überlegungen können zwei gegenläufige Entwicklungen berücksichtigt werden, die im Bereich der Bürokratie zu einer Ablehnung von Zweckbindungen führen können, weil hierdurch die Handlungsspielräume der Bürokraten begrenzt werden. Diese Begrenzungen resultieren (1) aus einem unterschiedlichen Wachstum von Steuerquellen, mithin unterschiedlicher Steuerpreiselastizität, und (2) aus der andersartigen Konstellation des Finanzressorts im Vergleich zu den Fachressorts.

---

[297] Dies ist ein wesentliches Argument dafür, daß z. B. im Umweltbereich zweckgebundene Abgaben vor den bürokratischen Vertretern der mit der Abgabe belasteten Sektoren gegenüber nicht zweckgebundenen Abgaben vorgezogen werden. Siehe zu diesem Aspekt auch *Hansjürgens* (1995), S. 374 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

(1) Die Einschätzung von Zweckbindungen durch die Bürokratie ist vor dem Hintergrund unterschiedlicher Steuerpreiselastizitäten zu modifizieren. Für Bereiche mit einer Steuerpreiselastizität größer oder gleich der Steuerpreiselastizität des Gesamtbudgets trifft sie zu. Die Ausgaben des jeweiligen Fachressorts wachsen dann mindestens so stark wie die durchschnittlichen Einnahmen, was nicht nur den von der Ausgabe betroffenen Interessengruppen zugute kommt, sondern indirekt auch den dem jeweiligen Ressort angehörigen Bürokraten. Umgekehrt wird die Steuerpreiselastizität einer zweckgebundenen Abgabe, die unter der durchschnittlichen Steuerpreiselastizität der Gesamteinnahmen liegt, zu einem unterproportionalen Anstieg der Ausgaben führen, was von den betroffenen Interessengruppen und Bürokraten als nachteilig angesehen wird. In gleicher Weise wie sich die Steuerpreiselastizitäten ändern können, ist es aber auch möglich, daß sich die Kosten für die Bereitstellung der Güter ändern.[298] Hier sind die Vorzeichen genau umgekehrt. Niedrigere Kosten im Zeitablauf führen zu einer Befürwortung der Zweckbindung durch die Bürokratie und höhere Kosten im Zeitablauf zu einer Ablehnung von Zweckbindungen. In dynamischer Sicht führt dies u.U. zu geringeren Handlungsspielräumen für die in diesen Bereichen beschäftigte Bürokratie.[299]

Diese Überlegungen deuten darauf hin, daß Zweckbindungen von der Bürokratie insbesondere dann begrüßt werden, wenn die zweckgebundenen Einnahmenquellen überdurchschnittlich wachsen. In diesem Fall kommt es in aller Regel auch zu einer Ausweitung bürokratischer Spielräume. Zweckbindungen werden demgegenüber tendenziell abgelehnt, wenn ein unterdurchschnittliches Wachstum der zugrundeliegenden Einnahmenquelle vorliegt.[300]

(2) Die allgemeine Befürwortung von Zweckbindungen durch die Bürokratie gilt insbesondere für jene Fachressorts, die über ihre jeweiligen Chefbüro-

---

[298] Vgl. hierzu *Deran* (1965), S. 356.

[299] Trotzdem muß dies nicht unbedingt bedeuten, daß diese Zweckbindungen von der Bürokratie grundsätzlich abgelehnt werden, da den geringeren Zuwachsraten der Einnahmen eingesparte Kosten gegenüberstehen. Diese Kosteneinsparungen resultieren daraus, daß aufgewendete Ressourcen zur Erlangung der Budgetmittel nunmehr eingespart werden können. Es kommt auf den Nettoeffekt zwischen geringeren Steuereinnahmen für das Budget und den eingesparten Kosten an.

[300] Einschränkend zu diesen Überlegungen ist jedoch darauf zu verweisen, daß sie nur dann gelten, wenn das Gebührenaufkommen von der Nachfrage nach dem zweckgebunden finanzierten öffentlichen Gut abhängt. Es muß sich dabei also um solche öffentlichen Leistungen handeln, die von den Nutzern zurückgewiesen werden können (rejectable goods). Wird demgegenüber eine Abgabe mit einer Zweckbindung versehen, die in keinem Zusammenhang mit der Nachfrage nach dem zweckgebundenen öffentlichen Gut steht, so sind auch keine Wirkungen auf die Nachfrage – und damit keine das Verhalten der Bürokratie begrenzenden Wirkungen – zu erwarten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

kraten auch starken Einfluß im Budgetprozeß haben. Sie gilt jedoch nicht für die Bürokraten des Finanzressorts. Sie sprechen sich gegen eine Zweckbindung des Abgabenaufkommens aus. Zweckbindungen mindern ihre Handlungsspielräume unmittelbar, weil sie hierdurch nicht mehr in der Lage sind, Mittel je nach Dringlichkeit verschiedenen Ressorts zuzuordnen. Der herausragende Einfluß des Finanzressorts unter den verschiedenen Ressorts resultiert ja gerade daraus, daß die Bürokraten des Finanzressorts diskretionäre Spielräume bei der Budgetaufstellung besitzen. Diese würden ihnen bei Zweckbindungen des Abgabenaufkommens entzogen. Ihre Tätigkeit wäre nur noch technisch-vollziehender Art, indem die zweckgebundenen Mittel an das dafür vorgesehene Ressort zugewiesen würden. Jede inhaltliche Bestimmung über die Zuweisung der Mittel entfiele. Würden die erhobenen Mittel einer zweckgebundenen Abgabe unmittelbar (ohne Zwischenschaltung des Finanzressorts) an das Fachressort fließen, so wäre die Tätigkeit des Finanzressorts sogar ganz überflüssig.

Die Bürokraten des Finanzressorts fühlen sich zudem insgesamt verantwortlich für das Steuersystem. Dies läßt den Rückschluß zu, daß Steuern aus ihrer Perspektive möglichst gerecht ausgestaltet werden sollen, ohne daß dabei eine Beziehung zu den Ausgaben gesehen wird. Die Zweckbindung würde die Möglichkeiten begrenzen, Steuern unter aus Sicht des Finanzressorts gerechten Regeln und Kriterien auszugestalten. Das zentrale Kriterium ist dabei natürlich vor allem das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung, verstanden als Steuerverteilungsnorm.

Es ist festzuhalten, daß eine Steuerung der Bürokratie mittels Zweckbindungen des Abgabenaufkommens nur begrenzt möglich ist. Die Interessenlagen der Bürokratie sind – sieht man einmal von den gemachten Einschränkungen ab – vielmehr auf die verstärkte Einführung von Zweckbindungen gerichtet, weil hierdurch tendenziell Handlungsspielräume erhalten werden können. Was die Bürokratie dabei jedoch nicht ins Kalkül zieht, ist der Tatbestand, daß Zweckbindungen, die von der Nachfrage des finanzierten Gutes abhängen, zusammen mit der gesonderten Entscheidung über einzelne Aufgaben und die zugehörigen Einnahmen bei den sie überwachenden Prinzipalen zu veränderten Verhaltensweisen führen mag, was über die Überwachungs- und Kontrollaktivitäten auf die eigenen Handlungsspielräume der Bürokratie zurückwirkt.

VI. Zwischenergebnis

Mit Blick auf die Bürokratie wurde in diesem Unterkapitel analysiert, ob vom Äquivalenzprinzip steuernde Wirkungen ausgehen. Dabei wurde die Beziehung von Wählern/Politikern und Bürokraten als Prinzipal-Agent-Beziehung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gekennzeichnet, ohne daß hierzu auf formale Prinzipal-Agent-Modelle zurückgegriffen wurde. Aus der genaueren Kennzeichnung der zwischen dem Politiker und dem Bürokraten bestehenden Beziehungen wurde deutlich, daß – anders als in der Literatur zumeist unterstellt – für den Prinzipal durchaus Möglichkeiten bestehen, überwachend und kontrollierend auf den Bürokraten einzuwirken. Diese Möglichkeiten ergaben sich aus (1) Kosten-Nutzen-Erwägungen des Prinzipals, (2) der aktiven Einflußnahme wegen langfristiger vertikaler Beziehungen und (3) Wettbewerb. Entscheidend ist dabei, daß das Äquivalenzprinzip wichtige Verstärkungsfunktionen auf den Prinzipal, sei es der Wähler, sei es der Politiker, ausübt, seine Kontrollfunktion auch wahrzunehmen. Dies ergibt sich sowohl aus der mit dem Äquivalenzprinzip einhergehenden Verbesserung der Informationslagen als auch aus den Motivationsaspekten. Diese veränderten Beziehungen zwischen Prinzipal und Agent stellen für die Steuerung der Bürokratie die entscheidenden Faktoren dar.

Daneben wurden Gebühren und Zweckbindungen als konkrete institutionelle Umsetzung des Äquivalenzprinzips mit Blick auf die Steuerung der Bürokratie analysiert. Bei den Gebühren zeigte sich, daß in der Tendenz Wirkungen zu erwarten sind, die eine Begrenzung der Bürokratie nach sich ziehen. Dies galt insbesondere dann, wenn es sich um zurückweisbare Güter handelt. Hier wird die Nachfragevariation zu einer verstärkten Kontrolle der Prinzipale – und damit geringeren Handlungsspielräumen der Bürokratie – führen. Zweckbindungen üben demgegenüber nur unter bestimmten Bedingungen einen steuernden Einfluß auf die Bürokratie aus. Diese Bedingungen sind dann gegeben, wenn die zweckgebundene Einnahme und die Ausgabe eine hohe Komplementarität aufweisen, weil dann die Einnahme, ebenso wie bei der Gebühr, von der Nachfragevariation abhängt.

D. Begrenzung des Rent-Seeking von Interessengruppen durch das Äquivalenzprinzip?

I. Wirkungen des Äquivalenzprinzips in Reinform sowie in Gebührenform

Zunächst einmal ist festzuhalten, daß in der „reinen Welt" des Äquivalenzprinzips Rent-Seeking nicht möglich ist. Interessengruppen können zwar für einen höheren Anteil bestimmter öffentlicher Ausgaben streiten, die unter Umständen von der Mehrheit nicht gewollt sind, so daß sich die Wünsche dieser Interessengruppen im politischen Prozeß durchsetzen. Das Äquivalenzprinzip sorgt aber dafür, daß die anfallenden Finanzierungsbeiträge nach dem Nutzen bemessen werden, so daß sich das Streben nach Vorteilen im politischen Prozeß nur nach Maßgabe der Zahlungsbereitschaft, nicht aber darüber hinaus, entfaltet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Nun ist oben darauf hingewiesen worden, daß eine Umsetzung des Äquivalenzprinzips in seiner Nutzenvariante zumeist nicht möglich ist. Es stellt sich somit die Frage, inwieweit Gebühren als Kostenvariante des Äquivalenzprinzips einen Beitrag zur Reduzierung des Einflusses von Interessengruppen leisten können.

Das Engagement von Interessengruppen ist generell darauf ausgerichtet, für ihre Mitglieder Ausgabenvorteile zu realisieren, ohne daß sie auch die Finanzierungslasten tragen müssen. Im Zentrum dieses Strebens stehen die öffentlichen Ausgaben und die damit verbundenen Nutzen, während bei den Einnahmen eine Abwälzung der Lasten auf andere Steuerzahler bzw. eine Aufteilung der Lasten auf die Gesamtheit der Steuerzahler angestrebt wird. Unmittelbar auf Einnahmen beziehen sich die Aktivitäten von Interessengruppen lediglich dann, wenn es um die Erhaltung von Ausnahmetatbeständen geht, z. B. die Herausnahme bestimmter Tätigkeiten aus der steuerlichen Bemessungsgrundlage oder um spezielle Steuertarife für die eigene Klientel. Die Forderungen nach einer generellen Senkung der öffentlichen Einnahmen werden zwar von vielen Interessengruppen geteilt. Trotzdem ist zu beobachten, daß um selektive Begünstigungen wesentlich heftiger gerungen wird als um allgemeine Steuersenkungen. Der Grund für ein derartiges Verhalten läßt sich aus den Kosten-Nutzen-Effekten der interessengruppenspezifischen Einflußnahme leicht erklären: Die Nutzen von Forderungen nach generellen Steuersenkungen verteilen sich auf die Gesamtheit der Steuerzahler; insofern wird eine Freifahrerposition eingenommen. Die Vorteile selektiver Einflußnahme kommen demgegenüber exklusiv den Mitgliedern der eigenen Gruppe zugute.

Den Verhaltensweisen von Interessengruppen kommt daher eine Budgetgestaltung, die auf eine Trennung beider Budgetseiten hinausläuft und bei der größere Teile der Finanzierungslasten auf andere Mitglieder der Gesellschaft verlagert werden können, entgegen. Dies ist im wesentlichen im obigen Unterkapitel B, bei der die Rolle von Politikern analysiert wurde, erörtert worden und braucht hier nicht wiederholt zu werden.

Gebühren führen nun dazu, daß für die öffentliche Leistung eine unmittelbar hieran anknüpfende Zahlung erfolgen muß. Bei richtig ausgestalteter Gebühr bedeutet dies, daß sich die Nutzen aus der staatlichen Leistung und die von der Interessengruppe aufzubringenden Finanzierungslasten entsprechen müssen. Bei einer Gebührenkalkulation, die sich an den Kosten der staatlichen Leistungserstellung orientiert, etwa weil die Nutzenkomponenten nicht oder sehr ungenau zu erfassen sind, ist entscheidend, daß die mit der Gebühr abgegoltenen Kosten den *gesamten* mit der Leistung einhergehenden Ressourcenverbrauch (Faktorverzehr) erfassen. Liegt eine solche Gebührengestaltung vor, so werden die jeweiligen Faktorverbräuche auf die einzelnen Interessengruppen und innerhalb der einzelnen Interessengruppen auf die einzelnen Nutzer zugerechnet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Dadurch wird erreicht, daß sich das Verhalten an den jeweiligen Ressourcenverbräuchen orientiert. Die Betroffenen wägen dadurch Kosten und Nutzen gegeneinander ab und denken in Opportunitätskosten.

Gebührenlösungen werden daher von Interessengruppen im allgemeinen abgelehnt. In den Bereichen, in denen es dennoch zur Erhebung von Gebühren kommt, wird von den Beteiligten versucht, die Gebührenbelastung zu reduzieren, etwa indem bei der Bestimmung der Höhe der Gebühr oder der Verteilung des Gebührenaufkommens auf einzelne Nutzer belastungsmindernde Tatbestände geltend gemacht werden. Besonders häufig versuchen Interessengruppen mit Hinweis auf positive externe Effekte ihrer Tätigkeiten, eigene Minderbelastungen – und damit zugleich Mehrbelastungen der Allgemeinheit der Steuerzahler – zu begründen. Folgt man dem oben skizzierten Ansatz der Interessengruppentheorie der Regierung, so kommt es daher nicht oder kaum zu Gebührenerhebungen, weil hiermit unmittelbar Knappheitsfolgen sichtbar gemacht und angelastet werden.

Bei den Überlegungen dieses Abschnitts wurde davon ausgegangen, daß die Bemessung der Gebühr richtig erfolgt. Bei der Ausgestaltung von Gebühren wäre folglich darauf zu achten, daß sie dem Äquivalenzprinzip folgt. Den interessenpolitisch gerichteten Einflußnahmen mit dem Ziel der Minderung der Gebührenbelastung und einer nicht verursachergerechten Verteilung des Gebührenaufkommens müßte begegnet werden. Gelingt dies, so wären von der Gebührenpolitik Wirkungen zu erwarten, die Rent-seeking-Aktivitäten von Interessengruppen begrenzen. Gebühren würden dazu führen, daß in wesentlich stärkerem Maß die allgemeinen Wählerinteressen (im Gegensatz zu speziellen Interessen) Berücksichtigung fänden. Die Gebührenerhebung stellt so gesehen eine gute Annäherung an die „reine Welt" des Äquivalenzprinzips dar.

II. Zweckbindungen

Es stellt sich die Frage, inwieweit auch bei der Zweckbindung des Abgabenaufkommens (als abgeschwächter Form der äquivalenzorientierten Staatsfinanzierung) begrenzende Wirkungen für das Rent-seeking und den Einfluß spezieller Interessengruppen zu erwarten sind. Die sich einstellenden Wirkungen sind dabei von der Ausgestaltung der Zweckbindung abhängig. Ohne an dieser Stelle in institutionelle Details der Zweckbindung tiefer einzusteigen, erscheint es hierbei hilfreich, zwei Formen der Zweckbindungen zu unterscheiden:[301]

[301] *Wyrick* und *Arnold* (1989), S. 284, wählen für diese verschiedenen Arten der Zweckbindung die Umschreibung „quid-pro-quo-earmarking" und „unilateral earmarking".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Eine Zweckbindung kann einerseits in der Weise ausgestaltet werden, daß sie als Ersatz für eine Gebühr fungiert. In diesem Falle liegt eine Komplementarität zwischen Einnahme und Ausgabe vor. Eine bestimmte Gruppe gelangt in den Vorteil einer spezifischen Ausgabe, muß aber – wegen der Zweckbindung – gleichzeitig auch die zusätzlichen Einnahmen aufbringen. Rent-seeking-Aktivitäten von seiten der Interessengruppe sind in diesem Fall nicht (mehr) sinnvoll. Der Versuch, zusätzliche öffentliche Leistungen von anderen Gruppen in der Gesellschaft finanzieren zu lassen, scheitert. Zusätzlichen Ausgaben müssen vielmehr von der jeweiligen Interessengruppe selbst finanziert werden. Eine Ausweitung der Nachfrage nach spezifischen Leistungen durch die Interessengruppe folgt also nur bis zu dem Punkt, an dem sich die Grenzvorteile der öffentlichen Leistung und die Zahlung entsprechen. Ebenso scheitert bei einer äquivalenzorientierten Zweckbindung der Versuch einer Abwälzung der Einnahmenlasten auf andere Gruppen der Gesellschaft, weil das reduzierte Einnahmenvolumen auch das Volumen der die Interessengruppe begünstigenden Ausgabe schmälert.

Eine Zweckbindung kann andererseits aber auch in der Weise ausgestaltet werden, daß keine Komplementarität zwischen der Einnahme und der Ausgabe besteht. Wenn in diesem Fall die Ausgaben ansteigen, führt dies zu Belastungen anderer Gruppen in der Gesellschaft.[302] Für die Frage, ob Rent-seeking-Aktivitäten (im Vergleich zum General Fund Financing) bei einer solchen Konstellation in stärkerem oder geringerem Maße auftreten, ist entscheidend, wie sich Interessengruppen verhalten: Richten sie, um Ausgabenvorteile zu erlangen, ihr interessenpolitisches Anliegen auf eine Steigerung der Einnahmen, was über die Zweckbindung annahmegemäß zu einer Belastung anderer Gruppen führt, oder versuchen sie unmittelbar Ausgabenanteile in den Budgetverhandlungen zu erkämpfen? Letztere Strategie entspräche den Verhaltensweisen unter dem General Fund Financing.

Die tatsächlich eintretenden Wirkungen sind letztlich offen: So ist denkbar, daß sich die Bemühungen, die sich auf eine Steigerung der zweckgebundenen Einnahmen richten, schwieriger gestalten als die Bemühungen, die sich auf das Erkämpfen von Ausgabenanteilen beziehen. Die Wirkungen hängen in ganz entscheidendem Maße von den jeweiligen institutionellen Gegebenheiten ab. In der Bundesrepublik Deutschland spricht beispielsweise einiges dafür, daß gegenwärtig (wegen der hohen Staatsquote und dem damit einhergehenden starken Abgabenwiderstand) die Forderung nach einer Erhöhung von Steuern von seiten bestimmter Interessengruppen geringe Erfolgsaussichten aufweisen dürfte. Aus

[302] Es ist auch möglich, daß sich die Belastungen auf die Gesamtheit der Steuerzahler verteilen. Für die einzelne Interessengruppe bedeutet dies, daß den konzentriert anfallenden Ausgabenvorteilen breit streuende und deshalb die einzelne Gruppe geringer belastende Nachteile gegenüberstehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Perspektive der Interessengruppe könnte das Streben nach Ausgabenanteilen (wie es beim General Fund Financing vorliegt) größere Aussicht auf Erfolg haben.

Es kann aber natürlich nicht ausgeschlossen werden, daß bei einer Zweckbindung des Abgabenaufkommens Interessengruppen versuchen, eine Erhöhung der Steuersätze – und damit höhere Einnahmen, die sie selbst begünstigen – zu erreichen. Es können dann in langer Sicht höhere Steuersätze zustande kommen als im Falle der Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln. Untersuchungen zur Mineralölsteuer in den USA, die dort lange Zeit für die Finanzierung des Verkehrssektors zweckgebunden war, gelangen jedenfalls zu dem Ergebnis, daß die Zweckbindung zu höheren Steuersätzen geführt hat. Dies wird auf das veränderte Rent-seeking-Verhalten der beteiligten Interessengruppen zurückgeführt.[303] Andere empirische Arbeiten zur Frage des Einflusses von Zweckbindungen auf das Ausmaß von Rent-seeking-Aktivitäten von Interessengruppen kommen demgegenüber zu dem Ergebnis, daß das Rent-seeking eher begrenzt wird.[304] Die gegenteilige Hypothese, daß „increased earmarking leads to increased expenditure and decreased earmarking to decreased expenditure"[305], ließ sich empirisch jedenfalls nicht bestätigen.[306]

Damit zeigt sich, daß man bei Zweckbindungen des Abgabenaufkommens nicht generell davon ausgehen kann, daß Rent-seeking-Aktivitäten von Interessengruppen verschwinden. Es ist vielmehr zu erwarten, daß die Rent-seeking-Bemühungen in andere Bahnen gelenkt werden: Anstatt im Rahmen von Budgetverhandlungen um hohe Ausgaben*anteile* zu kämpfen, ist das Verhalten darauf ausgerichtet, auf die *Höhe* der mit der Ausgabe verknüpften Einnahme einzuwirken und auf diese Weise für höhere Steuermittel einzutreten.

E. Wirkungen des Äquivalenzprinzips auf die Budgetabläufe

In den bisherigen Betrachtungen standen die Akteure des Budgetprozesses im Vordergrund. Es wurde gezeigt, wie sich der Handlungsmöglichkeitenraum

---

[303] Den empirischen Beleg hierfür bringen *Kimenyi, Lee* und Tollison (1990) mit Daten zur U.S. amerikanischen Mineralölsteuer. Siehe auch dies. (1991).

[304] „Statistical analysis tends to support the view that quid-pro-quo fiscal arrangements reduce rent-seeking opportunities and thereby limit campaign spending in gubernatorial races." Ebenda, S. 289 f.; „Taken as a whole, the results suggest that a greater reliance on earmarking may be associated with lower spending. We found *no* evidence to support suggestions that a greater reliance on earmarking will result in higher expenditures." *Dye/McGuire* (1992), S. 554.

[305] *Deran* (1965), S. 356.

[306] Vgl. ebenda, S. 358.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Akteure verändert, wenn die Trennung von Einnahmen und Ausgaben überwunden und auf das Äquivalenzprinzip als fiskalische Regel zurückgegriffen wird. Die Folge einer verstärkten Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips wäre vor dem Hintergrund obiger Überlegungen eine größere Effizienz im öffentlichen Sektor, indem den Präferenzen der Staatsbürger besser entsprochen und die öffentlichen Leistungen kostengünstiger angeboten würden. In diesem Sinne stellten die vorstehenden Überlegungen eine allokative Begründung für das Äquivalenzprinzip dar.

In diesem Unterkapitel soll nun eine veränderte Perspektive eingenommen werden, indem der Budgetprozeß übergreifend analysiert wird. Das Ziel ist es, unabhängig von den Wirkungen des Äquivalenzprinzips auf die einzelnen Akteure der Frage nachzugehen, wie sich die Budgetabläufe unter dem Äquivalenzprinzip verändern.

Im folgenden Abschnitt I wird der Budgetprozeß zunächst in einer stilisierten Betrachtung wiedergegeben, um die Rolle der Besteuerungsprinzipien einzuordnen. Daran anschließend erfolgt in Abschnitt II eine ausführlichere Auseinandersetzung mit den Budgetabläufen bei Nicht-Äquivalenzfinanzierung sowie unter dem Äquivalenzprinzip. Weil eine äquivalenzorientierte Budgetgestaltung mit einem System von Zweckbindungen verbunden ist, wird dabei auch auf die haushaltswirtschaftlichen Einwände gegen Zweckbindungen eingegangen. Damit werden die in den vorigen Unterkapiteln an verschiedenen Stellen erfolgten Betrachtungen zur Zweckbindung um eine weitere Perspektive ergänzt und abgerundet. In Abschnitt III werden die Zwischenergebnisse festgehalten.

I. Zum Ablauf von Budgetprozessen und der Rolle des Äquivalenzprinzips – Eine stilisierte Betrachtung

1. Der Budgetprozeß in stilisierter Betrachtung

Das Verhalten politischer Agenten (Politiker; Bürokraten) ist unterschiedlich, je nachdem, welchen konkreten institutionellen Bedingungen sie ausgesetzt sind. Die jeweiligen Restriktionen steuern das Verhalten. Diese Handlungsrestriktionen können beispielsweise im Kulturbereich anders aussehen als im Bereich der Wirtschaftsförderung oder der internationalen Politik. Dies ergibt sich daraus, daß in den verschiedenen Bereichen unterschiedliche Akteure in einem unterschiedlichen Ausmaß betroffen sind und daß unterschiedliche Regeln bestehen. Aus diesem Grunde sind die Abläufe im Rahmen des Budgetprozesses genauer zu analysieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

In Kapitel III war der Budgetprozeß als ein mehrstufiges Verfahren beschrieben worden, in dessen Verlauf zunächst die Budgetanforderungen innerhalb der einzelnen Ressorts festgelegt werden, um dann zwischen den Ministern der Fachressorts, dem Finanzminister sowie spezialisierten Abgeordneten im Haushaltsausschuß ausgehandelt zu werden. Die Einflüsse der übrigen Abgeordneten des Parlaments auf den Budgetprozeß sind zu vernachlässigen, weil sie wegen der Parteidisziplin in aller Regel den Vorstellungen der in Finanz- und Haushaltsfragen spezialisierten Abgeordneten ihrer Partei folgen. Somit sind es vor allem die Minister bzw. ihre Chefbürokraten sowie spezialisierte Abgeordnete, die das Ziel von interessengruppengeleiteter Einflußnahme darstellen. In dem Maße, wie diese Personen als Adressaten interessengeleiteter Einflußnahme von Interessengruppen *nicht* erreicht werden, werden auch bestimmte Präferenzen in budgetpolitischen Entscheidungen nicht berücksichtigt. Abgeordnete, die nicht im Haushaltsausschuß vertreten sind oder eine Nähe zu den Vertretern des Haushaltsausschusses aufweisen, haben daher auch geringen oder keinen Einfluß im Budgetprozeß; sie sind daher als Ziel direkter interessengruppen- oder wählerorientierter Einflußnahme relativ uninteressant. Allerdings können sie ihrerseits indirekt auf die einflußreichen Abgeordneten Einfluß zu nehmen versuchen.[307]

Nun ist der Budgetprozeß durch eine Sequenz von Verfahrensabläufen gekennzeichnet. An dieser Stelle kann von den einzelnen Schritten dieses komplexen Prozesses abstrahiert werden. Vielmehr soll in einer stilisierten Betrachtung davon ausgegangen werden, daß der Budgetprozeß zwei zentrale Phasen umfaßt: (1) die Phase der Festlegung der Budgetforderungen innerhalb der Ressorts sowie (2) die Phase der Abstimmung der Einzelforderungen zwischen den verschiedenen Ressorts. In der ersten Phase, dem Zusammentragen der Budgetanforderungen innerhalb der einzelnen Ressorts, werden die Einzelanforderungen beginnend auf der untersten Hierarchieebene an die jeweils nächsthöhere Ebene weitergegeben. Dieser Prozeß setzt sich fort, bis schließlich der Minister als das in der bürokratischen Hierarchie am weitesten oben stehende Glied der Kette die Gesamtforderung „seines" Ressorts festlegt. Es handelt sich bei diesem Prozeß um eine Entscheidungsfindung im Rahmen eines vertikalen Instanzenzuges. Durch die ausschließlich vertikale Orientierung bei der Aufstellung der Budgetforderungen werden bestehende Strukturen tendenziell festgeschrieben. Es wird also nicht in Frage gestellt, ob bestimmte Aufgaben und Ausgaben überhaupt (noch) erforderlich sind. Ebenso wird durch diesen vertikalen Prozeß in der Entscheidungsfindung das Denken in Alternativen behindert: Dadurch, daß von den relevanten Alternativen auf jeder Entscheidungsstufe nicht alle

[307] Vgl. auch *Breton* (1996), S. 101.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

„nach oben" gelangen, wird der Entscheidungsspielraum des Ministers als Endpunkt deutlich gemindert. Es ist beispielsweise auf Basis dieser faktischen Vorstrukturierung der Ergebnisse nur sehr schwer möglich, Akzentverschiebungen innerhalb des Ressorts vorzunehmen.

In der zweiten Phase, der Abstimmung der Ressortforderungen zwischen den Ressorts, üben der Finanzminister, die Fachminister sowie die jeweiligen „Chefbürokraten" dieser Ressorts, die ihren Fachminister unterstützen, entscheidenden Einfluß aus. Der Budgetprozeß kann dazu in der Weise modelliert werden, daß sich das Finanzressort und die jeweiligen Fachressorts als Verhandlungspartner gegenüberstehen. Dabei ist der Finanzminister allein für die Erhebung der öffentlichen Einnahmen verantwortlich, während die Ressortminister für die spezifischen Ressortausgaben zuständig sind. Wie sehen in diesem Szenario Budgetverhandlungen zwischen dem Finanzminister und den Ressortministern aus?

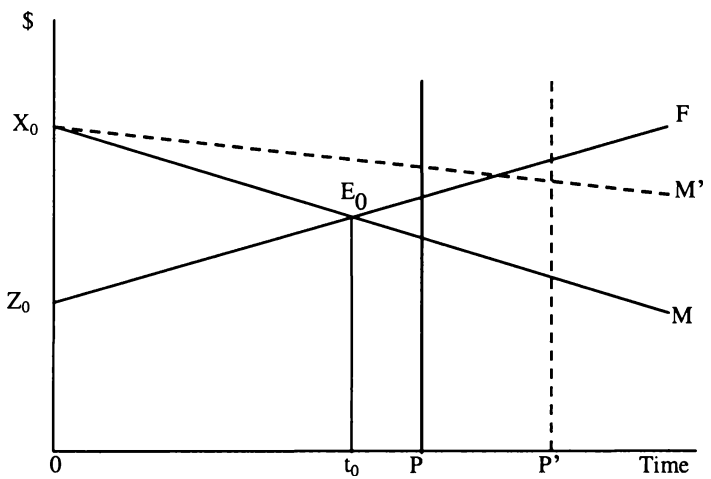
Hier sei zur Illustration auf eine Überlegung von *Breton* zurückgegriffen.[308] Die Interaktionen zwischen Finanzminister und Ressortminister lassen sich als Verhandlungsprozeß im Zeitablauf darstellen, bei denen beide Seiten unterschiedliche Budgetangebote machen und sich sukzessive näherkommen (siehe Abbildung 9). Der Ressortminister fordert bestimmte Geldbeträge, während der Finanzminister Angebote macht. Dabei bestimmen die gegenseitigen Erwartungen die Verhandlungsstrategien. So kann der Finanzminister bei der Budgetaufstellung den Ressortminister beispielsweise auf geringere erwartete Steuereinnahmen hinweisen, was u.U. Auswirkungen auf dessen Budgetforderungen hat. Umgekehrt können höhere erwartete Steuereinnahmen den Ressortminister veranlassen, mit höheren Forderungen im Zeitablauf hierauf zu reagieren.

Wie kommt es im Rahmen derartiger Bargaining-Prozesse zu einem Ergebnis? Was ist die treibende Kraft, die letztlich dazu führt, daß die Verhandlungen abgeschlossen und nicht scheitern werden? Hier gibt es zwei Möglichkeiten: Eine Möglichkeit ist, daß Ressort- und Finanzminister sich (freiwillig) einigen. In diesem Fall wird der Gleichgewichtspunkt t_0 realisiert. Die andere Möglichkeit ist, daß ein Ungleichgewicht besteht. Ein solches Ungleichgewicht ist in der Abbildung bei P gegeben. Ursächlich für die Lage von P ist die Macht (P = Power) des Regierungschefs (Kanzler; Premierminister) über seine Minister. Er hat im Zweifelsfall die Möglichkeit, seine Minister zu ersetzen. Hieraus ergibt sich, daß die Ressortminister auch dann dem Ergebnis zustimmen müssen und werden, wenn die von ihnen geforderten Mittel nicht gewährt werden. Breton spricht in diesem Zusammenhang von „bargaining in the shadow of the prime

[308] Vgl. *Breton*, S. 101 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

minister".[309] Je größer dabei die Macht des Regierungschefs, desto näher wird sich das erreichte Ergebnis P am Gleichgewichtspunkt t_o befinden, je geringer seine Macht, desto weiter rechts befindet sich P (z. B. stellt P' in Abbildung 9 den Fall einer geringen Machtposition des Regierungschefs dar.).



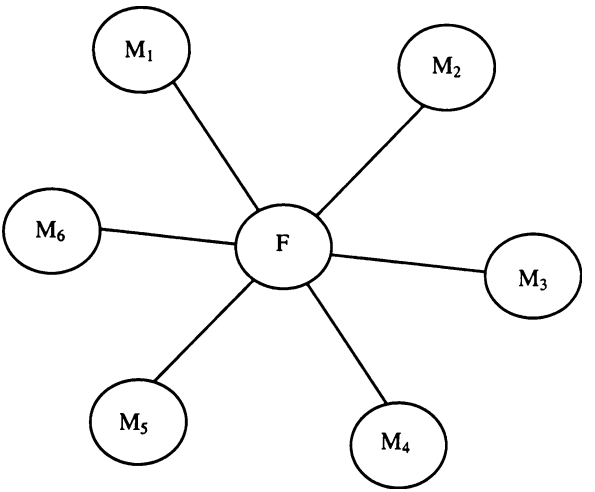
Quelle: *Breton* (1996), S. 104.

Abbildung 9: Budgetverhandlungen zwischen dem Finanzminister und dem Ressortminister

In der Betrachtung zum Bargaining zwischen Finanz- und Ressortminister war zunächst von einem Ressort ausgegangen worden. Eine Erweiterung auf mehrere Ressorts ist in der Abbildung 10 wiedergegeben. Hier sind die verschiedenen Fachressorts als M_1 bis M_6 bezeichnet. Sie verhandeln jeweils getrennt mit dem Finanzminister. Trotzdem stehen sie zueinander in Wettbewerb, denn Anteile, die ein bestimmtes Ressort zugebilligt bekommt, stehen für die anderen Ressorts nicht mehr zur Verfügung.

[309] Ebenda, S. 102.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH



Quelle: *Breton* (1996), S. 105.

Abbildung 10: Zur Struktur von Budgetverhandlungen zwischen Finanz- und Ressortministern bei mehreren Ressorts

2. Zur Rolle des Äquivalenzprinzips in dieser Betrachtung

Welche Rolle nehmen nun das Äquivalenzprinzip (mit der ihm eigenen Zusammenführung von Einnahmen und Ausgaben) und die Trennung von Einnahmen und Ausgaben in dieser stilisierten Betrachtung der Budgetaufstellung und -verabschiedung ein? Dazu ist zu prüfen, ob und inwieweit eine Verbindung zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenseite des Budgets besteht bzw. herzustellen ist.

Betrachtet man zunächst den Prozeß der *Budgetaufstellung innerhalb der Ressorts*, so muß man feststellen, daß in diesem Bereich eine Zusammenführung von Einnahmen und Ausgaben – und damit das Äquivalenzprinzip – nur sehr begrenzt Wirkungen entfalten dürfte. Das Äquivalenzprinzip wirkt allenfalls, wie in den obigen Unterkapiteln A bis D gezeigt, auf die Wähler und Politiker als Prinzipale und auf diesem Wege (auch) auf die Chefbürokraten in den jeweiligen Ressorts. Über diese Verbindungslinie lassen sich auch Wirkungen auf die innerhalb der Ressorts auf den nachgelagerten Stufen befindlichen Bürokraten ableiten. Hier ist denkbar, daß der Chefbürokrat, da er selbst einer verstärkten Überwachung und Kontrolle unterliegt, seinerseits derartige Aktivitäten unternimmt. Dies gilt in besonderer Weise für jene Bereiche, in denen annähernd kostendeckende *Gebühren* erhoben werden. Von der Gebührenerhebung dürften daher, wie schon oben bei der Bürokratie im einzelnen gezeigt, besonders starke

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Anreize ausgehen, auch innerhalb der einzelnen Ressorts Effizienzsteigerungen vorzunehmen.

Diese Überlegungen sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Äquivalenzprinzip als Budgetregel hier einen vergleichsweise geringen Beitrag ausüben dürfte. Der Weg vom Wähler als eigentlichem Prinzipal über die Politiker und Chefbürokraten bis hin zur Bürokratie auf nachgelagerten Verwaltungsebenen ist sehr weit, so daß Streuverluste auftreten, wenn, wie dies beim Äquivalenzprinzip der Fall ist, am einen Ende der Skala, beim Wähler, angesetzt wird. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß der auftretende Effekt, wenngleich er nur eine begrenzte Rolle spielt, von seinem Vorzeichen her darauf ausgerichtet ist, die gegenwärtig diskutierten Maßnahmen zur Reform der öffentlichen Verwaltung zu unterstützen.

Eine größere Rolle spielen demgegenüber die Besteuerungsprinzipien für die Gestaltung des Budgetprozesses, wenn auf die Phase der *Budgetabstimmung zwischen den beteiligten Ressorts und dem Finanzministerium* abgestellt wird. Hier ist zunächst einmal zu fragen, wie das gegenwärtige System der Budgetgestaltung, das in obiger Abbildung 10 wiedergegeben ist, mit Blick auf das Äquivalenzprinzip und die Nicht-Äquivalenzfinanzierung zu interpretieren ist. Erst danach kann sich die Frage anschließen, wie eine stärkere Äquivalenzorientierung erreicht werden kann.

Man kann auf einer vorgelagerten Ebene feststellen, daß zwischen den Einnahmen des Finanzministers und der Summe der Ausgaben der Ressortminister notwendigerweise eine Entsprechung vorliegt ($F = \sum M_j$). Die Folgerung könnte entsprechend lauten, daß schon bei den bestehenden Budgetabläufen dem Äquivalenzprinzip entsprochen wird. Freilich ist diese rechentechnische Verbindung von Einnahmen und Ausgaben bei jedem Budget vorhanden. Diese Größen müssen sich bei der Budgetaufstellung immer entsprechen. Worauf es aber letztlich ankommt, ist die Frage, wieweit jenseits dieser rechentechnischen Identität die von den Ressorts getätigten Ausgaben sowie die vom Finanzminister erhobenen Einnahmen den Präferenzen der Staatsbürger entsprechen.

Breton bejaht dies grundsätzlich. Er geht davon aus, daß die Präferenzen der Wahlbürger im politischen Prozeß bei der Budgetgestaltung aufgenommen werden.[310] Stimmbürger und Interessengruppen haben nach seiner Auffassung die Möglichkeiten, entweder direkt auf die im Budgetprozeß beteiligten Akteure (Finanzminister; Fachminister; Mitglieder des Haushaltsausschusses) einzuwirken oder dies indirekt über andere Abgeordnete zu tun. Letztlich spiele dabei Wettbewerb zwischen den Ressorts die entscheidende Rolle. *Bretons* Ergebnis

[310] Vgl. ausführlicher *Breton*, S. 218 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ist, daß ausreichender Wettbewerb[311] besteht und politische Prozesse daher effizient ablaufen.[312]

Wie sieht es aber mit der Effizienz des politischen Prozesses aus, wenn die Einflußnahme von Wählern und Interessengruppen im Budgetprozeß asymmetrisch verläuft, von Zufälligkeiten u.ä. abhängt und sich daher einzelne Interessen besser durchsetzen als andere? Wie ist die Betrachtung zum Budgetprozeß zu modifizieren, wenn von Politikern ausgegangen wird, die sich eigennützig Renten anzueignen versuchen oder die, wie in der Interessengruppentheorie der Regierung angelegt, danach streben, Vermögen von schlecht organisierten Gruppen in der Gesellschaft zu gut organisierten Gruppen zu leiten? Welche Wirkungen stellen sich ein, wenn der politische Wettbewerb nur unvollständig funktioniert, etwa weil Wahlen nur in langen Zeitabständen stattfinden? In diesem Fall ist das Äquivalenzprinzip gerade *nicht* realisiert. Die Summe der öffentlichen Einnahmen mag zwar rechnerisch der Summe der von den Ressortministern verwendeten Ausgaben entsprechen, jedoch kann dabei nicht ausgeschlossen werden, daß ein Teil der Ausgaben in einer Weise verwendet wird, daß er den Interessen spezifischer Interessengruppen oder der Politiker (und Bürokraten) dient.[313] Vor diesem Hintergrund kann die Betrachtung in der obigen Abbildung ebenso als Beleg für die Existenz einer Nicht-Äquivalenzfinanzierung gesehen werden, mit der diesem Prinzip zugrundeliegenden Trennung beider Budgetseiten. Die getrennte Überantwortung von einnahmenpolitischen Kompetenzen in das Aufgabengebiet des Finanzministers und ausgabenbezogenen Zuständigkeiten in die Fachressorts impliziert ja gerade die getrennte Behandlung beider Budgetseiten im politischen Prozeß. Für diese zweite Interpretation spricht, daß der Charakter budgetpolitischer Auseinandersetzungen in der Konkurrenz zwischen verschiedenen Verwendungen zu sehen ist, in denen die jeweiligen Fachminister um möglichst hohe Ausgabenanteile kämpfen. Damit stehen die Auseinandersetzungen um rivalisierende Ausgabenkategorien im Vordergrund. Damit ist aber zugleich (zumindest implizit) gesagt, daß – trotz einer groben Abstimmung von Einnahmen und Ausgaben – der Bargaining-Prozeß ganz überwiegend von der Trennung der Einnahmen- und Ausgabenseite geprägt ist. Die Rückkoppelung zur Einnahmenseite ist auf der Ebene der Ressorts nur in sehr mittelbarer und schwacher Form (über die vom Finanzminister gesetzte Budgetrestriktion) gegeben.

---

[311] Siehe hierzu auch *Breton* (1993).

[312] Es fällt auf, daß diese Sicht sehr eng angelehnt ist an die Chicago-Perspektive, wie sie oben für *Gary Becker* beschrieben wurde. In der Tat bezieht sich *Breton* im genannten Beitrag explizit auf die Chicago-Schule, hier insbesondere auf die Arbeiten von *Director* und *Friedman*, siehe ebenda, S. 54 ff.

[313] Geht man in Anlehnung an *Brennan* und *Buchanan* von der Budgetgleichung $F = \alpha M_j$ aus, so ist eben nur ein Teil der Ausgaben der Ressortminister für die Bereitstellung öffentlicher Güter vorgesehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Sofern die obigen Abbildungen als Beleg für die Existenz einer Trennung von Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets (und somit für Nicht-Äquivalenzfinanzierung) angesehen werden, ist nach Möglichkeiten zu fragen, wie das Äquivalenzprinzip im Budgetprozeß gestärkt werden kann. Wie können institutionelle Änderungen eingeführt werden, die eine Zusammenführung von Einnahmen und Ausgaben bewirken und damit eine Stärkung des Äquivalenzprinzips nach sich ziehen?

II. Budgetgestaltung bei Nicht-Äquivalenzfinanzierung und unter dem Äquivalenzprinzip

1. Budgetgestaltung bei Nicht-Äquivalenzfinanzierung: General Fund Financing

Für die Überlegungen in diesem Abschnitt kann auf die oben (in Kapitel I) erfolgte vorläufige Kennzeichnung der Budgetgestaltung bei Nicht-Äquivalenzfinanzierung zurückgegriffen werden, die es nun näher zu erläutern und zu vertiefen gilt. Nicht-Äquivalenzfinanzierung impliziert, daß eine getrennte Bestimmung der Einnahmen sowie der Ausgaben des Budgets erfolgt. Es findet keine simultane Abstimmung zwischen beiden Budgetseiten statt.[314] Dies bedeutet, daß auf der Einnahmenseite identische Finanzierungsmuster für alle Ausgabenprogramme bestehen. Selbst wenn über Ausgaben einzeln entschieden wird, folgt die Verteilung der Einnahmen dem allgemeinen Finanzierungsmuster, das unabhängig von der Ausgaben- und Nutzenseite ist. Die eingenommenen Mittel werden in einem „Topf" gesammelt, der vom Finanzminister verwaltet wird. Von hier aus werden die Mittel an die Ressorts vergeben.

Es ist bekannt, daß diese Form der Budgetierung (im Vergleich zum Äquivalenzprinzip) zu ungünstigen Ergebnissen führt. Dies hat schon *Johansen* in den Überlegungen zum Lindahl-Preismechanismus gezeigt.[315] Er bezieht dabei seine Betrachtung auf zwei Individuen, A und B, zwei öffentliche Güter, X und Y, sowie ein privates Gut Z. Weiter nimmt er an, daß A für beide öffentliche Güter den Preis s zahlen muß, während B den Restbetrag aufbringen muß, der (1-s) Prozent der Kosten ausmacht. Es findet somit keine Preisdifferenzierung zwischen den beiden öffentlichen Gütern statt. (Man hat es also mit einer Form der Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln zu tun.) Die Maximierung der Nutzen von A und B unter der Budgetrestriktion ergibt nun, wie *Johansen* zeigt,

---

[314] Jedenfalls erfolgt eine solche Abstimmung nicht unmittelbar. Sie erfolgt allenfalls mittelbar in den Verhandlungsprozessen zwischen Finanz- und Ressortsministern – wie gezeigt.

[315] *Johansen* (1963), S. 346 ff.; ferner *Musgrave* (1996), S. 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

daß ein überbestimmtes System entsteht. Es gibt keinen Steueranteil, der die Optimierungsbedingungen erfüllt. Beide Individuen würden ein alternatives Güterbündel von X und Y, finanziert mit getrennten Steuern, vorziehen. Beide Individuen wären somit bei einer äquivalenzorientierten Finanzierung besser gestellt.

Darüber hinaus schwächt die Finanzierung aus allgemeinen Deckungsmitteln die Möglichkeit des Wählers, im Rahmen des Budgetprozesses seine Präferenzen zu artikulieren. Wird also im politischen Prozeß über ein bestimmtes Programm entschieden, ohne die Einnahmequelle an den entsprechenden Lösungsvorschlag für das Programm zu koppeln, so hat der Wähler zwar nach wie vor die Freiheit, zwischen verschiedenen Volumina des Ausgabenprogramms zu wählen. Er kann auch über das Gütermix bei den Ausgaben bestimmen. Weil er aber nicht frei ist, die Grenznutzen eines Programms zusammen mit den Grenzkosten abzustimmen, kommt es zu keinem Ausgleich von Grenzkosten und Grenznutzen. Damit ist die Möglichkeit ausgeschlossen, daß Lösungen gefunden werden, die von allen Staatsbürgern präferiert werden. Es kommt zur Wahl eines bestimmten Programmvolumens, jedoch ist dies keine Lösung, die von allen Beteiligten akzeptiert wird.[316] Anders als in einem System der Äquivalenzfinanzierung, in dem sich Grenzkosten und Grenznutzen entsprechen und ein Programm zustande kommt, dem alle ihre Zustimmung erteilen, kommt es bei der Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln zu Verlierern, deren Finanzierungsanteile den Nutzen übersteigen. Das führt zu Frustrationskosten.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln zu widersprüchlichen Ergebnissen führen kann. Während bei einer Zweckbindung der Mittel eine von allen Wählern gewünschte Ausweitung des öffentlichen Angebots auch die tatsächliche Ausweitung des Angebots nach sich zieht, muß dies bei einer Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln, wie *Browning* gezeigt hat, nicht der Fall sein.[317] Das Ausgabenvolumen mag dann steigen oder fallen, je nach den spezifischen Bedingungen.

Im Rahmen einer Finanzierung des Budgets aus allgemeinen Deckungsmitteln würde eine Deckelung der Ausgaben, wie angesichts der großen Finanzierungsprobleme in vielen westlichen Industrieländern gegenwärtig erwogen, die Fehlallokationen nur verstärken. In einem solchen Falle wären nicht nur die Steueranteile konstant, sondern auch die gesamten Budgetmittel in ihrer Obergrenze festgelegt. Eine Besserstellung des A wäre dann nicht mehr möglich, ohne daß gleichzeitig B schlechter gestellt würde. Das gesamte Angebot an öffentlichen Gütern wäre dann nicht mehr, wie bisher, ein Positiv-Summen-Spiel,

---

[316] Vgl. *Musgrave* (1996), S. 21.

[317] Vgl. *Browning* (1975), S. 377 ff.; zuvor hatte schon *Buchanan* (1967), Kap. 6 auf diese Möglichkeit hingewiesen, jedoch ohne eine genauere formale Ableitung zu liefern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

in dem durch das öffentliche Angebot die Wohlfahrt der Gesellschaft erhöht wird, sondern ein Null-Summen-Spiel, weil die Besserstellung eines Individuums die Schlechterstellung eines anderen Individuums nach sich zöge.[318]

Obwohl diese Nachteile des General Fund Financing bekannt sind, wird diese Budgetregel in den meisten Ländern vorrangig angewendet. Zweckbindungen von Steuermitteln an bestimmte Verwendungen stellen demgegenüber empirisch die Ausnahme dar.[319] Sie stehen aber im Zentrum einer äquivalenzorientierten Budgetgestaltung, wie im folgenden gezeigt wird.

2. Budgetgestaltung unter dem Äquivalenzprinzip: Partikularisierung des Budgets

a) Unterscheidung in nutzungsbezogene und lenkungsbezogene Zweckbindungen

Das Äquivalenzprinzip impliziert, daß über eine öffentliche Ausgabe und die dazugehörige Finanzierung simultan entschieden wird. Dies führt haushaltstechnisch zu einer Zweckbindung des Abgabenaufkommens. Für die Budgetgestaltung scheint dies zunächst darauf hinauszulaufen, daß eine stärkere Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips ein mehr oder minder ausdifferenziertes System von Zweckbindungen nach sich zieht. Es stellt sich die Frage, wie eine solche Partikularisierung des Budgets zu beurteilen ist. Hierzu ist es hilfreich, die oben erfolgte Trennung von nutzungsbezogener und lenkungsbezogener Äquivalenz aufzugreifen und an dieser Stelle vertiefend zu behandeln.

In den obigen Unterkapiteln, in denen die Wirkungen von Zweckbindungen auf die Verhaltensweisen der Akteure des politischen Prozesses analysiert wurden, klang dazu bereits eine Unterscheidung an, die hier aufgegriffen und vertieft werden kann. Wenn in den obigen Abschnitten Zweckbindungen angesprochen wurden, so standen zumeist äquivalenzgerechte Zweckbindungen im Vordergrund der Betrachtung. Dabei handelte es sich um solche Zweckbindungen, bei denen die zweckgebundene Einnahme und die mit dieser Einnahme finan-

---

[318] Vgl. auch *Musgrave* (1996), S. 22.

[319] Zu empirischen Daten siehe etwa National Tax Association – Tax Institute of America (1985). Die darin enthaltenen Beiträge von *Jankowski, Chu, Brazer* und *Oakland* geben zugleich einen vorzüglichen Überblick über die Vorteile und Nachteile der Zweckbindung. – Siehe auch die Hinweise zu empirischen Arbeiten über die Wirkungen von Zweckbindungen im obigen Abschnitt D.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zierte Ausgabe in einem Komplementärverhältnis standen. Dies führte dazu, daß diejenigen, die den Nutzen aus einer spezifischen Ausgabe hatten, auch die Finanzierung zu tragen hatten. Hieraus ergaben sich Steuerungsmöglichkeiten der am politischen Prozeß beteiligten Akteure, die unter Allokationsaspekten positiv eingeschätzt wurden. Weil bei dieser Art der Zweckbindung eine Beziehung zwischen den aus dem Ausgabenvorteil resultierenden Nutzen und der Einnahme besteht, kann sie auch als nutzungsbezogene Zweckbindung bezeichnet werden. Das Ziel dieser Zweckbindung liegt darin, dem Nutzer staatlicher Leistungen vor Augen zu führen, welche Ressourcen für ihn aufgewendet werden. Insofern geht es um die Herstellung einer *nutzungsbezogenen* Äquivalenz.

Dieser Art von Zweckbindung standen in den obigen Betrachtungen jene Formen der Zweckbindung gegenüber, bei denen keine komplementäre Beziehung zwischen der Einnahme und der Ausgabe vorlag. Die Einnahmenquelle hatte mit der Mittelverwendung (im Extrem) nichts zu tun. Es war somit auch keine Nutzungsäquivalenz gegeben. Diese Form der „sinnentleerten" Zweckbindung wurde mit Blick auf die Akteure des politischen Prozesses negativ beurteilt. Es wurde gezeigt, daß die Handlungsspielräume von Politikern und Bürokraten durch derartige Zweckbindungen nicht oder nur unwesentlich begrenzt werden. Auch Interessengruppen haben bei dieser Form der Zweckbindung weiterhin Möglichkeiten, ihre Rent-seeking-Aktivitäten erfolgreich fortzusetzen. Dies scheint zunächst darauf hinzudeuten, daß positive Lenkungseffekte – und damit auch ein Beitrag zur Realisierung des Äquivalenzprinzips in seinem allokativen Verständnis – mittels derartiger Zweckbindungen nicht zu erwarten sind.

Im folgenden soll nun gezeigt werden, daß diese nicht-nutzungsbezogenen Zweckbindungen dennoch Effizienzvorteile im Vergleich zur Nicht-Äquivalenzfinanzierung (General Fund Financing) aufweisen. Obwohl also ein Nutzungs- oder Entsprechungsverhältnis nicht vorliegt, treten spezifische Lenkungswirkungen auf. In diesem Sinne kann auch von lenkungsbezogenen (im Gegensatz zu nutzungsbezogenen) Zweckbindungen gesprochen werden. Durch die Zusammenführung von Einnahmen und Ausgaben mittels Zweckbindungen wird dem Wähler (nicht dem Nutzer!) vor Augen geführt, mit welchen Kosten bestimmte öffentliche Aufgaben verbunden sind. Insofern wird ein Beitrag zur Realisierung des Äquivalenzprinzips in seiner *lenkungsbezogenen* Variante geleistet.

Bevor im folgenden genauer erläutert wird, wie man sich derartige lenkungsbezogene Zweckbindungen vorstellen kann (Abschnitt c), soll zuvor auf die finanzwissenschaftliche Kritik an Zweckbindungen eingegangen werden (Abschnitt b). Auf dieser Basis kann dann eine Beurteilung der Budgetgestaltung unter derartigen Zweckbindungen erfolgen (Abschnitt d).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

b) *Finanzwissenschaftliche Einwände gegen die Zweckbindung und die Partikularisierung des Budgets*

Üblicherweise gehen Überlegungen zur Budgetgestaltung unter dem Äquivalenzprinzip von dem Vorverständnis aus, daß hierduch eine Vielzahl einzelner Budgetposten geschaffen wird, über die jeweils getrennt abzustimmen ist. Für einzelne Aufgaben sind danach spezielle (zumeist nutzungsbezogene) Abgaben zu erheben, und über jede einzelne Aufgabe und die zugehörige Finanzierung ist getrennt zu entscheiden. Gemäß diesen Vorstellungen führt dies nicht nur zur Verletzung des Budgetgrundsatzes der Einheit, nach dem über die Summe der öffentlichen Einnahmen und die Summe der öffentlichen Ausgaben im Rahmen des Gesamtbudgets entschieden werden soll, sondern auch zu einer Aufsplittung des Abgabensystems mit der Folge, daß eine Vielzahl einzelner neuer Abgabentatbestände geschaffen wird.[320]

In der Finanzwissenschaft gibt es nun – beruhend auf diesem Vorverständnis – eine umfangreiche Literatur, die sich mit dem Problem der Zweckbindung des Abgabenaufkommens beschäftigt.[321] So wurden gegen Ende des 18. Jahrhunderts und im 19. Jahrhundert mit der Entstehung des modernen Budgets Bemühungen ausgelöst, die in der Zweckbindung (und in Sonderfonds) zum Ausdruck kommenden Partikularinteressen zu reduzieren und die Stellung des Parlaments im politischen Entscheidungsprozeß zu stärken.[322] Der Festlegung von Haushaltsgrundsätzen und ihrer Verankerung im Haushaltsrecht kam dabei besondere Bedeutung zu, handelte es sich doch nicht um formale Gestaltungsgrundsätze für den öffentlichen Haushalt oder gar willkürliche Postulate, sondern um „Maximen, die aus Wesen und Funktionen des Haushaltsplans abzuleiten sind"[323] und im Kern die Rechte des Parlaments manifestieren sollten.[324] In der Finanzwissenschaft wird vor allem kritisiert, daß mit der Zweckbindung bestimmte Staatsausgaben vorweg gebunden sind und ihnen damit eine höhere Dringlichkeit als anderen zukommt. Nach dieser Auffassung mag die Bevorzugung bestimmter Staatszwecke anfangs, bei der Festlegung einer Zweckbindung, von einem allgemeinen Konsens getragen werden. Mit der Fixierung

---

[320] Vgl. zu einer ähnlichen Befürchtung, allerdings auf die Ökologisierung des Steuer- und Abgabensystems mittels Sonderabgaben bezogen, *Hansmeyer/Ewringmann* (1990).

[321] Vgl. schon *Jèze* (1927), S. 103 ff.; *Neumark* (1929), S. 162 ff.; *Heinig* (1949–1951).

[322] Vgl. ausführlich *Heinig* (1949–1951); *Müller* (1989).

[323] *Neumark* (1952), S. 573.

[324] So auch *Schmölders* (1970), S. 74. Eine andere Auffassung zur Bedeutung der Budgetgrundsätze vertrat *Recktenwald* (1969), S. 23. Er sieht in ihnen mit Blick auf die formal- klassifikatorischen Fragen, die bei ihrer Behandlung in der Literatur häufig im Vordergrund stehen, einen „Tummelplatz meist pseudowissenschaftlicher Formalisten".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

würde der Tatbestand aber längerfristig festgeschrieben; es sei in späteren Perioden dann schwieriger, davon abzugehen.[325] Zweckgebundene Aufgaben würden danach im parlamentarischen Entscheidungsprozeß nicht wie sonstige Staatsaufgaben behandelt. Veränderungen in der Gewichtung von Staatsaufgaben und in den Prioritäten der parlamentarischen Entscheidungsträger seien nur schwer budgetär umzusetzen, wenn spezielle Einnahmen „vorweg" für bestimmte Ausgabenzwecke vorbehalten seien.[326] „Die einzelne Ausgabe ist dann in ihrer Höhe von der Entwicklung der entsprechenden speziellen Einnahme abhängig und kann mit Blick auf die tatsächlichen Ausgabenerfordernisse einmal zu hoch und ein anderes Mal zu niedrig ausfallen".[327] Die „Gleichwertigkeit der Staatszwecke" würde durchbrochen[328], die politische Programmfunktion des Budgets behindert.[329] Dem Budget komme insgesamt eine geringere Flexibilität zu, es fehle die Möglichkeit, auf wirtschaftliche oder politische Veränderungen entsprechend zu reagieren.[330] Hieraus würde folgen, daß die Zweckbindung zur Ursache einer ineffizienten Mittelverwendung wird.[331] Zudem würde es schwierig, die Regierung zu kontrollieren und einen ausgeglichenen Gesamthaushalt zu gewährleisten.

Diese finanzwissenschaftliche Kritik an der Zweckbindung ist vor dem Hintergrund des spezifischen Vorverständnisses zu sehen. Wenn infolge der zunehmenden Unübersichtlichkeit des Budgets von finanzwissenschaftlicher Seite eine Schwächung des Demokratieprinzips sowie Effizienzverluste befürchtet werden, so stehen jeweils die obigen Vorstellungen von der Gestaltung des Budgets dahinter. Dieses Vorverständnis läßt sich zudem aus den historischen Gegebenheiten leicht erklären: Man kann die Finanzwirtschaft der Fürsten des ausgehenden Mittelalters als ein typisches Beispiel für die Existenz derartiger Einzelbudgets und die zunehmende Partikularisierung des Budgets ansehen.[332] Die Folge hiervon war ganz unzweifelhaft, daß bei den Untertanen in jener Zeit ein großes Ausmaß an Einnahmenillusion bestanden hat. Die Budgets in den Fürstentümern des ausgehenden Mittelalters waren daher tatsächlich in einem hohen Maße durch Intransparenz, Ineffizienz und Demokratieferne gekennzeichnet. Mit Blick auf ein solches Szenario ist die finanzwissenschaftliche Kritik an der Zweckbindung ohne Zweifel berechtigt. Vor diesem Hintergrund werden dann auch Einwände gegen eine breitere Anwendung des Äquivalenz-

---

[325] Vgl. *Zimmermann* (1987), S. 196; vgl. auch *Deran* (1965), S. 355.
[326] Vgl. auch *Dickertmann* (1971), S. 178 f.
[327] *Zimmermann* (1987), S. 196.
[328] *Schmölders* (1965/1970), S. 74.
[329] Vgl. *Caesar* (1981), S. 412.
[330] Vgl. *Rottländer* (1989), S. 49.
[331] Vgl. *Wittmann* (1981), S. 14.
[332] Vgl. etwa die Studie von *Schneider* (1958).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

prinzips verständlich, die darauf hinweisen, daß die mit diesem Prinzip einhergehende Partikularisierung des Budgets in einem hohen Maße zu Ineffizienzen führen würde.

c) Budgetgestaltung mittels lenkungsbezogener Zweckbindungen

Eine stärkere Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips muß aber keineswegs in der beschriebenen, dem gängigen Vorverständnis in der Finanzwissenschaft entsprechenden Weise erfolgen. Man kann sich eine Umsetzung einer äquivalenzorientierten Staatsfinanzierung vielmehr auch in der Weise vorstellen, daß das Budget in wenige große Aufgabenpakete aufgeteilt wird, die mit einem bestimmten (zweckgebundenen) Anteil der Einkommensteuer finanziert werden. Auf diese Weise könnten etwa die Verteidigungsausgaben durch einen bestimmten Anteil (z. B. 25%) der Einkommensteuer zweckgebunden finanziert werden. In gleicher Weise könnte mit den Sozialausgaben, den verkehrsbezogenen Ausgaben oder den Bildungsausgaben verfahren werden. Sofern die Aufsplittung des Budgets in nur wenige, sagen wir: fünf oder sechs, Aufgabenpakete erfolgt, wäre zwar das Einheitsbudget durchbrochen. Von einer zunehmenden Partikularisierung mit der Folge einer zunehmenden Unübersichtlichkeit könnte aber sicherlich nicht gesprochen werden. Zudem wäre durch das Anknüpfen an der Einkommensteuer gewährleistet, daß kein neuer Abgabentatbestand (etwa als äquivalenzbezogene Verteidigungs-, Verkehrs- oder Bildungsabgabe) geschaffen würde. Die Zahl der Steuern würde sich also nicht erhöhen. Es würden lediglich Anteile der großen Steuern, wie der Einkommensteuer oder der Umsatzsteuer, für spezifische Verwendungen vorgesehen.

Bei einer solchen Vorgehensweise spielt die nutzungsbezogene Äquivalenz keine Rolle. Es werden bestimmte Ausgabenkategorien mit bestimmten Einnahmen verknüpft, ohne daß zwischen den beiden Größen ein Komplementärverhältnis bestehen muß. Wenn also Anteile der Einkommensteuer für das Aufgabenpaket Verteidigung oder Bildung zweckgebunden verwendet würden, so bedeutet das nicht, daß der Nutzen aus dem Verteidigungspaket oder dem Bildungspaket und die Belastungswirkungen aus der progressiven Einkommensteuer sich entsprechen. Es ist *kein* Nutzungs- oder Entsprechungsverhältnis, das hier als Grundlage für die Zweckbindung dient. Vielmehr ist es allein der durch die Zweckbindung anvisierte Lenkungseffekt, der beim Wähler eine verbesserte Informationslage bewirken soll, wobei bei dieser Betrachtung der Staatsbürger als Wähler im Vordergrund steht (im Gegensatz zum Nutzer öffentlicher Leistungen).

Um so vorgehen zu können, wäre es hilfreich, wenn die Ausgaben in einer Weise zusammengefaßt würden, daß homogene Ausgabenpakete entstehen. In-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sofern lassen sich Argumente dafür finden, Aufgaben, die ein ähnliches Sachgebiet umfassen, zusammenzufassen. Umgekehrt würde es der Transparenz nicht dienlich sein, wenn Aufgaben aus ganz unterschiedlichen Bereichen in einer Kategorie zusammengefaßt würden. Eine Budgeteinteilung nach dem Funktionalprinzip könnte daher eine Hilfe sein. Das Ergebnis wären, wie schon erwähnt, Aufgabenpakete, die die großen Aufgaben wie Verteidigung, Bildung, Verkehr, Soziales usw. erfassen. Alle Aufgaben, die sich nicht einem solchen Aufgabenpaket zuordnen lassen, könnten in einem Restbudget erfaßt werden. In der Bundesrepublik Deutschland scheint eine solche Bündelung insbesondere bei den Aufgabenbereichen des Bundes recht gut möglich zu sein, weil das Ressortprinzip auf Bundesebene eine starke Affinität zum Funktionalprinzip aufweist. Auf der Ebene der Kommunen wäre demgegenüber die bestehende Ressorteinteilung für eine derartige Aufgabenbündelung weitgehend ungeeignet, weil auf der kommunalen Ebene in den einzelnen Ressorts sehr heterogene Aufgaben zusammengefaßt sind.

Mit der vorgeschlagenen Ausgabenbündelung oder -gruppierung nach dem Äquivalenzprinzip hat man sich vom ursprünglichen Gedanken des Äquivalenzprinzips als Entsprechungsprinzip entfernt. Während der Staatsbürger bei der Abstimmung über Einzelprojekte seine Nutzen- und Kostenvorstellungen relativ exakt einbringen kann, reduziert sich diese Möglichkeit bei der Bündelung von Ausgaben zu Ausgabenkategorien mit dem Grad der Bündelung. Trotzdem dürfte eine solche Vorgehensweise, selbst wenn nur wenige Ausgabenbündel (mit der zugehörigen Finanzierung) zur Disposition gestellt würden, dem bisherigen Verfahren des General Fund Financing überlegen sein.

Es stellt sich nun die Frage, welche Wirkungen mit einer solchen Aufgabenbündelung verbunden sind. Insbesondere ist zu fragen, ob die oben genannten finanzwissenschaftlichen Einwände gegen eine Zweckbindung des Abgabenaufkommens weiterhin uneingeschränkt Gültigkeit besitzen.

d) Beurteilung der lenkungsbezogenen Zweckbindungen – Zugleich eine Relativierung der finanzwissenschaftlichen Einwände

Unter der skizzierten Vorgehensweise weisen budgetpolitische Entscheidungen eine größere Effizienz auf. Wenn beispielsweise die in einem Aufgabenblock zusammengefaßten Ausgaben, etwa die Ausgaben für innere und äußere Sicherheit, ansteigen, so würde dies notwendigerweise zu einem Anstieg der zweckgebundenen Einnahme, aus der dieser Ausgabenblock finanziert wird, z. B. dem Einkommensteueranteil, führen. Die Bürger merken dann genauer, als dies beim General Fund Financing der Fall ist, welche Aufgaben- und Ausgabenblöcke in welchem Umfang ansteigen. Das versetzt sie in die Lage abzuwä-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gen, ob ihnen das Ausgabenwachstum den Anstieg des Einkommensteueranteils wert ist. Das Ergebnis einer solchermaßen erfolgenden lenkungsbezogenen Zweckbindung ist demnach eine größere Kosten-Nutzen-Abwägung in den Budgetentscheidungen.

Damit kann auch Bezug genommen werden auf die oben (in Unterkapitel A) angestellten Überlegungen zum Ausmaß der Einnahmenillusion. Dort war darauf hingewiesen worden, daß das Ausmaß an Einnahmenillusion vom Sichtbarkeitseffekt und vom Fragmentierungseffekt beeinflußt wird. Folgt man dem in der Finanzwissenschaft weit verbreiteten Vorverständnis einer äquivalenzorientierten Budgetgestaltung, so stünden sich bei einer zunehmenden Partikularisierung des Budgets eine Verringerung der fiskalischen Illusion infolge größerer Sichtbarkeit und eine Erhöhung der fiskalischen Illusion infolge einer größeren Aufsplittung des Budgets gegenüber. Ein äquivalenzorientiertes Budget würde gemäß dieser Sicht zwar zu einer Erhöhung der „visibility" beitragen, aber zugleich eine Zunahme der „fragmentation" mit sich bringen. Der Nettoeffekt wäre offen.

Diese Aussagen können nun mit Blick auf den Fragmentierungseffekt relativiert werden. Folgt die Budgetgestaltung den zuvor skizzierten Regeln, so wäre mit großer Wahrscheinlichkeit kein negativer Fragmentierungseffekt zu erwarten. Der Sichtbarkeitseffekt resultierend aus der Zusammenfassung von Einnahmen und Ausgaben würde gestärkt, ohne daß die Budgetaufspaltung zu negativen Effekten führen würde. Dies hat zur Konsequenz, daß der Wähler einer geringeren Einnahmenillusion unterliegt. Er ist eher in der Lage, bestimmte Budgetzusammenhänge zu erkennen.

Damit relativieren sich die gegen eine Zweckbindung von Haushaltsmitteln gerichteten finanzwissenschaftlichen Einwände. Diese – im einzelnen wohlbegründeten – Einwände richten sich vor allem gegen jene Zweckbindungssysteme, die umfassend angelegt sind, d.h. die in großer Anzahl bestehen und die in einem nennenswerten Grad Budgetanteile der parlamentarischen Kontrolle entziehen. Würde es demgegenüber gelingen, Ausgaben in der beschriebenen Weise zusammenzufassen und hierfür bestimmte Finanzierungsanteile festzulegen, so erfolgte die Beratung und Abstimmung derartiger Programme nach wie vor im Parlament. Eine Aushöhlung der Rechte des Parlaments oder eine einseitige Bevorzugung von Partikularinteressen, wie in der Literatur befürchtet, wäre daher keineswegs gegeben. Eine Schwächung des Demokratieprinzips, wie sie einem System zweckgebundener Einnahmen häufig vorgeworfen wird, wäre ebenso nicht absehbar. Im Gegenteil: Durch die stärkere Sichtbarkeit von Nutzen und Kosten könnte ein positiver Beitrag zum Demokratieprinzip geleistet werden, weil sich der Wähler im politischen Prozeß stärker einschaltet und seine „Prinzipal-Aufgaben" wahrnimmt. Auch die in der Finanzwissenschaft befürchteten Effizienzverluste der Zweckbindung würden sich vor dem Hinter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

grund einer solchen Vorgehensweise relativieren. Die Festlegung der Ausgabenanteile würde, wie bisher, jährlich neu erfolgen. Man hätte somit zwar Finanzierungsanteile bestimmter Steuern an bestimmte Aufgaben und Ausgaben gebunden, was für sich betrachtet den budgetpolitischen Entscheidungsspielraum einschränken mag. Jedoch verbliebe mit der jährlich neu erfolgenden Festlegung der Ausgabenanteile ein gleicher Spielraum wie bisher. Die Befürchtung, daß einmal erfolgte Mittelzuweisungen sich nicht mehr (oder nicht mehr so leicht) ändern ließen und von daher bei einer Zweckbindung des Abgabenaufkommens größere Starrheiten in die Budgetabläufe hineingetragen würde, ist daher nicht gerechtfertigt.

Man könnte mit Blick auf die Effizienz des Budgetverfahrens im übrigen genauso gut das gegenwärtige Budgetierungssystem beklagen, das wegen der Dominanz der Exekutive bei der Budgetaufstellung ja ebenso, sogar in besonders hohem Maße, Züge von Starrheit und Inflexibilität aufweist. Die dem General Fund Financing zugesprochenen Vorteile größerer Flexibilität sind vor diesem Hintergrund eher akademisch-theoretischer Natur und haben in tatsächlichen Budgetprozessen in dieser Weise nie bestanden.

Befürchtungen einer mangelnden Praktikabilität des Vorschlags scheinen ebenso unbegründet. Eine Konzentration der öffentlichen Ausgaben (zusammen mit der zugehörigen Finanzierung) auf wenige Blöcke erscheint prinzipiell möglich. Die einzelnen Ausgabenblöcke könnten, wie bisher, den parlamentarischen Prozeß durchlaufen.

Es sei abschließend noch einmal betont, daß diese lenkungsbezogene Variante der Budgetgestaltung nur in begrenztem Maße eine höhere Effizienz in die Budgetgestaltung hineinträgt. Dies gilt zumindest dann, wenn man als Vergleichsmaßstab die nutzungsbezogene Äquivalenz, etwa die Abgeltung spezifischer Sondervorteile über Gebühren, zugrundelegt. Hier sind die Rückwirkungen auf die Nutzer wesentlich unmittelbarer. Im Vergleich zum gegenwärtigen General Fund Financing, bei dem der Zusammenhang zwischen der Einnahmeerhebung und der Verausgabung der Mittel aber vollständig durchbrochen ist, erscheint die vorgeschlagene Lösung jedoch überlegen.

III. Zwischenergebnis

In diesem Unterkapitel stand die Frage im Vordergrund, in welcher Weise sich die Budgetprozesse unter einer Nicht-Äquivalenzfinanzierung und unter dem Äquivalenzprinzip gestalten. Dazu wurde zunächst einmal eine stilisierte Betrachtung der Budgetabläufe entwickelt. Danach kann der Budgetprozeß idealtypisch in die Phase der Budgetaufstellung innerhalb der einzelnen Ressorts und in die Phase der Abstimmung zwischen den Ressorts unterteilt wer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

den. Für die Budgetaufstellung innerhalb der Ressorts führt das Äquivalenzprinzip allerdings nur begrenzt zu nennenswerten Lenkungseffekten. Allenfalls über die Steuerung des Chefbürokraten können sich mittelbare Wirkungen bis auf die Ebene der nachgelagerten Verwaltungseinheiten „fortpflanzen". Allerdings sollte diese Wirkungskette nicht überschätzt werden.

Bei der Abstimmung von Budgetentscheidungen zwischen verschiedenen Ressorts sind hingegen Änderungen zu erwarten, wenn man auf eine stärkere Äquivalenzfinanzierung des Budgets übergeht. Insgesamt führt hier das Äquivalenzprinzip zu einer Partikularisierung von Budgetentscheidungen, was haushaltstechnisch durch ein System von Zweckbindungen realisiert wird. Den gegen Zweckbindungen aus finanz- und haushaltswirtschaftlicher Perspektive entgegengebrachten Einwänden kann dabei in der Weise begegnet werden, daß Ausgaben zu Ausgabenbündeln oder -paketen zusammengefaßt werden und hierfür ein bestimmter Finanzierungsanteil festgelegt wird.

Die lenkungsbezogenen Zweckbindungen stellen zwar ein Abrücken von der Idealform der nutzungsbezogenen Äquivalenz dar. Sie dürften aber allein schon deshalb von großer Bedeutung sein, weil sich viele Ausgaben einer nutzungsbezogenen Äquivalenz entziehen. Mit der lenkungsbezogenen Äquivalenz ist es im Rahmen der Budgetgestaltung daher möglich, auch jene Bereiche des öffentlichen Haushalts einer Steuerung durch das Äquivalenzprinzip zugänglich zu machen, die üblicherweise für äquivalenzbezogene Finanzierung als ungeeignet erachtet werden. Damit ergeben sich wesentlich breitere Anwendungsmöglichkeiten für das Äquivalenzprinzip, als gemeinhin angenommen. Insbesondere der zuletzt genannte Aspekt dürfte daher für die Frage der Möglichkeiten der Anwendung des Äquivalenzprinzips von erheblicher Tragweite sein.

F. Zusammenfassung: Steuerung des politischen Prozesses durch das Äquivalenzprinzip?

Die diesem Kapitel zugrundeliegende Fragestellung lautete, ob durch das Äquivalenzprinzip, aufgefaßt als institutionelles Arrangement, eine Veränderung der Verhaltensweisen der politischen Akteure und des Budgetprozesses erreicht werden kann, die eine gleichzeitige Berücksichtigung von Einnahmen und Ausgaben sowie eine Stärkung der Wählerpräferenzen bei den politischen Entscheidungsträgern bewirken. Dabei wurde berücksichtigt, daß das Äquivalenzprinzip verschiedene Ausprägungen annehmen kann, die die Ergebnisse mit beeinflussen. An dieser Stelle sollen noch einmal kurz die Ergebnisse zusammengefaßt werden. Dabei wird zunächst – entsprechend den vorstehenden Unterkapiteln – in die akteursspezifische und die budgetpolitische Perspektive un-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

terschieden (I und II). Zusätzlich werden instrumentspezifische Besonderheiten hervorgehoben, die sich quer über alle Unterkapitel ableiten lassen (III).

I. Die akteursspezifische Perspektive: Veränderte Prinzipal-Agent-Relationen

Mit Blick auf die betrachteten Akteure wurde mit den vorstehenden Ausführungen gezeigt, daß sich unter dem Äquivalenzprinzip als fiskalische Regel Veränderungen in den zugrundeliegenden Prinzipal-Agent-Beziehungen ergeben können. Der Sichtweise in Kapitel III hatte ein pessimistisches Bild des politischen Prozesses zugrundegelegen. Es wurde davon ausgegangen, daß die Wählerpräferenzen im politischen Prozeß letztlich nicht oder nur unzureichend berücksichtigt werden. Es waren vielmehr die „Störgrößen", nämlich Politiker, Bürokraten und spezielle Interessengruppen, deren Einfluß beim Zustandekommen budgetpolitischer Entscheidungen als entscheidend angesehen wurde.

Im vorliegenden Kapitel wurde demgegenüber gezeigt, daß eine Verankerung des Äquivalenzprinzips grundlegende Veränderungen in den Informationslagen und Anreizstrukturen bei den am Budgetprozeß beteiligten Akteuren herbeiführen dürfte. Das Resultat sind Änderungen in den Prinzipal-Agent-Strukturen sowie – im Gefolge – im Gewicht der jeweiligen Akteure im politischen Prozeß. Die das Zusammenwirken der Akteure kennzeichnende „verknüpfende Struktur" hat ein anderes Aussehen bekommen. Die Wähler als Ausgangs- und Zielpunkte staatlicher Maßnahmen haben bei äquivalenzorientierter Staatsfinanzierung sowohl verbesserte Informationen als auch stärkere Anreize, auf Politiker als Agenten einzuwirken. Dies läuft auf eine Kanalisierung der Verhaltensweisen von Politikern hinaus. Durch diesen Prozeß gelangen Politiker unter zunehmenden Druck, ihre Ausgaben-Einnahmen-Entscheidungen nunmehr in einer Weise zu treffen, die den Präferenzen der Wähler stärker entsprechen. Dazu zählt im Rahmen der mehrstufigen Prinzipal-Agent-Beziehungen auch, daß sie ihrerseits auf die Bürokratie verstärkt einwirken, ein kostenminimales und präferenzengerechtes Angebot an öffentlichen Leistungen bereitzustellen. Es wurde im einzelnen gezeigt, daß Politiker hierzu die Möglichkeiten besitzen, und daß bei Vorliegen des Äquivalenzprinzips die Anreize zur Wahrnehmung dieser Möglichkeiten tendenziell zunehmen.

Damit ergibt sich insgesamt, daß der Einfluß der Wählerpräferenzen im politischen Prozeß deutlich zunehmen dürfte. Anstatt nur am Rande Berücksichtigung zu finden, dürfte das Gewicht des Wählers in einem fiskalisch-institutionellen Umfeld, das sich am Äquivalenzprinzip orientiert, größer sein als bei einer Trennung beider Budgetseiten. Eine wichtige Rolle zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips dürfte dabei auch das Ausmaß an Wettbewerb ausmachen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Je mehr Politiker und Bürokraten als Agenten dem Wettbewerb ausgesetzt sind, desto größer sind die Anreize das öffentliche Leistungsbündel an den Präferenzen der Staatsbürger auszurichten.

II. Die budgetpolitische Perspektive: Umfassende Umsetzung des Äquivalenzprinzips problematisch, aber Annäherungen möglich

Neben der Betrachtung von Prinzipal-Agent-Beziehungen wurde das Augenmerk auch auf die Abläufe von Budgetprozessen gerichtet. Hier ergab sich als Schlußfolgerung, daß eine Umgestaltung des Budgets in dem Sinne, daß getrennte Entscheidungen über einzelne Einnahmen und Ausgaben herbeigeführt werden und insofern eine Partikularisierung des Budgets stattfindet, zwiespältig zu beurteilen ist.

Gegen eine umfassende Partikularisierung sprechen technische und ökonomisch-finanzwissenschaftliche Gründe. Die technischen Argumente zielen darauf ab, daß eine solche Partikularisierung nur begrenzt möglich ist, weil hiermit steigende Abstimmungskosten einhergehen. Eine Herbeiführung von Abstimmungen über einzelne Ausgabenprogramme und die zugehörige Finanzierung mag daher bezogen auf spezielle Aufgabenfelder zwar möglich sein. Sie eignet sich aber nicht für den Prozeß der Budgetgestaltung als Ganzen. Die ökonomisch-finanzwissenschaftlichen Argumente gegen eine Partikularisierung von Budgetentscheidungen stellen demgegenüber auf die Effizienz des politischen Prozesses und die Schwächung des Demokratieprinzips ab. Hier ließ sich den traditionellen finanzwissenschaftlichen Einwänden gegen Zweckbindungen des Abgabenaufkommens entnehmen, daß derartige Partikularisierungen des Budgets historisch gesehen eine enge Interessenorientierung zugunsten des Landesfürsten/Königs oder einiger weniger priviligierter Schichten beinhalteten. Vor diesem Hintergrund war es Anliegen des Zweckbindungsverbots, diese Entscheidungsbefugnisse zu begrenzen und die Rolle des Parlaments (als demokratisch legitimiertes Organ) zu stärken. Mit der Forderung nach einer Partikularisierung des Budgets mittels Zweckbindungen wird diese historische Errungenschaft anscheinend in Frage gestellt. Es erscheinen daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht Zweifel angebracht, ob eine Partikularisierung wünschenswert ist.

Eine pragmatischere Variante der Umgestaltung der Budgetprozesse unter dem Äquivalenzprinzip könnte jedoch so aussehen, daß verschiedene Ausgabenposten gebündelt werden. Dies kann im Ergebnis sogar zu einer Annäherung an die bestehende Ressorteinteilung des Budgets führen. Es ist dann eine getrennte Abstimmung über die Ausgabenbündel oder -pakete und ihre Finanzie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

rung herbeizuführen, wobei die Finanzierungsmittel Anteile von großen Steuern mit breiter Bemessungsgrundlage sein können. Mit dieser Vorgehensweise wäre den technischen und finanzwissenschaftlichen Einwänden gegen eine Zweckbindung des Abgabenaufkommens und die damit einhergehende Partikularisierung des Budgets weitgehend der Boden entzogen. Mit einer solchen Bündelung gehen dann zwar notwendigerweise Abweichungen vom Äquivalenzprinzip in seinem nutzungsbezogenen Verständnis einher. Das gesamte Verfahren kann aber im Vergleich zur bestehenden Budgetpraxis des General Fund Financing trotzdem als Vorteil angesehen werden.

III. Die instrumentbezogene Perspektive: Keine eindeutigen Ergebnisse

Faßt man die Überlegungen zu den Wirkungen des Äquivalenzprinzips mit Blick auf die instrumentelle Ausgestaltung des Prinzips zusammen, so differieren die Wirkungen je nach Art der Ausgestaltung sowie den jeweiligen institutionellen Faktoren. Man kann aber festhalten, daß vom *Äquivalenzprinzip in seiner Reinform* ganz unbestreitbar positive Wirkungen auf den politischen Prozeß in der Weise ausgehen, daß Budgetentscheidungen die Präferenzen der Staatsbürger widerspiegeln. Die Wähler entscheiden unter Abwägung von Kosten und Nutzen eines Programms. Anreize der Politiker und Bürokraten als Agenten der Wähler oder von Interessengruppen, eine vom Wählerwillen abweichende Struktur der Staatsausgaben oder einen hiervon abweichenden Umfang durchzusetzen, werden gemindert. Dieses Ergebnis ist insofern wenig überraschend, als das Äquivalenzprinzip in seiner reinen Umsetzung dafür sorgt, daß budgetpolitische Entscheidungen in Analogie zu Marktvorgängen ablaufen.

Weniger eindeutig sind die Wirkungen des Äquivalenzprinzips, wenn auf Gebühren und Zweckbindungen des Abgabenaufkommens (als abgeschwächte Formen äquivalenzorientierter Staatsfinanzierung) zurückgegriffen wird. Überwiegend positive Wirkungen sind im Falle der *Erhebung von Gebühren* zu erwarten. Bei der Erhebung von Gebühren können die betroffenen Wähler über Nachfragevariationen Einfluß auf das Angebot nehmen. Hierüber ergeben sich Rückkoppelungseffekte auf Politiker und Bürokraten. Die Möglichkeiten und die Anreize der Politiker-Agenten und der Bürokraten-Agenten, sich eigene Renten anzueignen, werden tendenziell begrenzt. Insbesondere Bürokraten haben dennoch Möglichkeiten, eigene Handlungsspielräume egoistisch auszunutzen. Dies kann durch die Erhebung von Gebühren nicht vollständig ausgeschlossen werden. Interessengruppen haben bei Erhebung von Gebühren ebenfalls geringere Möglichkeiten, eine selektive Verfolgung ihrer Interessen im politischen Prozeß durchzusetzen. Sie können jedoch Verhalten darauf ausrichten, eine Gebührengestaltung, die die Faktorverbräuche anlastet, zu verhindern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Dies läuft auf eine Aushöhlung einer unter Äquivalenzgesichtspunkten richtig ermittelten Gebühr hinaus.

Bei der *Zweckbindung des Abgabenaufkommens* kommt es entscheidend darauf an, wie diese Zweckbindung ausgestaltet wird. Erfolgt die Zweckbindung der Einnahmen gemäß dem nutzungsbezogenen Äquivalenzprinzip, in dem die von der Abgabenerhebung Betroffenen auch in den Genuß der Ausgaben gelangen, so sind positive Wirkungen auf Wähler, Politiker und Interessengruppen wahrscheinlich. Allein eine Steuerung der Bürokratie ist hier nur begrenzt gegeben. Erfolgt die Zweckbindung jedoch ohne Bezug zum Äquivalenzprinzip, liegt also eine „sinnentleerte" Zweckbindung des Abgabenaufkommens vor, so treten die angestrebten positiven Wirkungen in deutlich abgeschwächter Form auf: Anstatt zu einer verbesserten Steuerung des politischen Prozesses beizutragen, in dem Wählerpräferenzen unverfälscht wiedergegeben und diskretionäre Handlungsspielräume von politischen Agenten und Interessengruppen begrenzt werden, führt die Zweckbindung zu (weiteren) Abweichungen von den Präferenzen der Staatsbürger und verstärkter verzerrender Einflußnahme von Politikern, Bürokraten und Interessengruppen. Auf der anderen Seite ergeben sich jedoch möglicherweise bei der Budgetgestaltung positive Rückwirkungen auf den Wähler. Gerade bei der Zweckbindung ist es daher erforderlich, genauestens ihren konkreten Einsatz und ihre jeweilige Ausgestaltung im budgetpolitischen Prozeß zu analysieren.

Faßt man die Überlegungen dieses Kapitels insgesamt zusammen, so ist deutlich geworden, daß vom Äquivalenzprinzp Steuerungspotentiale für den politischen Prozeß ausgehen können. Dazu muß als Voraussetzung jedoch gewährleistet sein, daß die Bedingungen zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips geprüft werden. Ansonsten können die intendierten Wirkungen in ihr Gegenteil verkehrt werden. Des weiteren wurde in den vorstehenden Ausführungen herausgearbeitet, daß die Möglichkeiten einer umfassenden Umsetzung des Äquivalenzprinzips im Sinne einer Partikularisierung budgetpolitischer Entscheidungen begrenzt sind. Es ist von daher nach anderen geeigneten Anknüpfungspunkten zu suchen, die eine Umsetzung des Äquivalenzprinzips in abgeschwächter Form bewirken.

Die folgenden Kapitel dieser Studie kann man als ein Programm zur Herausarbeitung solcher möglichen Anknüpfungspunkte sehen. Im folgenden dritten Teil geht es zunächst darum, Möglichkeiten zur konkreten Ausgestaltung des Äquivalenzprinzips im System öffentlicher Einnahmen sowie in der Organisation des Staatswesens auszumachen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Dritter Teil

Möglichkeiten einer verstärkten Anwendung des Äquivalenzprinzips

Im zweiten Teil war die Frage analysiert worden, inwieweit mit dem Äquivalenzprinzip als fiskalischer Regel eine Steuerung des politischen Prozesses in der Weise gegeben ist, daß eine stärkere Wählerorientierung – und damit zugleich eine stärkere Präferenzenorientierung – erreicht werden kann. Dabei war implizit davon ausgegangen worden, daß Möglichkeiten zur konkreten Umsetzung des Äquivalenzprinzips in geeigneter Form bestehen.

In diesem dritten Teil wird nunmehr die Frage verfolgt, welche konkreten Folgerungen sich aus einer verstärkten Äquivalenzorientierung für die Staatsfinanzierung und die Staatsorganisation ergeben. Die erhofften Steuerungs- und Lenkungseffekte des Äquivalenzprinzips wären bedeutungslos, sollte sich herausstellen, daß den konkreten Möglichkeiten einer verstärkten Anwendung dieses Prinzips enge Grenzen gesetzt sind.

Die konkreten Ansatzpunkte einer verstärkten Äquivalenzfinanzierung sollen in Kapitel V genauer herausgearbeitet werden. In Kapitel VI werden mögliche Einwände gegen eine breitere Anwendung des Äquivalenzprinzips einer Gegenkritik unterzogen.

Kapitel V

Zur konkreten Anwendung des Äquivalenzprinzips in der Staatsfinanzierung und -organisation

Im Rahmen dieses Kapitels nimmt Unterkapitel A eine vorbereitende Rolle ein. Hier werden in einem grundsätzlichen Rahmen die Anknüpfungspunkte für die Umsetzung des Äquivalenzprinzips herausgearbeitet und damit eine Vorstrukturierung für die folgenden Unterkapitel B bis D gegeben. Zudem zeigt Unterkapitel A auf theoretischer Basis mögliche Anwendungen des Äquivalenzprinzips auf. Dabei ist zu berücksichtigen, daß in diesem Kapitel ganz überwiegend von der (engeren) nutzungsbezogenen Variante des Äquivalenzprinzips ausgegangen wird. Es werden somit solche Bezüge analysiert, bei denen mit der Erhebung der Einnahme ein Zusammenhang zum mit der Ausgabe verbundenen Nutzenvorteil hergestellt werden soll. Die lenkungsbezogenen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wirkungen des Äquivalenzprinzips, die sich aus der veränderten Budgetgestaltung ergeben, sollen hingegen erst am Ende dieses Kapitels mit einbezogen werden (E). Dabei werden auch übergreifend Überlegungen zur möglichen empirischen Reichweite des Äquivalenzprinzips angestellt.

A. Möglichkeiten der Umsetzung des Äquivalenzprinzips: Überlegungen auf Basis der Kollektivgütertheorie

I. Bezugnahme auf die allokativen Staatsaufgaben als Ausgangspunkt

Fragt man nach den Anwendungsbereichen für eine äquivalenzorientierte Staatsfinanzierung, so kann der Ausgangspunkt in der Einteilung des Budgets nach *Musgrave* gesehen werden. *Musgrave* geht davon aus, daß die staatlichen Tätigkeiten drei Bereichen zuzuordnen sind, die von drei unabhängigen – gedachten – „Abteilungen" wahrgenommen werden: der Allokations-, der Distributions- und der Stabilisierungsabteilung. „The manager of the Allocation Branch must determine what adjustments in allocation are needed, who is to bear the cost, and what revenue and expenditure policies are required to achieve the desired objectives. The manager of the Distribution Branch must determine what steps are needed to establish the desired or „proper" state of distribution, and the manager of the Stabilization Branch must decide what must be done to secure price-level stability and full employment."[333] In *Musgraves* Sicht stellt diese Einteilung den normativen Rahmen dar, um Finanzpolitik beurteilen zu können.[334] Als Konsequenz dieser Betrachtung wird heute durchweg eine Trennung allokativer und distributiver Effekte vorgenommen.[335] Diese Trennung geschieht primär aus analytischen Gründen, aber ebenso mit Blick auf die institutionelle Ausgestaltung des Budgets.[336] *Musgrave* selbst hat deutlich gemacht, daß er sich eine solche institutionelle Einteilung des Budgets in einzelne „Abteilungen" bei der Budgetgestaltung wünscht.[337]

Für die Umsetzung des Äquivalenzprinzips in seiner nutzungsbezogenen Variante kommen sinnvollerweise nur Ausgaben der Allokationsabteilung in Betracht. In dieser Abteilung werden mit Hilfe von Personal- und Sachausgaben

---

[333] *Musgrave* (1939/1986), *S.* 5.

[334] „That multi-branch model ... has become a convenient way of textbook organization but more important it was meant to serve as an analytical device and guide to budget design." *Musgrave* (1996), *S.* 9. Siehe auch *ders.* (1988a), *S.* 1.

[335] Unter den „Abteilungen" spielt heute die Konjunkturstabilisierung, jedenfalls in ihrer keynesianisch-nachfrageorientierten Version, wegen der geringen Bedeutung der „fiscal policy" kaum noch eine Rolle.

[336] Siehe z. B. *Blankart* (1996), *S.* 446 ff.; *Musgrave* (1996), *S.* 15 ff.

[337] Siehe *Musgrave* (1981), *S.* 113 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

staatliche Leistungen, also Sachgüter und Dienstleistungen, bereitgestellt. Dies ist der Bereich der staatlichen Tätigkeit, in dem öffentliche Leistungen mit Hilfe eingesetzter Produktionsfaktoren „produziert" werden.[338] Dies ist folglich auch der Bereich, in dem ein Faktorverzehr stattfindet. Ressourcen werden vom Staat in Anspruch genommen und zur Produktion bestimmter „öffentlicher" Leistungen eingesetzt. Damit stehen diese Ressourcen für andere Verwendungen nicht mehr zur Verfügung. Die entsprechenden Transformationsausgaben werden dann auf verschiedene Weise (kostenlos, gegen Entgelt, über bestimmte Zuteilungsmechanismen – kurz: durch verschiedene Allokationsverfahren) an die Staatsbürger abgegeben.

Eine Finanzierung der allokativen Staatstätigkeiten über äquivalenzorientierte Abgaben ergibt sich dabei sowohl aus der Nutzen- als auch aus der Kostenversion des Äquivalenzprinzips. Im ersten Fall kommen die bereitgestellten Leistungen bestimmten Nutzern oder Nutzergruppen zugute, so daß es bei einer ausreichend genauen Erfassung des empfangenen Nutzens möglich ist, diese Nutzer(gruppen) gemäß den erhaltenen Vorteilen zur Finanzierung heranzuziehen. Im letzteren und empirisch bedeutsameren Fall ergibt sich die Rechtfertigung für das Äquivalenzprinzip aus dem mit der Leistungserstellung verbundenen Ressourcenverzehr, also den (gesamtwirtschaftlichen) Kosten der Leistungserstellung. Eine Abgeltung dieses Ressourcenverzehrs ist schon deshalb in Erwägung zu ziehen, um den mit der Bereitstellung der öffentlichen Leistungen verbundenen Ressourcenverbrauch für den Nutzer sichtbar und fühlbar zu machen. Die Nutzer, die bestimmte staatliche Handlungen verursachen, sollen auch die Kosten dieser Maßnahmen tragen.

Demgegenüber findet weder in der Distributions- noch in der Stabilisierungsabteilung eine „Produktion" von staatlichen Leistungen im Sinne eingesetzter Ressourcen statt. In der Distributionsabteilung werden Mittel zwischen verschiedenen Einkommensklassen (vertikale Distribution) oder zwischen verschiedenen Haushalten derselben Einkommensklasse (horizontale Distribution) umverteilt. Neben dieser personellen Umverteilung findet auch eine interregionale und intersektorale Umverteilung statt.[339] Die Maßnahmen in der Stabilisierungsabteilung (sofern von einer Beibehaltung der Stabilisierungsabteilung im Sinne der „fiscal policy" ausgegangen wird) stellen zeitliche Verlagerungen von Einnahmen und Ausgaben dar. Auch hier findet keine „Produktion" staatlicher

---

[338] Auf die Unterscheidung zwischen der Bereitstellung und der Produktion öffentlicher Leistungen braucht in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden. Auch im Falle einer „private production" kann der Staat als Bereitstellungsinstanz die Ressourcenkosten den Nutzern in Rechnung stellen. – Zur Unterscheidung von „private provision" and „private production" vgl. *Musgrave/Musgrave/Kullmer* (1992), *S.* 58 ff.; *Grossekettler* (2000).

[339] Vgl. auch *Grossekettler* (1994a), *S.* 378.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Leistungen statt. In beiden Abteilungen geht es somit um die Verlagerung von Kaufkraft zwischen Personen (Sektoren; Regionen) bzw. entlang der Zeitachse.[340]

Eine Abgeltung von Umverteilungsmaßnahmen über äquivalenzorientierte Abgaben scheidet aus. Sie scheitert schon daran, daß vom Nutzer keine Budgetanteile in Anspruch genommen werden. Versucht man das Äquivalenzprinzip in seiner Nutzenvariante auf Distributionsfragen anzuwenden, so wäre dies nur dann gerechtfertigt, wenn eine Umverteilung von höheren zu niedrigeren Einkommensklassen den höheren Einkommensklassen einen zusätzlichen Nutzen stiften würde. Es würde sich dann um pareto-optimale Umverteilung handeln.[341] Diese Form der Umverteilung dürfte unter realistischen Bedingungen aber nicht das entscheidende Motiv für Umverteilung sein.[342] Eine Anwendung des Äquivalenzprinzips in seiner Nutzenversion macht entsprechend keinen Sinn. Mit Blick auf die Kostenvariante (i. S. v. Ressourcenverzehr) des Äquivalenzprinzips scheiden Distributions- und Stabilisierungsaufgaben für eine Äquivalenzfinanzierung ebenfalls aus, weil kein Faktorverzehr stattfindet, der den Nutznießern dieser Maßnahme angelastet werden könnte.

Damit ist festzuhalten, daß die Erhebung von nutzungsbezogenen Äquivalenzabgaben nur für die allokative Staatstätigkeit – und nicht für distributive oder stabilisierungspolitische Tätigkeiten des Staates – in Frage kommt. Dies schließt nicht aus, daß bei der Budgetgestaltung durch geeignete Zweckbindungen die Kosten verteilungsbezogener Maßnahmen – und somit auch der Sozialhilfe – dem Wähler vor Augen geführt werden und er insofern eine verbesserte Informationslage erhält. Es handelt sich hierbei nicht um den Versuch, den Nutzer einer verteilungsbezogenen Maßnahme zur Finanzierung heranzuziehen. Vielmehr geht es um das Sichtbarmachen von Kosten, die der Wähler nicht selbst verursacht hat. Aus dieser breiteren Anwendung des Äquivalenzprinzips können sich ebenfalls Lenkungswirkungen ergeben.

Mit dieser Eingrenzung ist ein erster Schritt zur Bestimmung staatlicher Tätigkeiten, die dem Äquivalenzprinzip in seiner nutzungsbezogenen Variante unterworfen werden können, getan. Ein zweiter – weiterführender – Schritt kann in der Spezifikation verschiedener Arten von Kollektivgütern gesehen werden.

---

[340] Vgl. *Grossekettler* (1994c), *S.* 8.

[341] Vgl. *Hochman* und *Rodgers* (1969).

[342] Zu den Motiven für Umverteilung vgl. im einzelnen *Tullock* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

II. Differenzierung verschiedener Arten von Kollektivgütern nach dem Rivalitäts- und dem Exkludierbarkeitsgrad

Die theoretische Begründung für Aktivitäten der staatlichen Allokationsabteilung bildet die Theorie der öffentlichen Güter. Gemäß dieser Theorie können in einem prinzipiell marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystem bestimmte Güter nicht durch den Markt bereitgestellt werden.[343] Die Theorie der öffentlichen Güter stellt insofern als Theorie des Marktversagens die theoretisch-wissenschaftliche Begründung für staatliches Eingreifen in grundsätzlich marktwirtschaftlich verfaßten Wirtschaftssystemen dar.

Mit der Bereitstellung von Kollektivgütern ergeben sich Konsequenzen für die Anwendungsmöglichkeiten des Äquivalenzprinzips: Weil bei öffentlichen Gütern definitionsgemäß die angebotenen Leistungen von *allen* potentiellen Nutzern gleichermaßen genutzt werden bzw. wegen strategischen Verhaltens kein Nachfrager von der Nutzung ausgeschlossen werden kann, fehlt eine marktanaloge Anpassung von Nachfrage und Angebot, die sich aus der – in marktlichen Prozessen üblichen – simultanen Festlegung von Mengen und Preisen ergibt. Wenn aber keine simultane Bestimmung von Mengen und Preisen und keine marktmäßige Äquivalenz möglich sind, muß das Angebot staatlich vorgegeben werden, und es müssen staatlich fixierte Preise erhoben werden. Damit kann das Äquivalenzprinzip bei öffentlichen Gütern wegen der Vorgabe der Mengengröße nur durch die Erhebung individualisierter (Steuer-)Preise umgesetzt werden. Hier tritt nun das Problem auf, daß – wie seit *Samuelson* bekannt ist – die marginalen Zahlungsbereitschaften wegen der Probleme der Erfassung der individuellen Nutzen in aller Regel nicht vorliegen. Somit entfällt die Möglichkeit der Erhebung individualisierter Steuerpreise.

Dies ist zunächst einmal eine wichtige Weichenstellung, um die Einsatzmöglichkeiten des Äquivalenzprinzips abzuschätzen. Es ist bei reinen öffentlichen Gütern nicht möglich, die Erhebung äquivalenzorientierter Abgaben vorzunehmen. Aus diesem Grunde ist im öffentlichen Bereich nach Verfahren zu suchen, die zumindest eine Annäherung an das Äquivalenzprinzip als Finanzierungsregel ermöglichen. Im folgenden soll dazu das Gesamtbündel staatlich angebotener Leistungen schrittweise in einzelne Komponenten oder Teilmengen zerlegt werden. Dabei soll auf die finanzwissenschaftliche Klassifikation öffentlicher Güter zurückgegriffen werden. Die Frage der Anwendungsmöglichkeiten für äquivalenzorientierte Abgaben wird damit auf die Ebene der Definition öffentlicher Güter mit verschiedenen Ausprägungen in den Gutseigenschaften verlegt. Es wird sich dabei zeigen, daß reine öffentliche Güter als Spezialfall staatlicher Güterbereitstellung angesehen werden können.

---

[343] Zum Marktversagen siehe grundlegend *Fritsch/Wein/Ewers* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

1. Ausgangspunkt: Die Klassifikation verschiedener Güter nach ihren Gutseigenschaften

Im Mittelpunkt der allokativen Staatstätigkeit steht die Sicherstellung einer angemessenen Versorgung der Staatsbürger mit privaten und öffentlichen Leistungen. Für die Überlegung, welche Güter privat und welche öffentlich bereitgestellt werden sollen, werden als charakteristische Unterscheidungsmerkmale die Angebots- und Nachfrageeigenschaften eines Gutes zugrundegelegt.[344] Güter werden dazu nach ihren Merkmalen Rivalitätsgrad und Auschließbarkeitsgrad (Exkludierbarkeitsgrad) unterteilt.[345] Der Rivalitätsgrad stellt (als nachfrageseitiges Kriterium) auf die Frage ab, inwieweit durch die Nutzung eines Gutes durch ein Individuum die Nutzungsmöglichkeiten für andere Individuen begrenzt werden. Der Ausschließbarkeitsgrad bezieht sich (als angebotsseitiges Kriterium) auf die Frage, inwieweit ein Anbieter mit privatrechtlichen Mitteln in der Lage ist, potentielle Nachfrager von der Nutzung eines Gutes auszuschließen, somit seine exklusiven Handlungsrechte an dem Gut durchzusetzen und einen Preis zu erheben.

Aufbauend auf dieser bekannten Systematik können Güter in einem zweidimensionalen Raum abgebildet werden (s. auch Abbildung 11).[346] Die Eckpunkte in diesem Raum geben die polaren Fälle an. Danach ist (1) ein Gut mit vollkommener Rivalität und perfekter Ausschlußmöglichkeit als *privates Gut* zu bezeichnen. Der entgegengesetzte Fall der Nichtrivalität und der Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips beschreibt (2) den Fall des reinen *öffentlichen Gutes*. Dazwischen liegen Mischformen. Zum einen gibt es (3) Güter, bei denen Nichtrivalität im Konsum besteht und bei denen ein Ausschluß möglich ist. Beispiele sind nicht überfüllte Autobahnen oder Besuche in einem Park. Sie wer-

---

[344] Neben diesen Merkmalen kann auch auf die abstrakten Eigenschaften eines Gutes, ähnlich dem Z-Gut bei *G. S. Becker*, abgestellt werden. Vgl. dazu *Becker* (1965). Nach *Stigler* und *Becker* (1977) sind es diese Z-Güter, die letztlich in die Nutzenfunktion von Individuen Eingang finden.

[345] *Samuelson* selbst hatte in seinem ursprünglichen Beitrag das Kriterium „joint consumption" in den Mittelpunkt gestellt: „A public good is one that enters two or more person's utility." Vgl. *Samuelson* (1969), *S.* 108. Es war *Musgrave*, der den Sprachgebrauch in der Weise variierte, daß dann von öffentlichen Gütern gesprochen wird, wenn die gemeinschaftliche Nutzung zu keinen gegenseitigen Beeinträchtigungen bei den Nutzern führt – „non-rivalness in consumption". *Musgrave* (1969), *S.* 126). Es war auch *Musgrave*, der als zweites Kriterium das Ausschlußprinzip hinzugefügt hat – „non-excludability" (ebenda, *S.* 127). Vgl. im einzelnen auch *Münch* (1976), *S.* 22 ff.; *Arnold* (1992), *S.* 80.

[346] Vgl. z. B. *Ostrom* (1977), *S.* 7 ff.; *Savas* (1982), *S.* 29 ff.; *Scheele* (1993), *S.* 26 ff.; *Grossekettler* (1994c), *S.* 9.; eine etwas abweichende Darstellung wählt *Foldvary* (1994), *S.* 13 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

den als *Klubgüter* bezeichnet.[347] Zum anderen gibt es (4) Güter mit Rivalität im Konsum, bei denen das Ausschlußprinzip nicht anwendbar ist. Hier wird als Beispiel zumeist auf überfüllte Innenstädte oder Straßen verwiesen. Bei diesen Gütern hängt ihr Charakter entscheidend von der Zahl der Nutzer ab. Mit zunehmender Nutzerzahl nimmt der Rivalitätsgrad zu. Diese Güter kann man als *Allmendegüter* oder *Common-pool-Güter* oder aber auch als *Quasikollektivgüter* bezeichnen.[348]

Die in Abbildung 11 erfaßten Güter weisen je nach Merkmalsausprägung eine Nähe zu einem der Eckpunkte auf. Es ist darauf hinzuweisen, daß immer nur Annäherungen an die Eckpunkte gegeben sind, die Güter liegen jedoch nie auf den Eckpunkten. Selbst die Landesverteidigung als häufig angeführtes Beispiel für ein reines öffentliches Gut liegt in der Abbildung 9 nicht auf dem Eckpunkt des öffentlichen Gutes, sondern stellt nur eine – wenngleich starke – Annäherung an diesen Punkt dar. Dies ergibt sich allein schon daraus, daß im Verteidigungsfalle eine Armee nicht an allen Landesgrenzen gleichzeitig sichern kann und somit einige Regionen bzw. die dort ansässige Bevölkerung stärker gefährdet sind als andere.[349] Andererseits stellt eine Armee ein Abschreckungspotential dar, indem es potentielle Aggressoren daran hindert, ein Land zu überfallen. Dieser Vorteil dürfte in aller Regel tatsächlich allen Bewohnern des Landes zugute kommen.

Bevor die Überlegungen auf die Finanzierung der öffentlichen Güter – und damit auf die Anwendungsmöglichkeiten für das Äquivalenzprinzip – bezogen werden, soll die Differenzierung der Güter noch einen Schritt weiter verfolgt werden. Dazu sind unterschiedliche Grade an Rivalität und Ausschließbarkeit zu unterscheiden.

2. Unterschiedliche Grade von Rivalität und Ausschließbarkeit

Mit dem Rivalitätsgrad und dem Exklusionsgrad sind zwei Merkmale für die Charakterisierung von Gütern gegeben, die aufzeigen, daß Güter unterschiedliche Eigenschaften aufweisen und somit auch in unterschiedlicher Weise (privat;

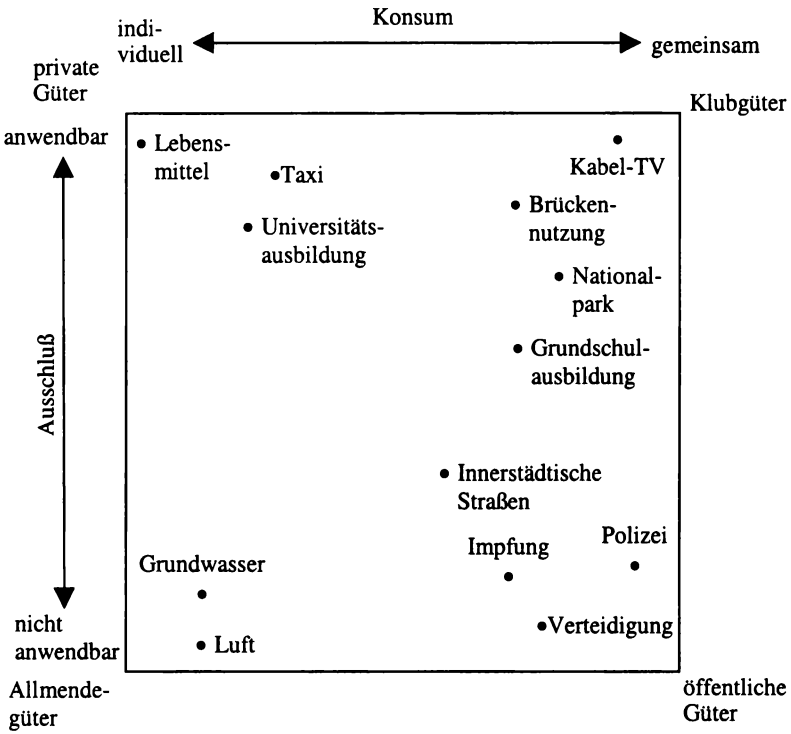
---

[347] Weitere gängige Bezeichnungen im Englischen hierfür sind „toll goods", im Deutschen wird auch die Bezeichnung „Mautgüter" zugrundegelegt.

[348] Da der Sprachgebrauch nicht einheitlich ist, wird die Bezeichnung öffentliches Gut oder Kollektivgut im folgenden als Oberbegriff für reine öffentliche Güter, die Klubgüter und Common-pool-Güter verwendet. Wird von einem Gut gesprochen, bei dem beide Kriterien für öffentliche Güter erfüllt sind, so wird zur Hervorhebung die Bezeichnung „reines" öffentliches Gut zugrundegelegt.

[349] Vgl. auch *Savas* (1982), *S.* 35 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH



Quelle: In Anlehnung an *Savas* (1982), S. 34.

Abbildung 11: Klassifikation verschiedener Güter nach den Merkmalen Rivalitätsgrad und Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips

öffentlich) angeboten werden können. Die Frage der geeigneten Finanzierung und des geeigneten Angebots kann weiter präzisiert und differenziert werden, wenn man Zwischenformen zwischen privater und öffentlicher Bereitstellung entwickelt und Kostengrößen in die Betrachtung aufnimmt. Dazu können – im Anschluß an *Grossekettler* – die Größen „Rivalitätsgrad" und „Exkludierbarkeitsgrad" weiter differenziert werden.[350]

[350] Vgl. zum folgenden ausführlicher *Grossekettler* (1985); (1991b), (1995). Die folgenden Ausführungen sind an die letztgenannte Quelle angelehnt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Bei einer Differenzierung des *Rivalitätsgrads* ρ zeigt sich, daß dieser von zwei Größen abhängig ist:

(1) der Nutzungselastizität γ der Bereitstellungsmenge, die anzeigt, um wieviel Prozent die zur Versorgung eines Nutzerkollektivs erforderliche Leistungsmenge ausgeweitet werden muß, wenn ein Mitglied hinzutritt und das gleiche Nutzungsniveau für alle Mitglieder erhalten bleiben soll,

(2) der Mengenelastizität δ der Bereitstellungskosten, die angibt, um wieviel Prozent die Bereitstellungskosten steigen, wenn die erforderliche Menge um ein Prozent ansteigt.

Mit dieser Vorgehensweise sind nicht nur die erforderlichen Mengenänderungen bei der Bereitstellung eines Gutes erfaßt, die sich aus neuen Mitgliedern ergeben, sondern auch die Kosten, die von einer zusätzlichen Mengeneinheit ausgelöst werden und die vom Nutzerkollektiv zu tragen ist. Der Rivalitätsgrad ist dann das Produkt aus Nutzungselastizität und Mengenelastizität ($\rho = \delta\ \gamma$). Ein niedriger Rivalitätsgrad ergibt sich entweder aus einem geringen Wert für die Nutzungselastizität oder für die Mengenelastizität. Wenn ein zusätzliches Mitglied keine oder kaum zusätzliche Rivalität in der Nutzung impliziert, ist der Wert der Nutzungselastizität gering. Wenn zusätzliche Mengeneinheiten mit sinkenden Grenzkosten verbunden sind, ist der Wert der Mengenelastizität gering. Bei reinen öffentlichen Gütern beträgt der Rivalitätsgrad daher bekanntlich null: Bei zusätzlichen Nutzern ist weder eine Erhöhung der Angebotsmenge erforderlich, noch kommt es zu einer Erhöhung der Kosten; die Grenzkosten der Aufnahme zusätzlicher Nutzer in das Nutzerkollektiv betragen null. Bei privaten Gütern ist hingegen der Rivalitätsgrad eins. Ein zusätzlicher Nutzer schmälert den Nutzen der bestehenden Nutzer im Verhältnis 1 : 1. Dies bedeutet, das Angebot muß gemäß der Nutzung des neu hinzutretenden Individuums ausgeweitet werden. Die beiden Extremfälle des reinen öffentlichen und des privaten Gutes lassen sich somit ohne weiteres in diese Betrachtung integrieren.

Beim *Exkludierbarkeitsgrad* ε, der zweiten zur Bestimmung eines spezifischen Gutes entscheidenden Größe, ist zu beachten, daß auch hier nicht allein die polaren Fälle der Exkludierbarkeit und Nichtexkludierbarkeit, wie bei privaten und öffentlichen Gütern, berücksichtigt werden. Der Wert von ε ist also nicht nur eins oder null. Er kann vielmehr auch zwischen den beiden Größen liegen. Dies ist dann der Fall, wenn die Bereitstellung des staatlich angebotenen Gutes mit externen Effekten einhergeht. Der Nutzer wird dann nicht in vollem Umfang, d.h. gemäß den gesamten mit der Bereitstellung des Gutes einhergehenden Nutzen, zur Finanzierung herangezogen, sondern in einem geringeren Ausmaß. Die bestehende Exklusionstechnik und die daran anknüpfende Finanzierung erfassen demnach auch nur einen bestimmten Anteil des Nutzens. Setzt man den mit der verwendeten Exklusionstechnik erfaßten Nutzen ins Verhältnis

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zum mit der öffentlich angebotenen Leistung auftretenden Gesamtnutzen, erhält man einen Exklusionsgrad mit Werten zwischen null und eins.[351]

Es ist dabei jedoch zu beachten, daß Grade an Exkludierbarkeit immer von institutionell-rechtlichen Faktoren abhängen. Wenn also von der Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips gesprochen wird, wie im Falle privater Güter ($\varepsilon=1$), so bedeutet dies, daß es dem Anbieter *auf der Basis des bestehenden Privatrechts* möglich ist, die Durchsetzung eines Ausschlusses beim Nachfrager vorzunehmen. Verschiedene Exklusionstechniken hängen also von den zur Verfügung stehenden institutionell-rechtlichen Eingriffsmustern ab. *Grossekettler* unterscheidet hier verschiedene sogenannte „Extensionsniveaus". Diese Extensionsniveaus können als institutionelle Stufen des Exkludierbarkeitsgrades gesehen werden. Extensionsniveau 0 beschreibt danach den Fall des privaten Gutes, bei dem das Individuum die Folgen seiner Beschaffungsentscheidung und die korrespondierende Finanzierung selbst zu tragen hat. Extensionsniveau 1 beschreibt den Verein, bei dem die Vereinsführung eine Beschaffungsentscheidung trifft und die einzelnen Mitglieder die Finanzierung in Form freiwilliger Beiträge entrichten müssen. Extensionsniveau 2 steht für Zwangsvereine, 3 für Kommunen, 4 für Bundesländer, 5 für den Bund, 6 für supranationale Organisationen mit eigenem Abgabenrecht und 7 für eine (fiktive) Weltregierung.

Je größer das Extensionsniveau, desto mehr ist die Einflußnahme des einzelnen Mitglieds auf zu treffende Entscheidungen verwässert. Beim Extensionsniveau 0, dem Individuum, stimmen Beschaffungsentscheider, Zahler und Nutzer überein. Doch schon bei Extensionsniveau 1, freiwilliger Vereinsmitgliedschaft, entfallen diese Funktionen auf unterschiedliche Personen. Die Entscheider über die Beschaffung bestimmter Vereinsleistungen weichen u.U. von den Nutzern und Zahlern ab. Trotzdem kann man vermuten, daß bei Vereinen sehr starke Rückkopplungseffekte zwischen den Nutzern und Zahlern auf der einen Seite und den Beschaffungsentscheidern auf der anderen Seite bestehen. Dies ergibt sich allein schon aus der Freiwilligkeit der Vereinsmitgliedschaft. Verbände mit dem Extensionsniveau 2 stellen hingegen „Zwangsvereine" mit der Möglichkeit der Erhebung von Zwangsbeiträgen dar. Viele Parafisci wie Berufsverbände oder Industrie- und Handelskammern stellen hierfür Beispiele dar. Nur solche Zwangsverbände sind in der Lage, Finanzierungsbeiträge zu erheben, wenn der einzelne Staatsbürger oder das Unternehmen eine Trittbrettfahrerposition einnimmt und keinen freiwilligen Finanzierungsbeitrag zu entrichten bereit ist. Die Erhebung von Zwangsbeiträgen ist auch kennzeichnend für alle Institutionen oberhalb der Zwangsverbände. Ab dem Extensionsniveau 3 sind hiermit die Gebietskörperschaften auf den verschiedenen Ebenen angesprochen.

---

[351] Zu dieser Erklärung siehe auch *Grossekettler* (1994c), *S.* 15 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Diese Einteilung von Gutseigenschaften nach dem Exkludierbarkeitsgrad erlaubt es, eine Differenzierung staatlicher Tätigkeiten nach *funktionalen* oder *räumlichen* Aspekten vorzunehmen. Die Extensionsniveaus 0, 1 und 2 beziehen sich dabei auf einzelne Güter. Die die Exklusion vornehmenden (Personen oder) Vereine stellen damit funktionale Einheiten im Sinne der ökonomischen Theorie der Klubs dar.[352] Ab dem Extensionsniveau 3 folgt die Einteilung der Versorgungsverbände räumlichen Gesichtspunkten, indem Gebietskörperschaften mit der Bereitstellung von Gütern mit einem unterschiedlichen (räumlichen) Nutzungsbereich beauftragt sind.[353]

Das Äquivalenzprinzip gibt nun Anhaltspunkte dafür, welches Extensionsniveau das geeignete ist. Aus der geforderten Identität von Nutzern, Zahlern und Entscheidungsträgern folgt, daß der Äquivalenzgedanke dann am besten realsiert ist, wenn das Extensionsniveau möglichst klein gewählt wird. Um dies am Beispiel des Extensionsniveaus 0, dem Individuum als unechtem Verein, zu demonstrieren: Der Nutzer beauftragt den Entscheidungsträger, eine bestimmte Versorgungsentscheidung zu treffen. Der Entscheidungsträger muß zugleich die Finanzierungslasten auf die Mitglieder des Versorgungsverbandes verteilen. Beim Individuum sind Nutzer, Zahler und Entscheider in einer Person vereinigt. Die Präferenzen des Nutzers und des Zahlers gehen somit unverwässert in die Entscheidung ein. Doch schon beim Extensionsniveau 1, dem Verein mit freiwilliger Mitgliedschaft, kann es zu Abweichungen zwischen Nutzern, Zahlern und Entscheidern kommen. Auch bei Zwangsverbänden wie etwa Berufsgenossenschaften kann eine weitere Verwässerung der Einflußnahme auftreten, denen die Mitglieder nicht ohne weiteres ausweichen können.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß das Äquivalenzprinzip dann am besten realisiert ist, wenn die Kontrollmöglichkeiten durch die Nutzer/Zahler am wenigsten verwässert werden. Hieraus folgt, daß bei der Wahl des Extensionsniveaus jeweils die kleinstmögliche Ebene zu wählen ist.

In dieser Sicht des Äquivalenzprinzips ist der Subsidiaritätsgedanke enthalten. Während üblicherweise in der Literatur davon ausgegangen wird, daß das

---

[352] Siehe dazu grundlegend *Buchanan* (1965); *Cornes/Sandler* (1986); eine knappe Zusammenfassung findet sich in *Zimmermann* (1983), *S.* 14 ff.

[353] Vorüberlegungen hierzu, jedoch ohne die explizite Einteilung in Extensionsniveaus vorzunehmen, kann man in der Theorie der funktionalen Gruppen sehen. Hier werden die Beziehungen zwischen den verschiedenen Formen staatlichen Angebots auf einer Skala gesehen, deren Endpunkte hoheitliche staatliche Tätigkeiten und private individualistisch organisierte Tätigkeiten ausmachen. „Der Zentralstaat ist in diesem Sinne eine gemischt-funktionale Gruppe des größtmöglichen Ausmaßes, auf die ... die Aufgaben mit den höchsten externen Effekten übertragen werden sollen, während der Endpunkt dieser funktionalen Dezentralisierung die privatwirtschaftlich- individualistische Aktivität ist, bei der externe Effekte überhaupt nicht auftreten." *Zimmermann* (1983), *S.* 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Äquivalenzprinzip in seiner Ausprägung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz mit Blick auf die Verteilung von Zuständigkeiten in einem mehrstufigen Staatsgebilde offen ist und keine Prädisposition zugunsten der dezentralen Ebene vornimmt – dies geschieht erst durch das Subsidiaritätsprinzip als zweitem ergänzenden Prinzip[354] –, ist in der hier erfolgten Herleitung des Äquivalenzprinzips wegen des Vorrangs möglichst kleiner Extensionsniveaus ein ergänzendes Prinzip wie das Subsidiaritätsprinzip nicht erforderlich. Die normative Prädisposition zugunsten der unteren Ebene ergibt sich schon aus der Forderung einer möglichst geringen Verwässerung von Entscheidungsbefugnissen. Wenn also bestimmte Aufgaben im föderativen Staat auf einzelne Ebenen von Gebietskörperschaften zu verteilen sind, kann sich die Aufgabenverteilung am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz orientieren. – Dabei ist jedoch zu beachten, daß in der hier erfolgten Betrachtung wegen ihrer ausschließlich theoretischen Orientierung externe Effekte – und damit einhergehend Unschärfen in der praktischen Abgrenzung von Gebietskörperschaften – keine Rolle spielten. In den Fällen, in denen wegen der Existenz von externen Effekten Zweifel bestehen, ob die untere oder die obere Ebene zur Erfüllung der Aufgabe jeweils „besser" geeignet ist, bedarf es daher eines ergänzenden Prinzips, das besagt: „im Zweifelsfall nach unten". Hierfür sprechen auch, dies wäre ein zweites Argument, die Zentralisierungstendenzen im politischen Raum.

Mit der Differenzierung von Gütern nach ihrem Rivalitätsgrad und ihrem Exkludierbarkeitsgrad ist es jenseits der polaren Fälle der privaten und der reinen öffentlichen Güter möglich, staatliche Leistungen zu klassifizieren. Die hier gewählte Vorgehensweise stellt gegenüber der herkömmlichen Betrachtung in der Theorie der öffentlichen Güter insofern einen Fortschritt dar, als hier auch die Kostenseite eingeschlossen ist. Anknüpfend an diese Klassifikation können Wege zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips aufgezeigt werden. Bedenkt man, daß der größte Teil der staatlichen Leistungen die Gutsmerkmale von Klubgütern und Allmendegütern aufweist, die von der Zahl der Nutzer abhängig sind, so handelt es sich vor diesem Hintergrund keineswegs um Güter, die zwangsläufig öffentlich und ohne Bezug zum Äquivalenzprinzip in seiner Nutzungsversion angeboten werden müssen. Vielmehr sind für diese Mischformen geeignete Angebots- und Finanzierungsformen zu suchen.

---

[354] Vgl. zu dieser Interpretation des Verhältnisses von Subsidiaritätsprinzip und Prinzip der fiskalischen Äquivalenz etwa *Zimmermann* (1995a), *S.* 69 f., der vom „Erfordernis eines zweiten Prinzips" spricht. Zu den verschiedenen Facetten des Subsidiaritätsprinzips vgl. *Döring* (1997); *ders.* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

III. Folgerungen für die Anwendungsbereiche des Äquivalenzprinzips

1. Folgerungen für die Staatsfinanzierung

Der Grundgedanke des Äquivalenzprinzips in seiner nutzungsbezogenen Form liegt darin, daß die Nutzer öffentlich angebotener Leistungen dem Nutzenanteil entsprechende Finanzierungsbeiträge entrichten sollen. Da sich die Erfassung des Nutzens einer staatlichen Maßnahme meist als schwierig oder gar unmöglich erweist, muß zumeist (ersatzweise) auf die Kosten der Bereitstellung staatlich angebotener Güter zurückgegriffen werden. In dieser Kostenversion impliziert das Äquivalenzprinzip, daß die Nutzer entsprechend den aufgewandten Faktorverzehren (einschließlich volkswirtschaftlicher Kosten) anteilig zur Finanzierung herangezogen werden. Es sind somit bei der Bemessung von äquivalenzorientierten Abgaben nicht allein die produktionsbedingten Faktorverzehre, also die üblichen aus der Produktionstheorie bekannten Grenzkosten der Produktion, zu berücksichtigen, sondern darüber hinaus auch volkswirtschaftliche Kosten, wie etwa Überfüllungskosten oder Verdrängungskosten. Dabei ist eine Umsetzung des Äquivalenzgedankens in seiner Nutzungsvariante nur dann gegeben, wenn der einzelne Nutzer bzw. das Kollektiv seinen *anteiligen* Nutzen (bzw. die anteiligen Kosten) an einer öffentlichen Leistung zu finanzieren hat, nicht mehr aber auch nicht weniger. Weder eine Deckungslücke in Form zu geringer Finanzierungsanteile noch eine Überdeckung der (volkswirtschaftlichen) Kosten wegen zu hoch bemessener Finanzierungsanteile sollen auftreten.

Mit Hilfe des Rivalitätsgrades ist es nun möglich, die mit einer Nutzung einhergehenden Bereitstellungskosten näherungsweise zu erfassen. Das Ergebnis einer solchen Vorgehensweise sind dann bestimmte Finanzierungsregeln (bzw. Tarifierungsregeln), die eine verursachergerechte Kostenzuweisung vornehmen und eine Steuerung volkswirtschaftlicher Ressourcen ermöglichen. Die sich anschließende Frage, ob die nach dem Rivalitätskriterium abgeleiteten Regeln auch umgesetzt werden können, hängt dann davon ab, ob ein geeigneter Exkludierbarkeitsgrad vorliegt. Die Anwendung des Äquivalenzprinzips auf Basis des Rivalitäts- und des Exkludierbarkeitsgrades kann man somit als einen zweistufigen Prozeß auffassen: In einem ersten Schritt werden auf Basis des Rivalitätsgrades derartige Finanzierungsregeln *hergeleitet*, um dann in einem zweiten Schritt auf Basis des Exkludierbarkeitssgrades *umgesetzt* zu werden.

Die Vorgehensweise kann an den unterschiedlichen Typen von Gütern veranschaulicht werden. *Private Güter* zeichnen sich durch hohe Rivalität und die Möglichkeit der Exkludierbarkeit aus. Hier ist eine gleichzeitige Festlegung von Mengen und Preisen durch die Anbieter von und Nachfrager nach diesen Gü-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tern auf dezentralem Wege möglich. Zusätzliche Nachfrager verursachen zusätzliche Kosten im Verhältnis 1:1. Entsprechend müssen diese Kosten dem Nutzer angelastet werden, was insofern kein Problem darstellt, als der private Anbieter in der Lage ist, den Ausschluß vorzunehmen.

Im entgegengesetzten Fall der *reinen öffentlichen Güter* geht das Auftreten eines zusätzlichen Nutzers demgegenüber mit keinen zusätzlichen Kosten einher. Zusätzliche Nutzer treten somit in das Nutzerkollektiv ein, ohne einen Faktorverzehr zu induzieren. Sowohl die Nutzungselastizität γ als auch die Mengenelastizität δ der Bereitstellungsmenge betragen null. In diesem Zusammenhang wäre es ökonomisch nicht sinnvoll, vom einzelnen Nutzer einen Preis für die Nutzung zu erheben. Ein solcher Preis wäre kontraproduktiv, da er einen Einkommensverzicht beim Nutzer nach sich ziehen würde, obwohl mit seiner Nutzung keine volkswirtschaftlichen Kosten (im Sinne von Faktorverzehren) verbunden sind (Grenzkosten = 0). Das reine öffentliche Gut ist demnach, wenn vom Äquivalenzprinzip in seinem engeren nutzungsbezogenen Verständnis ausgegangen wird, vom Nutzerkollektiv über allgemeine nutzungs*un*abhängige Abgaben zu finanzieren. Diese Abgaben wären – wie unten ausführlicher erörtert wird – am ehesten als Beiträge zu klassifizieren, die als Optionspreise für eine Nutzung durch die Mitglieder des Kollektivs anzusehen sind.

Interessanter als die polaren Fälle des privaten und öffentlichen Gutes sind nun die genannten, in der Realität dominierenden Mischformen, bei denen die beiden Unterscheidungsmerkmale Rivalitätsgrad und Exkludierbarkeitsgrad auseinanderfallen. Mit Blick auf den Rivalitätsgrad weisen sie die Eigenschaft auf, daß eine zusätzliche Nutzung durch hinzukommende Nutzer zunächst mit keinen oder nur sehr geringen Nutzenverzichten bei den bestehenden Nutzern einhergehen. Erst wenn bestimmte Kapazitätsgrenzen erreicht werden, gehen mit zusätzlichen Nutzern Nutzenverzichte für den bestehenden Nutzer einher. Die zusätzlichen Nutzer verursachen somit *Überfüllungskosten* bzw. – im Falle der Rationierung – *Verdrängungskosten*. Gerade hier ist die Klassifikation nach dem Rivalitätsgrad besonders hilfreich. Die Nutzungsintensität der Bereitstellungsmenge nimmt bei geringer Auslastung typischerweise einen Wert nahe null an, um sich dann mit zunehmender Auslastung an den Wert eins anzunähern. Ebenso kann für die Elastizität der Bereitstellungskosten als häufigster Fall ein Wert zwischen null und eins angenommen werden. Die zusätzlichen Nutzer verursachen bei Überfüllung dann zusätzliche, allerdings unterproportional steigende Nutzungskosten, die ihnen im Wege einer *nutzungsabhängigen Abgabe* angelastet werden müssen. Eine wohlfahrtsoptimale Abgabe müßte demnach gerade so hoch sein, daß ein einmal definiertes Nutzenniveau für die Nutzer nicht unterschritten wird. Decken die nutzungsabhängigen Abgaben nicht die anfallenden Kosten, so ist entsprechend auf eine gemischte Finanzierung aus

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nutzungsabhängigen und nutzungsunabhängigen Abgaben, die von allen potentiellen Nutzern erhoben werden müssen, zurückzugreifen.[355]

Mit diesen Überlegungen lassen sich Finanzierungsregeln für Kollektivgüter ableiten. Die Überlegungen zur wohlfahrtsoptimalen Tarifgestaltung bedürfen jedoch eines geeigneten Versorgungsverbandes, der in der Lage ist, diese Regeln umzusetzen. Diese Möglichkeiten zur Umsetzung von Finanzierungsregeln bei öffentlich angebotenen Mischgütern hängen vom zweiten für die Kennzeichnung von Kollektivgütern relevanten Merkmal, dem Exkludierbarkeitsgrad, ab. Der Exkludierbarkeitsgrad ist somit das für die Umsetzung des Äquivalenzprinzips entscheidende Kriterium.

Bei *privaten Gütern* liegt das Extensionsniveau null vor. Das bedeutet, daß ein Individuum in der Lage ist, andere zur Finanzierung eines Preises heranzuziehen. Auch auf dem Extensionsniveau 1 (für *Klubgüter*) kann man einen Ausschluß nichtzahlungswilliger Klubmitglieder vornehmen. Hier ist also eine Finanzierung über freiwillige Beiträge angebracht und auch möglich. Der Beitrag bezieht sich dabei ausschließlich auf die Klubmitglieder, die das Klubkollektivgut potentiell nutzen. Bei zeitweiligen Überfüllungserscheinungen des Klubgutes kann entsprechend eine nutzungsabhängige Gebühr erhoben werden. Ein Klub erfordert daher in aller Regel kein öffentliches Angebot, da die Erhebung eines Beitrages im Wege des privatrechtlichen Ausschlusses grundsätzlich gewährleistet ist. Es bedarf keiner Instanz, die auf das Mittel des öffentlichen Rechts zurückgreifen kann.

Bei *Allmendegütern* oder *Quasikollektivgütern* sowie *reinen öffentlichen Gütern* hingegen ist nicht zu erwarten, daß die hier entwickelten Finanzierungsregeln ohne die Mittel des öffentlichen Rechts, das heißt ohne die Erhebung staatlicher Zwangsabgaben, umgesetzt werden. Der einzelne Nutzer hat einen Anreiz, sich als Free-rider zu verhalten. Für die genannten Güter kommen daher nur Angebote durch Zwangsverbände (Extensionsniveau 2) oder öffentliche Gebietskörperschaften (Extensionsniveaus 3 bis 7) in Frage.

2. Zur besonderen Bedeutung der Exklusionstechnik

Bisher wurde davon ausgegangen, daß Exklusionsmöglichkeiten entweder bestehen oder nicht bestehen. In der Literatur wird bei der Bestimmung der Ausschlußmöglichkeiten dabei auf technische und ökonomische Gründe verwiesen.[356] Danach ist ein Ausschluß zahlungsunwilliger Individuen aufgrund technischer Gegebenheiten nicht umsetzbar oder mit unvertretbar hohen Kosten

[355] Vgl. *Grossekettler* (1994c), *S.* 10.

[356] Vgl. z. B. *Zimmermann/Henke* (1994), *S.* 99 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

verbunden, die den Nutzen eines Ausschlusses – und damit einer äquivalenzorientierten Finanzierung – übersteigen. Die Konsequenz ist, daß ein Ausschluß nur praktiziert werden soll, wenn die damit verbundenen Vorteile die Kosten übersteigen. Ansonsten ist er zu unterlassen, und es ist auf die allgemeine Steuerfinanzierung durch den Versorgungsverband[357] – mit der damit verbundenen Entkoppelung der Zahler von den Nutzern auf der individuellen Ebene[358] – vorzunehmen.

Die Nichtanwendbarkeit oder die Kostenintensität eines Ausschlusses sind jedoch kein Datum. Zum einen können sich hier aufgrund technischen Fortschritts Änderungen ergeben. Technischer Fortschritt senkt die Kosten der Exklusion. Als Beispiele sei auf die Bereiche Fernsehen oder Straßennutzung hingewiesen. Bis vor wenigen Jahren wurde die Erfassung überfüllter Straßen in einer Innenstadt aufgrund der gegebenen technischen Möglichkeiten für unmöglich erachtet. Es eröffnet sich jedoch zunehmend die Möglichkeit, selbst im Bereich von Innenstädten die individuelle Nutzung von Verkehrswegen über das „road pricing" abzugelten.[359] Gerade diese Entwicklungen zeigen, daß sich durch technischen Fortschritt die Ausschlußmöglichkeiten signifikant verbessert haben und auch zukünftig weiter verbessern können. Für die Anwendungsbereiche des Äquivalenzprinzips folgt hieraus, daß sich diese tendenziell ausweiten. In diesem Sinne bestehen mehr Möglichkeiten, äquivalenzorientierte Formen der Staatsfinanzierung auch tatsächlich umzusetzen.

Zum anderen ist darauf zu verweisen, daß die Verfügbarkeit geeigneter Exklusionstechniken primär auf ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkülen beruht. Häufig werden im Prozeß des Abwägens von Auschlußkosten und Ausschlußnutzen die allokativen Vorteile einer Anwendung des Ausschlußprinzips – und damit die Vorteile einer äquivalenzorientierten Finanzierung – nicht ausreichend einbezogen bzw. zu gering angesetzt.[360] Die Nutzen ergeben sich z. B. aus dem Tatbestand, daß bei einer Entgelterhebung (als konkrete abgabenrechtliche Umsetzung des Äquivalenzgedankens) positive allokative Wirkungen auftreten. Diese Nutzen einer Anwendung des Ausschlußprinzips sind jedoch häufig wenig sichtbar und treten erst in der Zukunft auf. Politiker arbeiten aber –

---

[357] Der Begriff Versorgungsverband wird hier als Oberbegriff für solche Institutionen verwendet, die für die Mitglieder des Verbandes Leistungen bereitstellen. Es kann sich also um private Klubs, Zwangsgenossenschaften oder Gebietskörperschaften handeln.

[358] Auf der Ebene des Versorgungsverbandes besteht nach wie vor eine Identität von Nutzern, Zahlern und Entscheidungsträgern. Das Äquivalenzprinzip ist bezogen auf den Verband realisiert.

[359] Vgl. *Berger/Kruse* (1994); *Röck* (1997).

[360] Demgegenüber sind auf der Kostenseite Bemühungen erkennbar, jenseits der bestehenden Exklusionskosten auch Transaktionskosten mit in die Betrachtung zur Bestimmung der Verteilung von Aufgaben auf Gebietskörperschaftsebenen aufzunehmen. Vgl. *Sauerland* (1997), Teil 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zumindest implizit – mit hohen Abdiskontierungsfaktoren, so daß der entsprechende monetäre Gegenwartswert des Nutzens gering ist. Schließlich ist eine solche Umsetzung der Entgeltfinanzierung auch mit Widerständen der potentiell Belasteten verbunden, so daß auch von dieser Seite her eine nur geringe Neigung besteht, eine derartige Finanzierungsmethode zu akzeptieren.[361] Die obigen Ausführungen zu den Handlungsweisen der politischen Akteure in der repräsentativen Demokratie können als Beleg dafür herangezogen werden, daß eine Umsetzung der Entgelterhebung gerade *nicht* angestrebt wird. Dies führt mit Blick auf die Durchsetzung eines Allokationsverfahrens, das einen Ausschluß nicht zahlungswilliger Bürger beinhaltet, dazu, daß von (situationsbezogenen) hohen Kosten eines Ausschlusses ausgegangen wird, ohne die Nutzenkomponente ausreichend mit einzubeziehen. Im Rahmen von Kosten-Nutzen-Abwägungen einer äquivalenzorientierten Finanzierung kommt es dementsprechend zu einer Falschbewertung vor allem der Nutzen. Daß vor diesem Hintergrund, auch unter dem Eindruck polit-ökonomischer Gesichtspunkte, auf die Umsetzung einer äquivalenzorientierten Finanzierung mit Hinweis auf unverhältnismäßig hohe Ausschlußkosten verzichtet wird, liegt auf der Hand und überrascht keinesfalls.

3. Folgerungen für die Staatsorganisation

a) Bestimmung der optimalen Klubgröße auf Basis des Rivalitäts- und des Exkludierbarkeitsgrades

Aus den Überlegungen zum Rivalitäts- und Exkludierbarkeitsgrad von Kollektivgütern ergeben sich nicht nur unmittelbare Folgerungen für die Staatsfinanzierung, sondern auch für die Staatsorganisation, wenn ein bestimmtes Gut als Ausgangspunkt der Betrachtung gewählt und hierauf aufbauend die optimale Nutzerzahl für das Gut bestimmt wird. In diesem Fall ist die Zahl der Nutzer – und damit der Mitglieder in einem Kollektiv – grundsätzlich variabel. Es können so lange neue Nutzer aufgenommen werden, bis die optimale Kollektivgröße erreicht wird. Das hierfür maßgebliche Kriterium ist wiederum der Rivalitätsgrad.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein zusätzlicher Nutzer dazu beitragen kann, die Beitragszahlungen für die übrigen, schon vorhandenen Nutzer zu re-

[361] Hier zeigt sich die Benachteiligung allokativer und wachstumspolitisch bedeutsamer Effekte gegenüber verteilungspolitischen Effekten, die aufgrund ihrer hohen Sichtbarkeit und Fühlbarkeit im politischen Prozeß bessere Chancen der Durchsetzbarkeit haben. Vgl. zu diesem Zielkonflikt *Zimmermann* (1996b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

duzieren.[362] Aus Sicht des Nutzerkollektivs ist dementsprechend so lange ein zusätzlicher Nutzer aufzunehmen, wie die hiermit einhergehende Kostenreduktion größer ist als die Nutzenverzichte der bestehenden Nutzer. Diese Nutzenverzichte können entweder (bei gegebenem Angebot) aus der mit der zunehmenden Nutzung resultierenden Qualitätsverschlechterung infolge von Überfüllungserscheinungen oder (bei einer Ausweitung des Angebots) zusätzlichen Bereitstellungskosten resultieren. Aus Sicht des Kollektivs sollten die mit zusätzlichen Nutzern einhergehenden Grenznutzen (einer Reduktion der Finanzierungsbeiträge für die bestehenden Nutzer) den Grenzkosten (in Form von Überfüllungskosten und/oder zusätzlichen Bereitstellungskosten) entsprechen. Hieraus lassen sich Schlußfolgerungen für die Bestimmung der optimalen Größe eines Kollektivs ableiten: Ein Kollektiv ist danach so lange auszuweiten, bis die mit zusätzlichen Nutzern einhergehenden Grenzvorteile den Grenzkosten entsprechen. Umgekehrt ist ein zusätzlicher Nutzer abzuweisen, wenn die Grenzkosten der Bereitstellung die Grenznutzen übersteigen.

Damit ist das Rivalitätskriterium nicht nur für Finanzierungsfragen hilfreich, es gibt darüber hinaus Anhaltspunkte, wie die optimale Größe eines Versorgungsverbandes (Klubs) bestimmt werden kann. Wird ein bestimmtes Gut in der zuvor beschriebenen Weise nach seinen Rivalitätseigenschaften betrachtet, so kann mittels einer geeigneten Exklusionstechnik einerseits dafür gesorgt werden, daß zusätzliche Nutzer von der Nutzung ausgeschlossen werden. Andererseits gewährleistet die Exklusion, daß die bestehenden Nutzer keine Free-rider-Position einnehmen. Damit ist mit den Mitteln des öffentlichen Rechts gewährleistet, daß die Finanzierungsbeiträge für das Kollektivgut auch tatsächlich entrichtet werden.[363]

Auf Basis dieser Überlegungen lassen sich – zumindest theoretisch – für spezifische Güter geeignete Kollektivgrößen ableiten: Auf der Grundlage des Rivalitätsgrades werden zunächst die Nutzenkreise für ein öffentliches Gut ermittelt. Dann wird die Kollektivgröße in der Weise festgelegt, daß ein maximaler Nutzen für die bestehenden Mitglieder realisiert wird. Erweist sich bei der Konzeption des Kollektivs in einer ersten Annäherung die Größe als zu klein, werden neue Mitglieder aufgenommen; ist das Kollektiv zu groß gewählt, so werden weitere Mitglieder ausgeschlossen. Dies geschieht durch die Berücksichtigung des Exkludierbarkeitsgrades. Über die Bestimmung eines adäquaten Exkludierbarkeitsgrades bzw. Extensionsniveaus wird darüber hinaus dafür Sorge getragen, daß die Finanzierungsfrage innerhalb des Kollektivs geklärt ist.

---

[362] Die folgenden Überlegungen stellen den Kern der ökonomischen Theorie des Klubs dar. Vgl. *Buchanan* (1965); *Cornes/Sandler* (1986).

[363] Ähnlich *Sauerland* (1997), *S.* 51.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Obwohl diese Überlegungen auf einer theoretischen Ebene generell gelten, dürften sie in der Praxis vorrangig für die Bestimmung von „single function governments" bedeutsam sein. Bei Gebietskörperschaften (als „multi function governments") hingegen lassen sie sich hingegen nur begrenzt anwenden. Dies ergibt sich daraus, daß mit der Existenz einer Gebietskörperschaft als „multi-function government" eine bestimmte Kollektivgröße bereits vorgegeben ist. Die Vorgehensweise in der ökonomischen Theorie des Föderalismus, die sich mit der Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf Versorgungsverbände des Extensionsniveaus 3 bis 7 beschäftigt, ist also eine andere als die hier skizzierte: Dort wird nicht – wie in der Theorie der Klubs – von einem gegebenen Gut ausgegangen, für das die optimale Größe des Versorgungsverbandes gefunden werden soll, sondern den Ausgangspunkt stellen die Gebietskörperschaften dar, und es wird geprüft, welcher (gegebenen) Gebietskörperschaftsebene ein bestimmtes Gut zugewiesen werden soll.

b) Keine spezifischen Folgerungen für den föderativen Staatsaufbau

Aus den obigen Überlegungen läßt sich ableiten, daß eine Verteilung von (im weiten Sinne) öffentlichen Gütern in der Weise vorzunehmen ist, daß die Aufgabe idealerweise von einem Versorgungsverband auf dem kleinstmöglichen Extensionsniveau wahrgenommen wird. Diese Überlegungen decken sich mit den Überlegungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Die implizite Annahme ist dabei, daß externe Nutzer keinen Nutzen aus dem von einem Versorgungsverband angebotenen öffentlichen Gut haben und demnach auch nicht zur Finanzierung herangezogen werden sollen. Innerhalb des Kollektivs sollen hingegen alle Nutzer einen Finanzierungsbeitrag leisten.

Eine Umsetzung dieser Überlegungen wäre dann problemlos möglich, wenn der Zuschnitt eines Kollektivs nach dem Streubereich der öffentlichen Güter identisch wäre mit dem Zuschnitt gemäß dem Extensionsniveau. In diesem Fall wären die oben genannten Bedingungen für die Anwendung des Äquivalenzprinzips erfüllt. Der Versorgungsverband wäre so zugeschnitten, daß sich Nutzer, Zahler und Entscheidungsträger entsprechen. Es wäre ein perfektes „Mapping" von räumlichen Nutzenkreisen der öffentlichen Güter und der jeweiligen Institution, die dieses Gut anbietet, gegeben.[364]

Nun ist bei der Staatsorganisation zu berücksichtigen, daß Institutionen nicht auf dem ökonomischen Reißbrett entworfen werden, sondern historisch entstanden sind. Hieraus folgt, daß allenfalls bei funktionalen Versorgungsverbänden

---

[364] *Breton* und *Scott* (1980), *S.* 11 ff., sprechen in diesem Zusammenhang von „design by machine".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der (freiwillige Vereine und Zwangsgenossenschaften) eine weitgehende Übereinstimmung zwischen dem (aus dem Rivalitätskriterium abgeleiteten) Streubereich des Nutzens und dem (aus dem Exkludierbarkeitsgrad abgeleiteten) Extensionsniveau zu erwarten ist. Dies ergibt sich daraus, daß Vereine und Zwangsgenossenschaften mit Blick auf einzelne Aufgaben gegründet worden sind (single function governments).

Bei Gebietskörperschaften mit den Extensionsniveaus 3 bis 7 (als räumlichen Versorgungsverbänden) werden hingegen die optimale Größe des Kollektives und das Extensionsniveau bezogen auf einzelne Kollektivgüter zumeist nicht übereinstimmen. Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, daß Gebietskörperschaften als multifunktionelle Klubs gesehen werden können, die zahlreiche Güter anbieten. Die Folge hiervon ist, daß das Angebot von Gebietskörperschaften bezogen auf einzelne Güter mit externen Effekten verbunden ist. Es ist nicht möglich, eine Gebietskörperschaft so zuzuschneiden, daß für die Gesamtheit des Güterbündels der Rivalitätsgrad – und damit der Nutzenstreukreis – und die jurisdiktionellen Grenzen übereinstimmen. Ebensowenig ist es möglich, bei öffentlichen Gütern externe Nutzer von der Nutzung auszuschließen. Die in der ökonomischen Föderalismustheorie häufig unterstellte (idealtypische) Sicht, daß es sich bei den von einer Gebietskörperschaft angebotenen Leistungen um öffentliche Güter handelt, die nur den Einwohnern der Gebietskörperschaft einen Vorteil verschaffen, sind somit in der Realität nicht gegeben. Es treten Externalitäten auf. Dies wiederum kann dazu führen, daß zur Vermeidung derartiger Externalitäten die Aufgabe an die nächsthöhere Gebietskörperschaftsebene delegiert wird.

Wenn dabei einzelne öffentliche Leistungen innerhalb des Kollektivs auf der nunmehr nächsthöheren Stufe einen geringeren Nutzerkreis haben als dies dem Extensionsniveau, sprich: der Kollektivgröße entspricht, so ist unter dem Äquivalenzprinzip nach Wegen zu suchen, diese Leistungen von den Nutzern – und nicht von den gesamten Mitgliedern des Kollektivs – finanzieren zu lassen. Dies ist allerdings nur möglich, wenn es sich bei den innerhalb des nächsthöheren Versorgungsverbandes (z. B. einer Gebietskörperschaft) angebotenen Gütern nicht um reine öffentliche Güter handelt; in diesem Fall kommen die oben entwickelten Finanzierungsregeln zur Anwendung.

Damit zeigt sich insgesamt, daß bei der Bestimmung der Aufgabenverteilung im föderativen Staatsaufbau die obigen Erkenntnisse zum Rivalitäts- und Exkludierbarkeitsgrad keine Schlußfolgerungen nahelegen, die über die zuvor behandelten Finanzierungsfragen hinausgehen. Es läßt sich allenfalls zeigen, daß eine Lösung des Externalitätenproblems durch eine Ausgliederung einzelner Versorgungsleistungen aus dem Kollektiv und einem Angebot durch Klubs erfolgen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

IV. Konsequenzen für die weitere Vorgehensweise

Für die Analyse einer stärkeren Umsetzung des Äquivalenzprinzips im öffentlichen Sektor ergibt sich aus den vorstehenden Überlegungen eine Zweiteilung: Zum einen ist die *Staatsfinanzierung* daraufhin zu überprüfen, inwieweit hier verstärkt Äquivalenzelemente berücksichtigt werden können. Zum anderen ist aber auch die *Staatsorganisation* zu analysieren. Hier stellt sich die Frage, inwieweit bei der Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen dem Äquivalenzprinzip Rechnung getragen werden kann. Dies betrifft nicht nur die Kompetenzverteilung im föderativen Staatsaufbau, sondern auch die funktionale Aufgabenwahrnehmung spezifischer öffentlicher Leistungen durch single function governments.

Mit dieser doppelten Ausrichtung der möglichen Anwendungsbereiche für das Äquivalenzprinzip sind die räumliche und die sachliche Dimension des Prinzips angesprochen. Einen gesonderten Aspekt spielt die zeitliche Dimension des Äquivalenzprinzips. Sie stellt darauf ab, daß Nutzer, Zahler und Entscheidungsträger zeitlich nicht auseinanderfallen sollen. Konkret bedeutet dies beispielsweise, daß keine Entscheidungen getroffen werden sollen, bei denen der Nutzenempfang in der Gegenwart und die Zahlung in der Zukunft erfolgen. Der umgekehrte Fall, daß die Zahlung in der Gegenwart erfolgt, der Nutzen hingegen in der Zukunft anfällt, ist zwar theoretisch ebenso möglich. Er dürfte jedoch angesichts der Interessenlagen der am politischen Prozeß beteiligten Akteure eher unwahrscheinlich sein.

Für die Analyse konkreter Anwendungsfelder des Äquivalenzprinzips ergibt sich hieraus die folgende Systematik: In einem ersten Schritt sollen die Möglichkeiten der Staatsfinanzierung unter dem Äquivalenzprinzip analysiert (B) werden. Damit ist in erster Linie die sachliche Äquivalenz auf der (personalen) Ebene der einzelnen Nutzer angesprochen. Das Äquivalenzprinzip wird dabei in seiner Funktion als Finanzierungsregel zugrundegelegt. Das Steuer- und Abgabensystem als Ganzes sowie seine einzelnen Elemente in Form verschiedener Abgabentypen werden im Anschluß daran auf ihren Äquivalenzbezug hin überprüft (B.I bis B.IV). Eine gesonderte Rolle nimmt im System der öffentlichen Einnahmen dabei die Schuldenaufnahme als Finanzierungsform ein. Hier fallen Nutzung und Zahlung zeitlich auseinander. Damit ist die öffentliche Verschuldung auch unter der zeitlichen Dimension des Äquivalenzprinzips zu betrachten (B.V).

Das Äquivalenzprinzip kann im Rahmen der Staatsorganisation herangezogen werden, um als Ordnungskriterium für die richtige und angemessene Zuordnung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf verschiedene funktional oder regional gegliederte Versorgungsverbände zu fungieren. In Unterkapitel C werden daher die Überlegungen zu der Gestaltung eines föderativen Staatsge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bildes unter dem Blickwinkel des Äquivalenzprinzips analysiert. Damit wird auf die räumliche Dimension des Äquivalenzprinzips zurückgegriffen.

In der öffentlichen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland stehen derzeit die Sozialversicherungssysteme im Mittelpunkt der Diskussion. Gerade bei den Sozialversicherungen spielt die Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips eine besonders wichtige Rolle, da sie in aller Regel mit dem (dem Äquivalenzprinzip analogen) Versicherungsprinzip begründet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Sozialversicherungen Bezüge zu sämtlichen Dimensionen des Äquivalenzprinzips aufweisen: Bei ihrer Finanzierung ist die Beitragsäquivalenz von Bedeutung (sachliche Äquivalenz). Indem Ansprüche auf zukünftige Zahlungen erworben werden, fallen Zahlungen und empfangene Leistungen zeitlich auseinander (zeitliche Äquivalenz), und beim Zuschnitt einzelner Sozialversicherungen als single function government spielen Aspekte der geeigneten Organisation eine Rolle (räumliche Äquivalenz; Äquivalenzprinzip als Organisationsprinzip). Die soziale Sicherung (mit den Sozialversicherungen als ihrem wichtigsten Unterfall) unter dem Äquivalenzprinzip wird in Unterkapitel D behandelt.

Die Überlegungen der Unterkapitel B bis D beziehen sich ganz überwiegend auf die *theoretisch möglichen* Anwendungsbereiche des Äquivalenzprinzips. Hierbei folgen sie durchgehend der nutzungsbezogenen Version des Äquivalenzprinzips, wie sie auch im finanzwissenschaftlichen Vorverständnis dominiert. Bei der Frage der Bemessung von Abgaben oder bei der Gestaltung des Staatsaufbaus soll folglich jeweils die Entsprechung von Leistung und Gegenleistung eine entscheidende Rolle spielen. In Unterkapitel E geht es um die *empirische Relevanz* der zuvor beschriebenen (theoretisch möglichen) Anwendungsbereiche des Äquivalenzprinzips. Dabei wird auch das Äquivalenzprinzip in seiner breiteren lenkungsbezogenen Variante, wie es oben in Kapitel IV.E entwickelt wurde, einbezogen.

B. Die Gestaltung des Systems öffentlicher Einnahmen unter dem Äquivalenzprinzip

Bei der Analyse des Systems öffentlicher Einnahmen kann einerseits auf das Steuer- und Abgabensystem als Ganzes abgestellt werden. Hier stellt sich die Frage, welche Gewichtsverlagerungen innerhalb des Systems öffentlicher Einnahmen zu erwarten sind, wenn als finanzwissenschaftliche Norm das Äquivalenzprinzip eine stärkere Rolle einnimmt. Andererseits können einzelne Abgabentypen mit Blick auf das Äquivalenzprinzip analysiert werden. Die folgenden Gliederungspunkte folgen dieser Unterscheidung. Die Abschnitte I und II sprechen die grundsätzliche Ausrichtung des Steuer- und Abgabensystems als Gan-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zes an. In den Abschnitten III und IV werden dann einzelne Abgaben unter ihrem Äquivalenzbezug behandelt. Wegen ihrer schon angesprochenen Sonderrolle wird die öffentliche Verschuldung getrennt in Abschnitt V betrachtet. Es sei dabei nochmals zu betonen, daß es hier um die Anwendung des Äquivalenzprinzips in seiner engeren nutzungsbezogenen Variante geht.

I. Grundausrichtung des Systems öffentlicher Einnahmen zugunsten von Entgeltabgaben

1. Das Spektrum öffentlicher Einnahmen in seinem Äquivalenzbezug

Bei den bisherigen Überlegungen stand die konkrete Abgabenform im Hintergrund. Diese „Institutionenleere" bei der Betrachtung einzelner Abgaben soll nun aufgehoben werden. Wenn Anwendungsmöglichkeiten des Äquivalenzprinzips analysiert werden, sind die einzelnen Abgabentypen in ihrer konkreten abgabentypischen Definition zugrundezulegen. Nun besteht in der Finanzwissenschaft keine spezifische „Abgaben-Formenlehre", auf die zurückgegriffen werden könnte.[365] Im Gegensatz dazu besteht im rechtswissenschaftlichen Bereich eine ausgeprägte „juristische Formenlehre" von den Abgaben.[366] Diese dient nicht nur definitorischen Zwecken. Sie ist vielmehr bedeutsam, weil hieraus Zulässigkeitskriterien für die Rechtmäßigkeit einzelner Abgaben abgeleitet werden.[367] Auf die juristischen Feinheiten soll an dieser Stelle jedoch nicht eingegangen werden. Vielmehr sollen die einzelnen Abgabetypen ihrem Äquivalenzcharakter nach auf einer Skala angeordnet werden, um hieraus Anknüpfungspunkte für eine mögliche Gewichtsverlagerung im Spektrum öffentlicher Abgaben unter dem Äquivalenzprinzip abzuleiten. Dazu reicht die finanzwissenschaftliche Betrachtung, die den einzelnen Abgabetypen eher allgemeine Merkmale zuweist, vollkommen aus.

Das System öffentlicher Abgaben gliedert sich in Erwerbseinkünfte des Staates, Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben und Steuern. Die ersten drei Abgabenkategorien werden üblicherweise unter dem Begriff Entgeltabgaben zusammengefaßt. *Erwerbseinkünfte* des Staates ergeben sich aus der Teilnahme staatlicher Institutionen am Marktprozeß. Sie entsprechen marktlichen Zahlungen und weisen lediglich die Besonderheit auf, daß der Staat als Marktpartner auftritt. Dabei ist der Staat den gleichen (z. B. rechtlichen) Bedingungen unterworfen wie jeder andere private Marktteilnehmer. *Gebühren* sind Entgelte für

---

[365] So auch *Hansmeyer/Ewringmann* (1990), *S.* 46.

[366] Zu einer finanzwissenschaftlichen Interpretation dieser juristischen Formenlehre vgl. *Gawel* (1999).

[367] Vgl. als Beispiel *Vogel* (1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

spezifische staatliche Leistungen, die einzelnen Personen, privaten Haushalten oder Unternehmen zugute kommen. Dabei wird allgemein in Verwaltungsgebühren und Benutzungsgebühren unterschieden. Das abgabenrechtliche „Formenkleid" einer nutzungsabhängigen Abgabe, wie es oben zur Abgeltung von Faktorverzehren entwickelt wurde, wäre also die Benutzungsgebühr. *Beiträge* unterscheiden sich von den Gebühren dadurch, daß zumeist eine Gruppe von Nutzern – und nicht Individuen – den Beitrag zu entrichten haben und daß ein Beitrag für die potentielle – im Gegensatz zur faktischen – Nutzung einer öffentlich angebotenen Leistung erhoben wird: Sobald ein Mitglied des Versorgungsverbandes einen Beitrag für die Beschaffung des Kollektivguts zahlt, hat er das Recht auf Nutzung erworben. Anliegerbeiträge sind hierfür ein gutes Beispiel. Eine weitere Abgabenform ist die *Sonderabgabe*. Sie ist richterrechtlichen Ursprungs[368] und findet dementsprechend nahezu ausschließlich in der Rechtswissenschaft Beachtung. In der Finanzwissenschaft wird sie zumeist gar nicht als eigenständige Abgabenform beachtet, sondern als steuerähnlich klassifiziert.[369] Sie weist spezifische Merkmale auf, die im einzelnen unten genauer zu erläutern sind. Dazu zählt auch eine vergleichsweise enge Bezugnahme auf das Äquivalenzprinzip, was auch der Grund dafür ist, daß sie in dieser ansonsten finanzwissenschaftlich orientierten Klassifikation erwähnt wird. *Steuern* schließlich stellen öffentliche Abgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung dar. Damit ist die Steuer eine voraussetzungslos erhobene Abgabe, bei der eine Verbindung zur Ausgabenseite gerade nicht gegeben ist.

Versucht man die vorfindbaren Abgabetypen in ihrem Bezug zum Äquivalenzprinzip zu klassifizieren, so kann man sie entlang einer Skala mit abnehmender Äquivalenz einordnen (s. auch Abbildung 12). Der stärkste Äquivalenzbezug ist bei den Erwerbseinkünften des Staates gegeben. Danach kommen Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben und Steuern. Bei den Gebühren liegt üblicherweise eine enge (individualistische) Auffassung von Äquivalenz vor. Bei den Beiträgen hingegen ist das Äquivalenzprinzip weiter gefaßt, in dem Gruppen als Beitragszahler für die potentielle Nutzung zur Finanzierung herangezogen werden. Im Spektrum der einzelnen Abgaben nimmt schließlich die Sonderabgabe eine Position zwischen der Steuer und den Entgeltabgaben ein. Dies führt auch dazu, daß ihr Charakter besonders strittig ist.

Der Bezug zum Äquivalenzprinzip ist bei der Steuer je nach Ausgestaltung vergleichsweise offen und bedarf der Interpretation. Dies ist auch der Grund, daß die Steuer in Abbildung 12 etwas abgesetzt wurde. Ihrer Definition nach weist die Steuer keine Bezüge zum Äquivalenzprinzip auf. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß sich die abgabenrechtliche Definition und die rechtswissen-

---

[368] *Köck* (1991), *S.* 18.

[369] Vgl. *Caesar* (1981); *Hansjürgens* (1993); *Gawel* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

schaftliche Sicht der Steuer von der finanzwissenschaftlichen unterscheiden. Im juristischen Verständnis ist die Steuer aufs engste mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip als Steuernorm verknüpft.[370] Dabei ist eine offene Frage, ob die Befolgung des Leistungsfähigkeitsprinzips für sämtliche Steuern des Steuersystems gefordert wird oder nicht.[371] Diese Sicht von Steuern als alleiniger Vollstreckerin des Gedankens der persönlichen Leistungsfähigkeit ist jedoch zu eng und erfaßt nur einen Ausschnitt der mit der Steuererhebung verfolgten möglichen Zielsetzungen. Die Steuer ist finanzwissenschaftlich lediglich als öffentliche Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung definiert. Das Vorliegen einer Äquivalenz reicht also nicht aus, um eine Abgabe als nicht-steuerlich zu definieren.[372] Zwar scheint eine Steuer zunächst für Äquivalenzfinanzierung unangebracht, weil sie Entgeltlosigkeit unterstellt. Doch ist, je mehr die individuelle Zurechenbarkeit von Leistungen auf Staatsbürger aufgegeben werden muß und beispielsweise bestimmte Gruppen eine Staatsleistung empfangen, die Steuer als konkrete Abgabeform unter dem Äquivalenzprinzip zu berücksichtigen. Auf einer Skala zwischen individueller, nach Gebühren oder Beiträgen abgegoltener Entgeltlichkeit einerseits und einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit andererseits ist es daher durchaus möglich, daß einzelne Steuern Bezüge zum Äquivalenzprinzip aufweisen, wie dies auch bei vielen bestehenden Steuern der Fall ist.[373] „Soweit daher nicht konkrete, im Einzelfall zurechenbare Ansprüche der Abgabenpflichtigen auf staatliche Gegenleistungen vorliegen, erscheint es aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht gerechtfertigt, diesen Abgaben ohne Prüfung im Einzelfall den Steuercharakter abzusprechen".[374] Vor diesem Hintergrund reicht die Steuer von den Lindahl-Preisen, die abgabentypische Merkmale der Gebühr aufweisen, über beitragsbezogene Steuern sowie gruppenbe-

---

[370] Vgl. nur *Vogel* (1990), *S.* 64 ff.; *Kirchhof* (1990), *S.* 138 ff.; *Tiepke* (1988), *S.* 262; *Tiepke/Lang* 1989), *S.* 2 ff.; *Trzaskalik* (1992), *S.* 141; *Kirchhof* (1996b), *S.* 53.

[371] Die Interpretation, daß das Leistungsfähigkeitsprinzip sich auf sämtliche in Art. 106 GG aufgeführte Steuern, also sowohl die Steuern auf die Einkommensentstehung als direkte als auch die Steuern auf die Einkommensverwendung als indirekte Erfassung der steuerlichen Leistungsfähigkeit beziehe, findet sich etwa bei *Vogel* (1990), *S.* 42, 64 ff. Diese Sicht stellt aber nur eine extreme und zudem längst überholte Auffassung innerhalb des juristischen Schrifttums dar. Hier kommt ein Konzept zum Ausdruck, wie es etwa *Schäffle* Ende des 19. Jahrhunderts vertreten hat. Vgl. *Schäffle* (1885), *S.* 342 (Nachweis bei *Schemmel* (1995), *S.* 39 ff.).

[372] Vgl. *Ewringmann/Schafhausen* (1985), *S.* 16.

[373] „In einem sehr viel direkteren und konkreteren Sinn besitzt eine ganze Klasse von Abgaben, nämlich die Mehrzahl der Kommunalsteuern und die Mineralölsteuer, Äquivalenzcharakter, ohne daß ihnen allgemein der Steuercharakter abgesprochen würde". *Bohley* (1977), *S.* 63.

[374] *Hansmeyer* u.a. (1980), *S.* 715.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zogene Sondersteuern bis hin zur Steuer gemäß ihrer Legaldefinition, bei der der Bezug zum Äquivalenzprinzip vergleichsweise schwach ist.[375]

In der Abbildung 12 sind zusätzlich die Bezüge der einzelnen Abgabeformen zu den gutsspezifischen Charakteristika wiedergegeben. Die Anwendung des Äquivalenzprinzips ist demnach bei allen Einnahmen mit einer Ausschließbarkeitskomponente vorzunehmen.

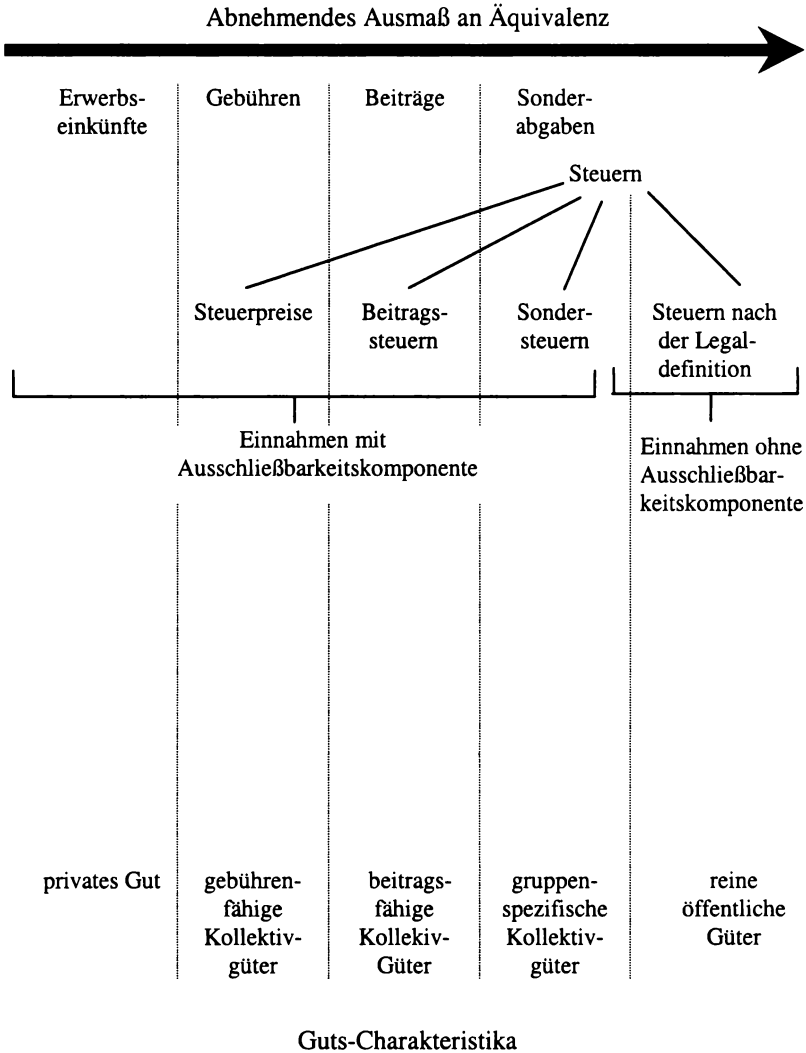
2. Gewichtsverlagerungen im Einnahmenspektrum unter dem Äquivalenzprinzip

Erfolgt im Rahmen der Staatsfinanzierung eine stärkere Äquivalenzorientierung, so beinhaltet dies eine Gewichtsverlagerung der Anteile einzelner Abgabentypen im System öffentlicher Einnahmen. Auf der obigen Skala bedeutet dies eine Linksverschiebung. Läßt man die marktliche Entgeltbetrachtung aus der Betrachtung heraus, weil sie nur für private Güter in Frage kommt, so werden bei der Anwendung des Äquivalenzprinzips Gebühren und Beiträge das zentrale Instrument der Staatsfinanzierung. Theoretisch ergibt sich dies aus den obigen Überlegungen zur Ableitung von Finanzierungsregeln für Kollektivgüter. Danach sind immer dann, wenn die Nutzung durch einzelne Kollektivmitglieder zusätzliche Rivalität im Sinne einer Qualitätsverschlechterung des öffentlichen Angebots oder der Notwendigkeit der Bereitstellung zusätzlicher Mengeneinheiten der öffentlichen Leistung nach sich zieht, diese Nutzungskosten über Gebühren abzugelten. Darüber hinaus sind innerhalb eines Versorgungsverbandes die Finanzierungslasten als Beiträge auf alle Mitglieder zu verteilen. Läßt man externe Effekte außer acht, so ist hierdurch gewährleistet, daß die potentiellen Nutzer innerhalb des Versorgungsverbandes die Finanzierung leisten.

Für Steuern (gemäß ihrer Legaldefinition) ist im Rahmen dieser Betrachtung demgegenüber kein Raum gegeben. Sämtliche öffentliche Leistungen werden ausschließlich zugunsten der Nutzer innerhalb des Versorgungsverbandes produziert. In dieser allokativen Welt gibt es demnach keine Steuer als Zwangsabgaben *ohne* Anspruch auf Gegenleistung. Jede Abgabe rechtfertigt sich aus dem Nutzen, der für das Nutzerkollektiv – und damit in dieser idealisierten Sicht

[375] Es wird gleich gezeigt, daß selbst hier ein Äquivalenzbezug vorhanden ist. – Der Bezug vieler Steuern zum Äquivalenzprinzip wird im übrigen auch mit Blick auf die finanzpolitische Praxis bestätigt. Viele Steuern werden im Rahmen der finanzwissenschaftlichen Steuerlehre daher zu Recht mit dem Äquivalenzprinzip begründet. Siehe z. B. *Homburg* (1997). Die Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzip als alleiniger Norm zur Begründung und Rechtfertigung von Steuern, wie sie bei manchen Juristen anklingt, mutet aus finanzwissenschaftlicher Sicht daher befremdlich an.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH



Quelle: Erstellt in Anlehnung an Bohley (1977), S. 81.

Abbildung 12: Klassifikation öffentlicher Abgaben nach ihrem Äquivalenzbezug

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

auch für jeden einzelnen Nutzer – gestiftet wird. Die Schlußfolgerungen aus den Betrachtungen der Kollektivgütertheorie lautet daher, Gebühren und Beiträge – und nicht Steuern! – zum zentralen Finanzierungsinstrument der allokativen Staatstätigkeit zu erheben.[376] Die Steuer hätte vor diesem Hintergrund lediglich Aufgaben im Distributions- und Stabilisierungsbereich zu übernehmen.

Nun sind Steuer- und Abgabensysteme nicht aufgrund von Prinzipien wie dem Äquivalenzprinzip entstanden, sondern historisch. Dabei wirken Prinzipien allenfalls mittelbar auf ihre Gestaltung mit ein. Anders als bei den hier angestellten Überlegungen besteht in der Bundesrepublik Deutschland wie auch in anderen Staaten eine Situation, in der im Rahmen der öffentlichen Einnahmen die Steuer durchgängig, also auch für allokative Staatsaufgaben, die dominante Einnahmenart darstellt. Gebühren und Beiträge sind demgegenüber ganz überwiegend auf die kommunale Ebene beschränkt, weil sich hier aus der Art der staatlichen Tätigkeit heraus am ehesten Anknüpfungspunkte für Entgeltabgaben ergeben. Weil die Steuer aber eine relativ breite Anwendung hat, lassen sich unter ihr sowohl Einzelabgaben mit stärkeren Äquivalenzbezug als auch solche, die eine größere Nähe zum Leistungsfähigkeitsprinzip aufweisen, subsumieren. Eine mögliche Gewichtsverlagerung im System öffentlicher Abgaben hat daher nicht nur das Verhältnis der Steuern zu den anderen Abgabenkategorien in den Blick zu nehmen, sondern vor allem auch die innerhalb des speziellen Abgabentyps Steuer vorfindbare mögliche Bandbreite.

Die folgenden Überlegungen richten sich daher auf eine stärkere äquivalenzorientierte Ausgestaltung des Steuersystems. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob die Steuerbasis breit gewählt werden soll oder ob auf selektive Einzelsteuern zurückgegriffen werden soll, um dem Äquivalenzprinzip in stärkerem Maße Rechnung zu tragen. Es ist darauf hinzuweisen, daß es an dieser Stelle (noch) nicht um die Entwicklung und Beurteilung von Einzelsteuern unter dem Äquivalenzprinzip geht, sondern um das Steuersystem als Ganzes. Der Übergang zu den Einzelsteuern erfolgt dann in Abschnitt III.

II. Allgemeine Steuern mit breiter Steuerbasis oder selektive Besteuerung auf Basis von Sondervorteilen?

Die Überlegungen zum Äquivalenzprinzip als Steuernorm enthielten oft den Gedanken, daß eine zunehmende Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips im Rahmen der Staatsfinanzierung nur über die Erhebung spezieller Sondersteuern zu erreichen sei. An dieser Stelle soll diese Betrachtung aufgegriffen und mit der ihr gegenüberstehenden Betrachtung breiter und allgemeiner Steuern kon-

[376] Vgl. auch *Grossekettler* (1994a), *S.* 397.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

trastiert werden. Es soll insbesondere analysiert werden, ob und inwieweit allgemeine Steuern mit breiter Steuerbasis auch dem Äquivalenzprinzip entsprechen. Muß eine stärkere Anwendung des Äquivalenzprinzips *notwendigerweise* zu einer Zunahme selektiver Besteuerung an Stelle allgemeiner Besteuerung führen? Unter welchen Voraussetzungen lassen sich allgemeine Steuern mit breiter Steuerbasis mit Blick auf die Verteilung des Nutzens staatlicher Tätigkeiten – und damit mit der Entsprechungsvariante des Äquivalenzprinzips – rechtfertigen?

1. Die Argumentation zugunsten allgemeiner Besteuerung mit breiter Steuerbasis

a) Die Tauschbetrachtung als Ausgangspunkt

Für die Rechtfertigung einer allgemeinen Besteuerung kann auf historische Arbeiten zum Äquivalenzprinzip zurückgegriffen werden, wie sie oben in Kapitel II entwickelt wurden. In seinen Ursprüngen liegt dem Äquivalenzprinzip die Idee des Tausches zugrunde. Kennzeichnend ist dabei für die älteren Auffassungen des Äquivalenzprinzips, daß die Abgabenerhebung ein Äquivalent für die *Gesamtheit* der öffentlichen Leistungen darstellt. Führt man sich dazu noch einmal die Vorstellungen von *Adam Smith* vor Augen, so war die Steuerzahlung ein Äquivalent für den Schutz, den der Staat seinen Bürgern gewährt. Dieser Schutz ließ sich zugleich am Einkommen ablesen, das der einzelne Bürger zu erwerben imstande war. Die Vorstellung einer Äquivalenz zwischen den gesamten öffentlichen Leistungen und der Steuerzahlung lag auch der Assekuranztheorie des Staates zugrunde. Daß das Äquivalenzprinzip in jener Zeit auf die gesamten staatlichen Leistungen bezogen wurde, mag in diesem Zusammenhang vor allem daran liegen, daß staatliche Tätigkeiten sich auf wenige Funktionen beschränkten, wobei die Herstellung äußerer und innerer Sicherheit eine zentrale Rolle einnahm. Damit zeigt sich zunächst einmal, daß die „gesamthafte" Sicht, nach der Steuern als Äquivalent für die Gesamtheit der gewährten staatlichen Leistungen erhoben werden, den älteren finanzwissenschaftlichen Betrachtungen zugrunde lag. Auch in Überlegungen, wie sie von *Wicksell* entwickelt und von *Buchanan* und anderen angewendet wurden[377], beziehen sämtliche staatliche Tätigkeiten – und damit auch das Äquivalenzprinzip als zugrundeliegende Finanzierungsnorm für die Einnahmenerhebung – ihre Berechtigung aus dem Tauschgedanken. „A tax cannot be an arbitrary imposition. There must be a reason for taxation, and that reason ultimately lies in the transaction of which

[377] Siehe dazu die Ausführungen oben in Kapitel II.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

taxation is a part."[378] Die mit dem Äquivalenzprinzip in Verbindung gebrachte Partikularisierung von Ausgaben und Einnahmen und die Erhebung von Sondersteuern für spezifische Aufgaben sind dagegen Ergebnis der heutigen modernen Interpretation des Äquivalenzprinzips.[379]

Die Überlegungen zum Tauschcharakter der staatlichen Tätigkeiten haben Konsequenzen für die Steuerpolitik und ihre finanzwissenschaftliche Analyse. Wenn die Steuer nicht mehr als von oben auferlegte Zwangsabgabe sondern im Rahmen von Tauschprozessen gesehen wird, so verlieren die Betrachtungen zur Minimierung des „excess burden", wie sie in der Optimalsteuertheorie angestellt werden, an Relevanz. Es geht nicht mehr darum, Steuern so zu konzipieren, daß sie geringe Nutzeneinbußen nach sich ziehen. Es ist vielmehr der Preischarakter der Steuer in den Vordergrund der Betrachtung zu stellen – und damit die Verknüpfung zu den staatlichen Ausgaben.[380]

Die Tauschbeziehung stellt eine Rechtfertigung für die Steuererhebung als solche dar. Diese Rechtfertigung ist allgemeiner Natur, ohne die spezifischen Nutzen staatlicher Leistungen zu berücksichtigen. Die Nutzen staatlicher Ausgaben, ihre personale Inzidenz, spielen keine Rolle. Vor diesem Hintergrund läßt sich aus einer so allgemeinen Tauschbetrachtung jedwede Art der Besteuerung rechtfertigen. Diese Sichtweise der Besteuerung findet sich daher nicht zufällig in juristischen Betrachtungen wieder: Die Rechtfertigung der Steuer ergibt sich danach nicht allein aus dem Finanzbedarf des Staates, sondern aus „der Freiheitlichkeit eines solchen Staates".[381] Die Erhebung von Steuern wird nach diesem Verständnis vor allem deshalb zum erlaubten Eingriff in die Garantie des Eigentums, weil der Staat durch die Bereitstellung einer freiheitlichen Marktordnung den Bürgern die Teilnahme am Marktprozeß erst ermöglicht. Eine „gerechte" Steuerlast orientiert sich nach dieser Auffassung demnach an dem Ausmaß, wie der Einzelne von diesen Vorteilen aus der Marktteilnahme profitiert. Wer viel verdient, profitiert mehr als andere von der Existenz einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung und darf daher auch höher besteuert werden.[382] Es ist vor diesem Hintergrund nicht überraschend, daß die meisten juristischen Autoren (ebenso wie bei Adam Smith) zu einer Forderung nach einer Besteuerung gemäß der Leistungsfähigkeit gelangen. Was zunächst wie ein Widerspruch aussieht, löst sich auf, wenn man erkennt, daß dieser Sicht des

---

[378] *Wagner* (1997), *S.* 160.

[379] Vgl. auch *Hanusch* (1981), *S.* 38.

[380] Vgl. *Wagner* (1997).

[381] *Kirchhof* (1996b), *S.* 53.

[382] Vgl. auch die Zusammenfassung dieser Überlegungen bei *Eekhoff/Wehmeier* (1997), *S.* 127.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Äquivalenzprinzips nur der allgemeine Tauschgedanke, nicht jedoch Aussagen zur Nutzenverteilung, zugrundeliegen.

b) Die Nutzenverteilung als Rechtfertigung

Obwohl Verbindungslinien zur allgemeinen Tauschtheorie der Besteuerung bestehen, ist die Begründung allgemeiner Steuern nach dem Äquivalenzprinzip von der obigen Rechtfertigungslehre zu trennen. Fragt man nach den Möglichkeiten, allgemeine Steuern mit breiter Bemessungsgrundlage nach dem Äquivalenzprinzip zu begründen, so muß man diese Frage (1) auf konkrete staatliche Aufgabenbereiche beziehen (im Gegensatz zur staatlichen Tätigkeit bzw. der Existenz des Staates als solchen) und (2) die Nutzenverteilung der spezifischen Aufgaben und Ausgaben in den Blick nehmen. Führt bei dieser Vorgehensweise die Analyse der Nutzenverteilung zu dem Ergebnis, daß die Ausgabenvorteile breit streuen und der gesamten Bevölkerung Vorteile verschaffen, so stehen allgemeine Steuern mit breiter Bemessungsgrundlage mit dem Äquivalenzprinzip in Einklang.

Diese Sicht erkennt an, daß eine individuelle Erfassung des Nutzens bei den einzelnen Staatsbürgern wegen des Freifahrerverhaltens scheitern muß. Sie erscheint insbesondere unter dem *Informationsaspekt* wesentliche Vorteile gegenüber einer nach der Zahlungsbereitschaft differenzierenden (zwischen einzelnen Staatsbürgern diskriminierenden) Interpretation aufzuweisen. Die Erfassung der marginalen Zahlungsbereitschaften würde eine hohe Anforderung an den staatlichen Entscheidungsträger darstellen. Es gibt zwar zahlreiche Verfahren zur Präferenzenermittlung für öffentliche Güter.[383] Diese weisen jedoch jeweils spezifische Nachteile auf. Dies dürfte in besonderer Weise für Staatsleistungen mit allgemeinem Streubereich gelten, im Gegensatz zu solchen, bei denen bestimmte Empfängergruppen aufgrund geographischer, sozio-kultureller u.a. Merkmale – zumindest hilfsweise – abgegrenzt werden können. Bei generellen Staatsleistungen auf allgemeine Steuern mit breiter Steuerbasis zurückzugreifen, bedeutet vor diesem Hintergrund, daß das Informationserfordernis wesentlich geringer ist, als wenn versucht würde, die Äquivalenzbesteuerung nach der jeweiligen marginalen Zahlungsbereitschaft auszurichten.

Gestützt wird diese Argumentation zugunsten allgemeiner und gegen spezielle Sondersteuern außerdem durch den Tatbestand, daß spezielle Steuern in aller Regel wegen der bei gleichem Steueraufkommen erforderlichen höheren Steu-

[383] Vgl. als Überblick *Pommerehne* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ersätze mit einem höheren „excess burden" einhergehen als Steuern mit breiter Steuerbasis, die für die allgemeinen Deckungsmittel verwendet werden.[384]

Die Sicht einer allgemeinen „Äquivalenzsteuer" für generelle staatliche Leistungen wird im übrigen auch von vielen theoretischen finanzwissenschaftlichen Arbeiten unterstützt, weil hier – allerdings zumeist implizit – von einer spezifischen Nutzenverteilung ausgegangen wird. Dies ergibt sich daraus, daß in der Theorie zumeist von der Existenz reiner öffentlicher Güter (und häufig identischer Präferenzen) ausgegangen wird, die es mittels Abgaben zu finanzieren gilt. Öffentliche Güter weisen per definitionem die Eigenschaft auf, allen Nutzern gleichermaßen zugute zu kommen. Bei reinen öffentlichen Gütern muß daher jedes Individuum dieselbe Menge des öffentlichen Gutes konsumieren.[385] Damit die Steuerbelastung dem Äquivalenzprinzip entspricht, muß sie, wie der Samuelson-Betrachtung zu entnehmen ist, der marginalen Zahlungsbereitschaft eines Individuums entsprechen.

Mit diesen Überlegungen läßt sich das Postulat der Allgemeinheit der Besteuerung erneut (jedoch auf einer anderen Basis) rechtfertigen. Anstatt es – wie dies bisher im Rahmen der überwiegend juristischen, aber zum Teil auch ökonomischen[386] Literatur geschieht – aus dem Gleichheitsgrundsatz und damit aus Art. 3 Abs. I des Grundgesetzes abzuleiten, erfährt der Grundsatz der Allgemeinheit oder Gleichmäßigkeit der Besteuerung hier seine Rechtfertigung aus der Existenz allgemeiner Staatsleistungen, die allen Staatsbürgern in gleicher Weise einen Nutzen stiftet.

c) *Zur Umsetzung: Äquivalenzbesteuerung für öffentliche Güter bei identischen Präferenzen*

Bei identischen Präferenzen und identischen Einkommen kann eine Pro-Kopf-Abgabe für die Finanzierung spezifischer öffentlicher Leistungen erhoben werden. Diese Abgabe entspricht sowohl dem Äquivalenzprinzip als auch der Forderung nach Deckung der Gesamtausgaben für die öffentliche Leistung. Sie stellt zugleich eine Entsprechung zur Nutzenverteilung resultierend aus dem öffentlichen Gut her.

---

[384] Vgl. *Lee* und *Wagner* (1991), *S.* 112.

[385] Richtiger ist wohl, daß jedes Individuum die angebotene Menge konsumieren *kann*. Worauf es im hier interessierenden Zusammenhang aber ankommt, ist der Tatbestand, daß ein Individuum die angebotene Menge nicht zurückweisen kann. Von daher wird in der Literatur bei der Definition öffentlicher Güter auch bisweilen das Kriterium der Nichtzurückweisbarkeit angeführt. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um ein ergänzendes Kriterium. Vgl. im einzelnen die Diskussion bei *Münch* (1976), *S.* 33 ff.

[386] Vgl. etwa *Neumark* (1988), *S.* 56 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wie ist aber die Steuerbelastung zu ermitteln, wenn die Einkommen der Staatsbürger voneinander abweichen? Auch in diesem Fall ist eine Umsetzung des Äquivalenzprinzips als Finanzierungsprinzip möglich, wenn die Einkommenselastizität und die Steuerpreiselastizität der Nachfrage nach dem öffentlichen Gut bekannt sind. Dazu muß die Steuerzahlung lediglich gemäß den Einkommen der Zensiten korrigiert werden. Dabei wird der Medianwähler einen Steuerbetrag entrichten, der seinem Nutzen aus den öffentlichen Leistungen exakt entspricht.[387] Eine pro Kopf einheitliche Steuer wäre somit weiterhin eine benefit tax, wenn alle Wähler mit dem Median identisch wären. Dies ist natürlich nicht der Fall. Bei den Staatsbürgern oberhalb oder unterhalb des Medianwählers müssen somit Korrekturen vorgenommen werden. Die Veränderungen der Steuerzahlung müssen die Unterschiede in der bevorzugten Menge des öffentlichen Gutes infolge der Einkommensunterschiede widerspiegeln. Je nach der Einkommenselastizität β (Veränderungen der Güternachfrage bei Veränderungen des Einkommens) und der Steuerpreiselastizität γ (Veränderungen der Güternachfrage bei Veränderungen des Steuerpreises) resultieren hieraus unterschiedliche Steuerbelastungen für die oberhalb oder unterhalb des Medians liegenden Einkommensbezieher. Der Quotient ε beider Größen sagt dann aus, um wieviel der Steuersatz steigen muß, um das höhere Einkommen zu kompensieren. Aus dieser Betrachtung ergeben sich allgemeine Schlußfolgerungen für das Steuersystem, das dem Äquivalenzprinzip in seiner nutzungsbezogenen Variante entspricht:[388]

(i) Ist die Einkommenselastizität elastisch ($\beta > 1$), so muß der Steuersatz mit dem Einkommen ceteris paribus rascher steigen als bei einem einkommensunelastischen öffentlichen Gut ($0 < \beta < 1$).

(ii) Je elastischer die Individuen auf Steuerpreisänderungen reagieren, desto weniger müssen die Steuerpreise bei unterschiedlichem Einkommen zur Realisierung des Äquivalenzprinzips auseinanderfallen.

(iii) Bietet der Staat öffentliche Güter an, deren Einkommenselastizität größer ist als die Steuerpreiselastizität, so bietet sich eine progressive Steuer an.

(iv) Ist die Einkommenselastizität gleich groß wie die Steuerpreiselastizität, so verlangt das Äquivalenzprinzip eine proportionale Steuer.

(v) Ist die Einkommenselastizität kleiner als die Steuerpreiselastizität, so ist die äquivalenzbezogene Steuer regressiv auszugestalten.

Mit dieser Vorgehensweise sind zumindest grobe Annäherungen dafür gegeben, ob zur Realisierung des Äquivalenzprinzips bezogen auf einzelne öffentli-

---

[387] Vgl. auch die Ausführungen in Kap. III. zum Medianwähleransatz.

[388] Vgl. zum folgenden *Blankart* (1998), *S.* 183 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

che Güter eine progressive, proportionale oder regressive Steuer einzuführen ist. Bei dieser Betrachtung ist zu berücksichtigen, daß Unterschiede allein auf das Einkommen zurückzuführen sind. Individuen mit gleichem Einkommen zahlen eine gleich hohe Steuer. Die horizontale Gerechtigkeit ist verwirklicht.[389]

Die Betrachtung stellt aber auf einzelne öffentliche Güter ab. Insofern ist sie allenfalls hilfreich für die Bestimmung von zu erhebenden Äquivalenzsteuern für einzelne öffentliche Ausgaben. Jedoch lassen sich den Überlegungen auch Aussagen zur Gestaltung des gesamten Steuersystems entnehmen, speziell zu der Frage, ob das Steuersystem proportional oder progressiv ausgestaltet werden soll. Hierzu müssen die Einkommens- und Steuerpreiselastizitäten mit Blick auf die Gesamtheit der angebotenen öffentlichen Leistungen ermittelt werden. Als Grundlage für derartige Schätzungen kann die gängige Schätzfunktion für das Wachstum der Staatsausgaben auf der Grundlage des Medianwähleransatzes in der direkten Demokratie dienen. Bei dieser Funktion werden Abstimmungen in der direkten Demokratie zur Aufdeckung der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen herangezogen. Eine solche typische Schätzfunktion sieht wie folgt aus:[390]

$$\ln X = \alpha + \beta \ln Y + \gamma \ln tp + \delta \ln E + \mu$$

Dabei bedeuten:

X	= Menge an öffentlichen Gütern,
Y	= Medianeinkommen,
tp	= Steuerpreis des Medianeinkommensbeziehers,
E	= Bevölkerungszahl,
μ	= Störglied,
$\alpha, \beta, \gamma, \delta$	= Parameter.

Ökonometrische Arbeiten haben auf Basis dieser Gleichung die entsprechenden Parameterwerte zu schätzen versucht. Die Ergebnisse sind in der folgenden Tabelle 1 wiedergegeben.[391]

---

[389] Vgl. ebenda, *S.* 184. – Mit dem Einkommen ist natürlich nur ein Aspekt horizontaler Gerechtigkeit angesprochen. Das Prinzip fordert ja bekanntlich darüber hinaus, daß auch Unterschiede in den Lebensverhältnissen bei Individuen mit gleichem Einkommen ebenso berücksichtigt werden (z. B. Ehestand, Kinderzahl), was weitere Dimensionen andeutet, die hier einzubeziehen wären.

[390] Vgl. z. B. *Pommerehne/Kirchgässner* (1988), *S.* 211.

[391] Die Elastizitätswerte in der Tabelle stammen aus *Borcherding* und *Deacon* (1972), *S.* 891 ff.; *Bergstrom/Goodman* (1973); *Pommerehne* (1978).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 1

Einkommens- und Preiselastizitäten für öffentliche Dienstleistungen nach dem Medianwählermodell

	Einkommens-elastizität (1)	Steuerpreis-elastizität (2)	Elastizität des Steuersystems (1)/(2)
1. Städtische Gemeinden in den USA (1962)			
Allgemeine Ausgaben	0,64	-0,23	2,80
Polizei	0,71	-0,25	2,80
Parks und Erholung	1,32	-0,19	6,90
2. in US-Einzelstaaten (1962)			
Lokale Schulen	0,95	-1,90	0,50
Höhere Bildung	0,30	-0,17	1,80
Autobahnen	0,30	0,48	0,60
Krankenhäuser	0,50	-1,13	0,40
Polizei	1,21	-0,90	1,30
Feuerwehrwesen	1,61	-0,32	5,03
Parks und Erholung	1,29	-0,41	3,10
3. Schweizerische Gemeinden (1968–72)			
Allgemeine Verwaltung	1,39	-0,71	1,96
Bildung, Erholung, Sport	0,87	-0,31	2,81
Gesundheit, Krankenhäuser	3,93	-1,33	2,95
Gemeindestraßen	2,03	-1,08	1,87
Umweltschutz	2,00	-1,08	1,85
Insgesamt	1,39	-0,71	1,96

Quelle: *Blankart* (1998), S. 187.

Den Ergebnissen ist zu entnehmen, daß die Einkommenselastizitäten zumeist moderat positiv sind. Die Steuerpreiselastizitäten weisen regelmäßig geringere Werte auf. Aus dieser Kombination läßt sich ableiten, daß eine progressive Ausgestaltung des Steuersystems durchaus mit dem Äquivalenzgedanken vereinbar erscheint. Damit kann angenommen werden, daß die progressive Einkommensteuer durchaus als eine Annäherung für die Nutzenverteilung allge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

meiner Staatsleistungen angesehen werden kann, wenn man diese Staatsleistungen zu einem Ausgabenbündel zusammenfaßt und etwa die Mittel aus einer gemeinsamen Finanzierungsquelle hierfür zweckbindet.

Die Gestalt des Steuersystems muß somit vor diesem Hintergrund nicht von einem Steuersystem abweichen, das nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip konzipiert ist.

So zeigen auch *Burgat/Jeanrenaud*, daß eine Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip und eine Besteuerung nach dem gleichen absoluten Opfer (als Variante der Leistungsfähigkeitsbesteuerung) zu ähnlichen Steuersätzen führen.[392] Die Abweichungen in ihrem Modell sind bei verschiedenen Annahmen über die Einkommensposition der (repräsentativen) Reichen und Armen sowie das erforderliche Steueraufkommen durchweg gering. Dabei gehen *Burgat/Jeanrenaud* von in den Präferenzen identischen Individuen aus, die sich allein in ihrer Einkommensposition unterscheiden, sowie von reinen öffentlichen Gütern.

d) Zur Relevanz der nutzungsbezogenen Begründung des Äquivalenzprinzips für die Lenkungsperspektive

Bevor auf die Argumentation zugunsten selektiver Besteuerung eingegangen wird, ist an dieser Stelle jedoch eine Relativierung zu den bisherigen Aussagen erforderlich. Die Betrachtungen zeigen, welche Besteuerung dem empfangenen Nutzen am besten entspricht. Gelingt es, die oben entwickelten Überlegungen bei der Steuergestaltung umzusetzen, so sind die empfangenen Nutzen und die Steuerzahlung (weitgehend) äquivalent. Aber: Dieser Aspekt ist unter der Leitfrage dieser Studie nicht der entscheidende! Es geht im Rahmen dieser Studie ja nicht um die rechnerische Gleichheit von Nutzen und Steuerzahlung und damit um die Realisierung von Gerechtigkeit. Vielmehr stehen die allokativen Wirkungen (im Sinne der Lenkungswirkungen) des Äquivalenzprinzips im Vordergrund.

Die Überlegungen, auf Basis des Äquivalenzprinzips (in seiner nutzungsbezogenen Variante) allgemeine Steuern mit breiter Steuerbasis zu rechtfertigen, weisen entsprechend nur dann Relevanz auf, wenn man unterstellt, daß hierdurch eine Steuerung des politischen Prozesses gelingt. Die Überlegungen sind somit dann von Bedeutung, wenn etwa eine stärkere Durchsetzung der Wählerpräferenzen und/oder eine Begrenzung der Handlungsspielräume von Politikern, Bürokraten und Interessengruppen zur Aneignung eigener Vorteile zu erwarten wären. Gerade diese Effekte dürften jedoch bei den obigen Ableitungen

---

[392] *Burgat/Jeanrenaud* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

äquivalenzgerechter Steuertarife keine Relevanz aufweisen. Dies ergibt sich daraus, daß hier die Verbindung zwischen dem empfangenen Nutzen und der Steuerzahlung auf einer vergleichsweise abstrakten Ebene erfolgt. Den Gegenstand bildeten ja nicht spezifische Sondervorteile, die einzelnen Gruppen angelastet werden, sondern gerade jene Bereiche der Staatstätigkeit, bei denen spezifische Vorteile nicht ohne weiteres zuzurechnen sind. In diesem Sinne dienten die Überlegungen zur Einbeziehung der Einkommens- und Steuerpreiselastizität als Hilfsgrößen (Indikatoren) für die Abschätzung des empfangenen Nutzens im Rahmen einer Umsetzung des Äquivalenzprinzips in seiner Entsprechungsvariante.

Es ist jedoch davon auszugehen, daß bei der im folgenden zu betrachtenden Anlastung von Sondervorteilen diese Relativierungen nicht gelten. In dem Augenblick, in dem ein spezifischer Sondervorteil einem Nutzer angelastet wird, ist zu erwarten, daß die hiermit verbundenen Lenkungseffekte in einem sehr viel stärkeren Maße auftreten, als wenn ein breit streuender Nutzen über die progressive Einkommensteuer abgegolten wird. Der Nutzer bekommt die Kosten des ihm gewährten spezifischen Vorteils vor Augen geführt und angelastet, was zu Veränderungen seiner Verhaltensweisen führt. Die folgende Argumentation zugunsten selektiver Besteuerung ist vor diesem Hintergrund für die in dieser Studie verfolgte Fragestellung daher bedeutsamer auf als die Argumentation zugunsten allgemeiner Steuern.

2. Die Argumentation zugunsten selektiver Besteuerung auf Basis von Sondervorteilen

Die auf dem Äquivalenzprinzip beruhende Forderung, selektiv streuende Nutzen, die lediglich bei Individuen oder Gruppen anfallen, durch spezifische Abgaben abzugelten, kann auf die Erhebung gesonderter Abgaben hinauslaufen. Für viele Autoren ist heute dies sogar die naheliegende abgabenbezogene Schlußfolgerung, die sich aus dem Äquivalenzprinzip als finanzpolitischer Norm ableiten läßt. Danach werden solche Aufgaben, bei denen spezifische Nutzergruppen identifiziert werden können, aus dem allgemeinen Budget herausgenommen und gesondert finanziert. Die Rolle des Äquivalenzprinzips bei einer solchen Vorgehensweise liegt in der Abgeltung von Sondervorteilen.[393] Immer dann, wenn mit der staatlichen Tätigkeit Sondervorteile in dem Sinne einhergehen, daß nicht die Allgemeinheit der Staatsbürger, sondern von der Allgemeinheit abgrenzbare Individuen oder Gruppen in den Genuß der staatli-

[393] Vgl. auch *Haller* (1981), *S.* 21 ff.; *Zimmermann/Henke* (1994), *S.* 100 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

chen Mittelverausgabung gelangen, sind demnach äquivalenzorientierte Abgaben zu erheben.

Es stellt sich die Frage nach geeigneten Indikatoren, um derartige Sondervorteile zu erfassen und im Wege der Besteuerung anzulasten. Sofern der Nutzungsakt erfaßbar ist, wie z. B. ein Museums- oder Theaterbesuch, kann der Sondervorteil unmittelbar erfaßt werden. In diesem Fall ist auf die Überlegungen zur Anwendung einer geeigneten Exklusionstechnik zu verweisen. Bei vielen Gruppengütern ist demgegenüber auf besondere sachliche, räumliche oder zeitliche Merkmale zurückzugreifen. Sachliche Merkmale können etwa die sozio-ökonomischen Merkmale (Alter, Geschlecht, Bezugsgruppe usw.) eines Bevölkerungssegments sein. Räumliche Merkmale treten auf, wenn innerhalb eines Nutzerkollektivs, z. B. einer Gemeinde, weitere räumliche Differenzierungen, z. B. bezogen auf Stadtteile, vorgenommen werden.[394] Zeitliche Merkmale schließlich können vorliegen, wenn Bevölkerungsgruppen zu jahresbezogenen Kohorten zusammengefaßt werden, wie dies in der Bevölkerungsökonomie üblich ist.

Geht man davon aus, daß eine solche Abgrenzung gelingt, so wäre das Äquivalenzprinzip prinzipiell anwendbar. Es könnten dann spezifische Sondervorteile identifiziert und den jeweiligen Nutzern zugeordnet werden. Es ist offensichtlich, daß diese Vorgehensweise dann besonders erfolgversprechend ist, wenn die begünstigte Gruppe relativ homogen ist und nur geringe Externalitäten auftreten. In diesem Fall kann davon ausgegangen werden, daß sich der Sondervorteil auf die jeweilige Gruppe konzentriert und nicht andere Teile der Bevölkerung in den Genuß der öffentlichen Ausgabe gelangen. Da die Sondervorteile aus spezifischen staatlichen Leistungen resultieren, kommen diese Steuern den „Steuern auf speziellen Gütern"[395] sehr nahe. Man kann sie in diesem Sinne als „Steuern für spezielle öffentliche Leistungen" bezeichnen.

3. Folgerungen

Die Schlußfolgerungen, die sich aus dem Äquivalenzprinzip für die Gestaltung des Steuersystems ergeben, sind somit keineswegs einheitlich. Einerseits wurde gezeigt, daß sich Argumente zugunsten allgemeiner Steuern mit breiter Steuerbasis anführen lassen, wenn allgemeine Staatsleistungen vorliegen. Andererseits lassen sich bei Vorliegen von Sondervorteilen spezielle Sondersteuern rechtfertigen. In diesem Fall geht es darum, die Allgemeinheit der Steuerzahler zu schonen und die Finanzierungslasten auf spezifische Nutzergruppen zu le-

[394] Vgl. dazu ausführlicher *Kentmann* (1978), insbes. *S.* 214 ff.
[395] Vgl. *Hansmeyer* (1980), *S.* 812 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gen. Daraus resultieren zwei grundsätzliche Steuerempfehlungen: Einerseits soll für solche Leistungen, die für abgrenzbare Individuen oder Gruppen keinen spezifischen Vorteil bewirken, auf diskriminierende (d.h. auf Unterschieden zwischen den Zensiten beruhende) Besteuerung verzichtet werden; andererseits soll für jene Leistungen, die einen solchen Sondervorteil darstellen, eine solche Diskriminierung gerade wegen der spezifischen Sondervorteile erfolgen.

Für eine pragmatische Analyse Vorgehensweise empfiehlt es sich vor diesem Hintergrund, eine zweistufige Vorgehensweise einzuschlagen. Auf einer ersten Stufe sind die Staatsleistungen zu identifizieren, bei denen einzelne Nutzergruppen als Empfänger von Sondervorteilen vergleichsweise gut zu identifizieren sind. Diese Staatsleistungen sollten möglichst durch spezifische äquivalenzorientierte Abgaben finanziert und im Budgetprozeß entschieden werden. Bei den Staatsleistungen, die hingegen einen allgemeinen Streubereich aufweisen, so daß man davon ausgehen kann, daß ganz überwiegend die Allgemeinheit der Steuerzahler einen Nutzen hieraus zieht, soll eine breite Steuerbasis gewählt werden. Eine solche allgemeine Steuer mit breiter Steuerbasis kann auch eine progressive Ausgestaltung aufweisen. Damit liegen das Äquivalenz- und das Leistungsfähigkeitsprinzip, was diese Kategorie von Staatsleistungen anbetrifft, nicht sehr weit auseinander.

III. Zweckgebundene Einzelsteuern unter dem Äquivalenzprinzip

Die folgenden Überlegungen richten sich nicht auf das Steuersystem als Ganzes und die durch eine stärkere Äquivalenzorientierung auftretenden Wirkungen, sondern vollziehen den in den vorhergehenden Überlegungen angedeuteten Schwenk hin zu einer Betrachtung einzelner Steuern nun vollends. Es soll gefragt werden, welche speziellen Einzelsteuern für eine Äquivalenzorientierung in Frage kommen (1) und wie hierbei ihr Äquivalenzbezug gestärkt werden kann. Dabei werden die oben angestellten Überlegungen zur Zweckbindung aufzugreifen sein (2). Als Schlußfolgerung hieraus können Anforderungen an die Sonderabgabe als spezifische deutsche Abgabenform gestellt werden (3). Ein Fazit schließt diesen Abschnitt ab (4).

1. Zur Auswahl äquivalenzbezogener Einzelsteuern: Diskussion anhand ausgewählter Beispiele

Das Ideal der Äquivalenzbesteuerung liegt in der Abgeltung individueller Vorteile. Von daher sind, wie oben herausgestellt, Gebühren und Beiträge an sich die für die Umsetzung des Äquivalenzgedankens am besten geeigneten Abgabeformen. Nun kann es aber unter bestimmten Umständen zu aufwendig

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sein, die für die Umsetzung von Gebühren und Beiträgen erforderliche Exklusion vorzunehmen. Die Erhebung von Gebühren und Beiträgen ist dann mit zu hohen Transaktionskosten verbunden, so daß diese Abgabentypen unter ökonomischen Kosten-Nutzen-Erwägungen nicht sinnvoll erscheinen.

Vor diesem Hintergrund gewinnen spezielle Sondersteuern als Substitute für die Erhebung von Entgeltabgaben an Bedeutung. Sofern die Erhebung der Steuer mit geringeren Transaktionskosten verbunden ist, was angesichts nicht mehr erforderlicher Erfassung, Bewertung und individueller Zurechnung von Nutzen- bzw. Kostenkomponenten zu erwarten ist, kann der Rückgriff auf Sondersteuern eine Alternative zur Entgelterhebung darstellen. Die Erhebung spezieller Sondersteuern mit Äquivalenzbezug stellt so gesehen eine „zweitbeste Lösung" im Vergleich zu einer an sich allokativ überlegenen Erhebung individualisierter Gebührenpreise dar. In diesem Sinne kann man festhalten: „Excise taxes are user fees or at least like user fees".[396] Damit gelangen zahlreiche Steuern als Sondersteuern auf den Verbrauch spezieller Güter in den Blickpunkt, weil sie eine Ersatzfunktion für die Erhebung von Entgelten aufweisen.

Voraussetzung hierfür ist, daß die in Frage kommenden Steuern eine – möglichst hohe – Korrelation zum aus den öffentlichen Leistungen zufließenden Nutzen bzw. zu den aufgewendeten Kosten in der Weise aufweisen, daß es bei einer Steigerung des Nutzens auch zu einer vermehrten Steuerzahlung kommt. Es wurde schon darauf hingewiesen, daß diese Funktion am ehesten von „Steuern auf spezielle Güter" erbracht werden kann. Die Wahl einer geeigneten Steuerbemessungsgrundlage und der Nachweis eines Sondervorteils sind dabei als zentrale Probleme solcher äquivalenzorientierten Sondersteuern anzusehen.

Die in diesem Zusammenhang am häufigsten genannten Beispiele für äquivalenzorientierte Sondersteuern sind die Mineralölsteuer, umweltbezogene Steuern sowie spezielle gesundheitsbezogene Abgaben. Die Mineralölsteuer kann als Ersatz für die Erhebung einer Straßenbenutzungsgebühr („road pricing") angesehen werden, umweltbezogene Steuern werden für die Nutzung von Umweltgütern erhoben, und gesundheitsbezogene Steuern dienen zur Abgeltung zusätzlicher Kosten von Gesundheitsleistungen, die bestimmte Gruppen in der Bevölkerung verursachen. Zu letzteren gehören etwa die bestehende Tabaksteuer und die Alkoholbesteuerung. In der gesundheitspolitischen Diskussion sind darüber hinaus spezifische Abgaben für Risikogruppen wie Übergewichtige oder für Extremsportarten im Gespräch. Auf diese Abgaben soll im folgenden näher eingegangen werden.

Der Vorteil verkehrsbezogener öffentlicher Leistungen, wie etwa der Bau oder die Unterhaltung des Straßennetzes, kommen denjenigen zugute, die diese

---

[396] *Anderson* (1991), *S.* 17. Siehe auch *Chesney* (1991), *S.* 165.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Leistungen nutzen. Neben diesen unmittelbaren Vorteilen ergeben sich für die Gesellschaft als Ganzes Vorteile, weil ein gut ausgebautes Verkehrssystem das Investitions- und Innovationspotential der Gesellschaft begünstigt. Es ist von daher gerechtfertigt, einen bestimmten Anteil verkehrsbezogener Leistungen aus allgemeinen Steuermitteln finanzieren zu lassen. Sieht man einmal von diesen positiven externen Effekten des Verkehrs ab und konzentriert sich im Rahmen des Straßenverkehrs auf die spezifischen Vorteile für die Kraftfahrer, so wird im allgemeinen die *Mineralölsteuer* als Finanzierungsform angesehen, die dem Äquivalenzprinzip nahekommt. Sie knüpft am Kraftstoffverbrauch an und weist insofern eine Beziehung zu den Nutzen auf. Die Verbindung zwischen der Mineralölsteuer und dem Nutzen ist jedoch keinesfalls perfekt: So ist etwa keine zeitliche Differenzierung der Mineralölsteuer möglich, und eine Abgeltung von Überfüllungskosten (in Form von Staukosten) entfällt.[397] Dies ist insofern problematisch, als gerade diese volkswirtschaftliche Kostenkategorie eine Steuerung des Verkehrs nahelegt. Ebenso sind die von Kraftfahrzeugen verursachten Kosten nur begrenzt von der verbrauchten Kraftstoffmenge abhängig. Wenn man also nicht auf den Nutzen abstellt, sondern auf den eingetretenen Faktorverzehr bzw. den Verbrauch an (gesamtwirtschaftlichen) Ressourcen, erscheint die Mineralölsteuer als Äquivalent für diesen Ressourcenverbrauch nur begrenzt geeignet.

Es stellt sich unter dem Äquivalenzaspekt daher (zunehmend) die Frage, ob nicht der Übergang zu direkten preislichen Entgelten wie etwa dem „road pricing" die sinnvollere Alternative zur Abgeltung verkehrsbedingter Kosten darstellt. Das road pricing weist den entscheidenden Vorzug auf, daß hiermit eine unmittelbare nutzungsbezogene Steuerung des Verkehrs ermöglicht wird, was insbesondere vor dem Hintergrund des Allokationsziels vorteilhaft erscheint.[398] Im Verkehrsbereich kommt hinzu, daß die Exklusionskosten im Zeitablauf gesunken sind, so daß eine Umsetzung einer direkten Bepreisungsstrategie nicht mehr an diesen Kosten scheitern muß. Unter dem Blickwinkel des Äquivalenzprinzips wäre daher zu erwägen, im Bereich des Straßenverkehrs auf selektive Besteuerung in Form der Mineralölsteuer zu verzichten und auf direkte Bepreisung in Form von Straßenbenutzungsgebühren überzugehen. Eine stärkere Äquivalenzbeziehung wäre also durch die Herausnahme des Straßenverkehrs aus der Steuerfinanzierung zu erreichen.

Bei *umweltbezogenen Steuern* sind die Probleme zum Teil ähnlich gelagert wie im Straßenverkehr, zum Teil sind hier aber auch grundlegende Unterschiede erkennbar. Ähnlich ist die Problematik insofern, als auch bei Umweltsteuern

---

[397] Vgl. auch *Wagner* (1991), *S.* 9 f.

[398] Zu den Vorzügen des „road pricing" vgl. im einzelnen *Berger/Kruse* (1994); *Röck* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die Frage zu stellen ist, ob und inwieweit die Steuerbasis mit der Umweltnutzung korreliert. Hier gilt, daß die umweltbezogene Bemessungsgrundlage eine hohe Korrelation aufweist, wenn sie die Schadstoffemission selbst darstellt. Bei produktbezogenen Umweltsteuern beispielsweise weicht die Bemessungsgrundlage von der tatsächlichen Emission – und damit auch von der Umweltinanspruchnahme – ab. Diese Probleme sollen an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden, weil hierzu eine umfangreiche umweltökonomische Literatur besteht.[399]

Interessanter ist demgegenüber die Frage, inwieweit durch Umweltsteuern überhaupt ein Nutzen abgegolten und damit das Prinzip von Leistung und Gegenleistung realisiert werden kann. Wo liegen die Sondervorteile, die die Erhebung spezieller Umweltabgaben unter dem Äquivalenzprinzip rechtfertigen? Üblicherweise wird darauf hingewiesen, daß die Umweltabgabe für die Inanspruchnahme der Umwelt, also die Umweltnutzung durch den Emittenten, erhoben wird. Die Erhebung von Umweltabgaben kann unter dem Blickwinkel des Äquivalenzprinzips dabei jedoch nicht mit der Bereitstellung einer öffentlichen staatlichen Leistung gleichgesetzt werden. Es hat – anders als bei staatlich angebotenen Gütern – keine „Produktion" – und damit auch kein Einsatz von Produktionsfaktoren und kein Faktorverzehr – stattgefunden, wie dies bei „normalen" staatlichen Leistungen der Fall ist.[400] Die Umweltsteuer kann daher auch nicht für die Abgeltung staatlicher Leistungen im üblichen Sinne interpretiert werden. In der Rechtswissenschaft vorfindbare Überlegungen, die staatliche Leistung liege in der Gewährung („Verleihung") von Nutzungsrechten, die auf dem Wege der Abgabe („Verleihungsgebühr") abgegolten werde,[401] erscheinen vor diesem Hintergrund künstlich. Die Verleihung von Rechten stellt keine staatliche Leistung im herkömmlichen Sinne dar. Im Grunde handelt es sich vielmehr um das staatlicherseits erfolgende Tolerieren von nutzungsbedingten Verschmutzungen,[402] für das eine Abgeltung über eine Verleihungsgebühr ökonomisch nicht gerechtfertigt erscheint.[403]

---

[399] Vgl. beispielsweise *Siebert* (1976), *S.* 32 ff.; *Hansjürgens* (1992), *S.* 56 ff.; *Zimmermann* (1996a).

[400] Auch wenn der Staat diese Leistungen nicht selbst produziert, sondern am privaten Markt „gekauft" hat, ist hiermit ein Faktorverzehr verbunden.

[401] Zur Diskussion um die sog. „Verleihungsgebühr" siehe *Kirchhof* (1981), *S.* 29; *Pietzker* (1987), *S.* 777; *Hendler* (1990b), *S.* 24. Neuerdings *Murswick* (1994), *S.* 170 ff.; *Meyer* (1996).

[402] Vgl. *Hansjürgens* (1992), *S.* 108.

[403] Vgl. z. B. auch *Gawel* (1995a), *S.* 356 ff. – Im übrigen wird diese Argumentation – und damit auch die Verleihungsgebühr – auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum überwiegend abgelehnt. Vgl. *Jarass*, (1989), *S.* 1013 ff.; *Kirchhof* (1990), *S.* 167 f.; *Trzaskalik* (1992), *S.* 144 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Eine Erhebung von Umweltabgaben läßt sich jedoch insofern mit dem Äquivalenzgedanken rechtfertigen, als die Umweltverschmutzung als Ressourceninanspruchnahme gewertet werden kann, die über die Abgabe abgegolten wird. Der Ressourcenverbrauch bezeichnet dabei den Verbrauch von Naturressourcen im Sinne des Naturvermögens.[404] Dieser Ressourcenverbrauch stellt für die Nutzer von Umweltgütern einen Sondervorteil dar, der mit der Abgabe abgegolten werden soll.[405] Es sind somit nicht staatlicherseits produzierte öffentliche Leistungen als „social goods", für die die Abgabe erhoben wird, sondern die Verhinderung einer kostenlosen Naturnutzung im Sinne einer Reduzierung von „social bads". Die Vereinbarkeit umweltbezogener Abgaben mit dem Äquivalenzprinzip ist gegeben, wenn man diese Rechtfertigung akzeptiert.

Auch im Bereich der *gesundheitsbezogenen Äquivalenzsteuern* ist die Frage zu stellen, welche Nutzen- bzw. Kostengrößen mit der Erhebung von Sondersteuern abgegolten werden sollen. Voraussetzung für die Erhebung derartiger Sondersteuern ist, daß bestimmte Bevölkerungsgruppen spezifische gesundheitsbezogene Kosten verursachen. Über diese Begründung werden auch die Alkohol- und die Tabaksteuern gerechtfertigt[406] sowie auch weitere gesundheitsbezogene Sondersteuern für bestimmte Risikogruppen.[407] Der Konsum von Alkohol oder Tabak führe zu externen Effekten für andere Gesellschaftsmitglieder sowie zu internen Kosten für die eigene Person in der Zukunft.[408] Die Erfassung des staatlicherseits gewährten Sondervorteils erfolgt also nicht über die Nutzen der gesundheitspolitischen Maßnahmen für Raucher oder Alkoholiker, sondern über die Kosten. Die Steuern werden damit für die zusätzlich verursachten Kosten im Gesundheitsbereich erhoben. Die Besteuerung soll zudem einen Lenkungseffekt bewirken: Sie könne helfen, die Kosten der zusätzlichen Gesundheitsleistungen sichtbar zu machen und die Konsumentscheidung erneut zu überdenken. Als „Sündensteuern" sollten sie daher nicht als Bestrafung angesehen werden, sondern als Mechanismus, um die Entscheidungen für den Konsum bestimmter schädlicher Produkte zu korrigieren.[409]

---

[404] Siehe ausführlich *Gawel* (1999).

[405] Aus diesem engeren Äquivalenzgedanken heraus hat auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen in seinem ersten Umweltgutachten (1974, *S.* 160) die Erhebung von Umweltabgaben, hier in der Form von Gebühren, gefordert.

[406] Daneben gibt es weitere Begründungen für diese Steuern wie etwa das fiskalische Ziel u.a.m. Vgl. z. B. *Viscusi* (1994), *S.* 547 f.

[407] Vgl. Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1994), *S.* 221 ff.

[408] Vgl. *Gravelle/Zimmerman* (1994), *S.* 576.

[409] Vgl. *Viscusi* (1994), *S.* 548. Zu „sin-taxes" allgemein siehe *Crain/Deaton/Holcombe/Tollison* (1977), *S.* 239 ff. – In diesem Sinne kann man diese Überlegungen auch mit der Theorie meritorischer Güter in Verbindung bringen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Entscheidend für diese Begründung ist auch hier der Nachweis einer spezifischen Kausalität zwischen der Tätigkeit der Wirtschaftssubjekte und der Kostenverursachung. Dieser Nachweis ist allerdings in der Literatur umstritten. *Tollison* und *Wagner* haben beispielsweise für das Rauchen darauf hingewiesen, daß eine solche Kausalität nicht bestehe. Sie interpretieren die Erhebung der Tabaksteuer vielmehr als Ausbeutung von Minoritäten durch die Majorität.[410] Eine solche Ausbeutung wird von ihnen anhand der Erhöhung der Tabaksteuer in Kalifornien vermutet. Dort hatten sich zwei Drittel der Bürger in einem Referendum für eine Anhebung der Tabaksteuer ausgesprochen. Diese Mehrheit von zwei Dritteln entspricht exakt dem Anteil der Nichtraucher an der Gesamtbevölkerung. Damit werden Raucher als Minderheit gezwungen, Steuern zu entrichten, die für allgemeine gesundheitspolitische Ausgaben verwendet werden.[411]

Besonders anschaulich treten die Abgrenzungs- und Kausalitätsprobleme bei der Diskussion von Sondersteuern für gefährliche Sportarten zutage: Hier stehen sich die positiven Gesundheitseffekte des Sports und negative verletzungsbedingte Effekte gegenüber.

Diese Probleme bei der konkreten Umsetzung von Äquivalenzsteuern sollen nicht darüber hinwegtäuschen, daß mittels derartiger Abgaben ein erheblicher Lenkungseffekt erzielt werden kann. Man sollte daher die äquivalenzbezogenen Abgaben nicht an ihrem Ideal vergleichen, sondern mit dem Fall der Finanzierung aus allgemeinen Deckungsmitteln. Vor diesem Hintergrund dürften die betrachteten Abgaben besser abschneiden.

2. Sondersteuern mit Zweckbindung unter dem Äquivalenzprinzip

Üblicherweise steht die Finanzwissenschaft einer Zweckbindung des Abgabenaufkommens skeptisch gegenüber. Hinter dieser Sicht steht die Auffassung, daß die politischen Akteure sich dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen. Jede Begrenzung ihrer Handlungsspielräume wird folglich als schlecht angesehen, weil es derartiger Begrenzungen für staatliches Handeln nicht bedarf. Vor diesem Hintergrund gibt es keine Rechtfertigung für die Zweckbindung des Abgabenaufkommens bei bestimmten Sondersteuern. Diese traditionelle Perspektive ist von *Buchanan* wie folgt zusammengefaßt worden: „Earmarking, as an institution, remains categorally 'bad' in a fundamental, normative sense.“[412]

---

[410] *Tollison/Wagner* (1992).

[411] Man muß diesen Überlegungen aber die Kosten des Passivrauchens entgegenhalten, was bei *Tollison/Wagner* (1992) nicht geschieht.

[412] *Buchanan* (1991a), *S.* 155.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Public-Choice-orientierte Finanzwissenschaft steht einer Zweckbindung des Abgabenaufkommens demgegenüber entschieden positiver gegenüber: Aus dieser Perspektive wird die Zweckbindung als Maßnahme für eine stärkere Präferenzenorientierung gesehen, die Handlungsspielräume politischer Agenten würden begrenzt,[413] es würde eine simultane Bestimmung beider Budgetseiten stattfinden usw.[414] Da die Tauschbeziehung, wie oben gezeigt, eine der fundamentalen Ausgangspunkte der Public-Choice-Betrachtung ausmacht, ist die positive Beurteilung der Zweckbindung eine logische Folge.[415] Auch die obigen Überlegungen zur Steuerung des politischen Prozesses gingen daher von möglicherweise positiven Effekten einer Zweckbindung aus.

Entscheidend für die Beurteilung der Zweckbindung im Einzelfall ist hierbei, ob bei der Zweckbindung dem Interessenprinzip gefolgt wird.[416] Nur wenn die Zweckbindung des Steueraufkommens zugunsten derjenigen erfolgt, die die Sondersteuer entrichten, wird dem Äquivalenzprinzip in seinem marktlichen Verständnis entsprochen. In diesem Sinne wird die Zweckbindung auch als Quasi-Gebühr gesehen.[417] Die Zensiten haben dann die Möglichkeit, durch Nachfragevariation auf die Höhe der Steuerbelastung Einfluß zu nehmen. Werden hingegen Sondersteuern erhoben, die eine Zweckbindung aufweisen, die nicht dem Interessenprinzip folgt, so werden die von Public-Choice-Seite befürchteten Ausbeutungstendenzen noch verstärkt: Es werden einzelnen Gruppen in der Bevölkerung Sondersteuern auferlegt, während andere Bevölkerungsgruppen in den Genuß der Mittelverwendung gelangen. Somit kann es durch den Einfluß von Interessengruppen ebensogut zu einer (nach dem Verständnis des Äquivalenzprinzips) mißbräuchlichen Zweckbindung kommen.

Beispiele für Zweckbindungen, die nicht dem Interessenprinzip folgen und von daher in einem Widerspruch zum Äquivalenzprinzip stehen, gibt es zahlreiche. So ist etwa in der Zweckbindung der Mineralölsteuer ein Bruch mit dem Äquivalenzprinzip zu sehen, wenn diese zugunsten des Öffentlichen-Personen-Nahverkehrs erfolgt. Es sind gerade nicht die Autofahrer, die die unmittelbaren Vorteile aus der Mittelverwendung haben, sondern die Nicht-Autofahrer. (Allenfalls über eine generelle Entlastung des Straßenverkehrs infolge einer Mineralölsteueranhebung – und damit geringeren Staukosten – kann ein mittelbarer Zusammenhang hergestellt werden. Er dürfte allerdings eher schwach sein.) Bei Zweckbindungen im Umweltbereich ist die Problematik ähnlich gelagert. Auch hier ist je nach Verwendungszweck eine unterschiedliche Affinität

---

[413] *Brennan/Buchanan* (1980), Kapitel 7.
[414] Vgl. *Lee/Wagner* (1991), *S.* 114 ff.
[415] Vgl. *Buchanan* (1991a), *S.* 155 ff.
[416] Vgl. *Schmidt* (1980), *S.* 137 f.
[417] *Wagner* (1991), *S.* 9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zum Äquivalenzgedanken gegeben.[418] Ebenso widerspricht eine Zweckbindung der Tabaksteuer zugunsten gesundheitspolitischer Maßnahmen dem Äquivalenzprinzip, wenn der Nachweis höherer Kostenverursachung nicht erbracht werden kann.

Damit läßt sich zusammenfassend festhalten, daß die Erhebung von Sondersteuern mit Zweckbindung anstelle allgemeiner Steuern keinesfalls immer eine Stärkung des Äquivalenzgedankens beinhaltet. Es müssen vielmehr spezifische Voraussetzungen gegeben sein, damit eine zweckgebundene Sondersteuer dem Äquivalenzprinzip entspricht:[419] (1) Es muß eine direkte Beziehung zwischen der Steuerzahlung und der Nutzung der öffentlich angebotenen Leistungen bestehen, und (2) die Zweckbindung des Steueraufkommens muß dem Interessenprinzip folgen. Nur wenn diese Bedingungen erfüllt sind, gehen von speziellen Sondersteuern mit Zweckbindung die gewünschten Anreizwirkungen aus. In diesem Fall kommt es zu Rückkopplungseffekten zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets. Es findet eine insgesamt stärkere Präferenzenorientierung bei der Budgetgestaltung statt, und eine Beschränkung diskretionärer Handlungsspielräume von Politikern ist möglich.

3. Folgerungen für die Sonderabgabe

a) Die Sonderabgabe – ein Abgabentyp rechtswissenschaftlichen Ursprungs

Neben den klassischen Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge) hat sich in den vergangenen Jahren in der Bundesrepublik Deutschland ein weiterer Abgabentyp, die Sonderabgabe, herausgebildet. Ihre Ursprünge hat die Sonderabgabe in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das sie durch die Festlegung bestimmter Kriterien von den übrigen öffentlichen Abgaben abzugrenzen versuchte.

Die Abgrenzung der Sonderabgabe zu den bestehenden öffentlichen Abgaben ist bisher primär Gegenstand rechtswissenschaftlicher Untersuchungen und gestaltet sich problematisch. Bei vielen der bereits eingeführten Sonderabgaben ist die abgabenrechtliche Kennzeichnung widersprüchlich und umstritten.[420] In

---

[418] Siehe *Hansjürgens* (1992), *S.* 176 ff.

[419] Vgl. ähnlich *Lee/Wagner* (1991), *S.* 118; *Buchanan* (1991a), *S.* 159 ff.

[420] Beispielsweise wird der in Baden-Württemberg seit dem 1.1.1988 erhobene „Wasserpfennig", der im Gesetzesentwurf als Gebühr festgelegt ist, in der Literatur als Gebühr, als Steuer oder als Sonderabgabe gesehen. Vgl. die Hinweise bei *Hansjürgens* (1993), *S.* 21. Zu weiteren Beispielen, die auf Abgrenzungsprobleme bei öffentlichen Abgaben hindeuten, vgl. *Köck* (1991), *S.* 20 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zahlreichen Fällen wurde das Bundesverfassungsgericht angerufen.[421] In der rechtswissenschaftlichen Literatur werden für Sonderabgaben zum einen Negativ-Abgrenzungen vorgenommen, denen zufolge es sich immer dann um Sonderabgaben handelt, wenn die Kriterien für die „klassischen" öffentlichen Abgaben (Steuern, Gebühren oder Beiträge) nicht vorliegen. Sonderabgaben stellen danach ein Auffangbecken für solche Abgaben dar, die den „klassischen" Abgabetypen nicht zuzuordnen sind. Daneben existieren Positiv-Abgrenzungen, die die typischen Begriffsmerkmale und Kennzeichen dieser Abgabeform zu umschreiben versuchen.[422]

Zweifelhaft ist im Einzelfall insbesondere die Abgrenzung zur Steuer. Da die Sonderabgabe nicht auf einer staatlichen Leistung beruht, sondern – wie die Steuer – „voraussetzungslos" erhoben wird, ist eine Konkurrenz zu den Gebühren und Beiträgen von vornherein weniger gegeben. Zentrales Kriterium für die rechtliche Beurteilung einer Sonderabgabe ist die Frage, ob sie der Steuer so ähnlich ist, daß sie die Finanzverfassung auszuhöhlen droht, oder ob die Unterschiede zur Steuer ausreichend sind, um eine eigene Abgabenkategorie zu rechtfertigen.[423]

Für eine (positive) Abgrenzung von Sonderabgaben ist zu unterscheiden, ob es sich um Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion oder um Lenkungssonderabgaben („Sonderabgaben mit Antriebs- und Ausgleichsfunktion") handelt.[424] Für die Erhebung von *Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion* hat das Bundesverfassungsgericht strenge Kriterien festgelegt[425]:

(1) Eine gesellschaftliche Gruppe darf nur dann mit einer Sonderabgabe belastet werden, wenn sie durch eine gemeinsame Interessenlage oder durch gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen eindeutig abgrenzbar ist. In diesem Sinne muß es sich um eine „homogene Gruppe" handeln.

---

[421] Verschiedentlich wird angeführt, daß nahezu keine Sonderabgabe eingeführt wurde, ohne daß das Bundesverfassungsgericht angerufen wurde. *Loritz* (1986) *S.* 10.

[422] Zu dieser Vorgehensweise vgl. stellvertretend *Henseler* (1984); *Köck* (1991), *S.* 68; *Jarass* (1989), *S.* 1014.

[423] Vgl. auch *Osterloh* (1991), *S.* 825.

[424] Vgl. auch *Kloepfer/Tull* (1992) *S.* 200.

[425] Vgl. Bundesverfassungsgericht (1981). Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts gehen dabei im wesentlichen auf Überlegungen *Friaufs* (1977) zurück. Vgl. auch Bundesverfassungsgericht (1982); (1985); (1991); ausführlich zusammenfassend und würdigend *Sacksofsky* (2000). Es ist im rechtswissenschaftlichen Schrifttum in hohem Maße umstritten, ob und inwieweit die für die Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion entwickelten Aspekte auch für Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion gelten. Aus diesem Grunde wird letztere Kategorie hier nicht weiter behandelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

(2) Es muß eine spezifische „Sachnähe" zwischen dem Kreis der Abgabenpflichtigen und dem mit der Abgabe verfolgten Zweck bestehen, d. h. die belastete Gruppe muß dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näher stehen als die Allgemeinheit oder eine andere Gruppe. Aus dieser Sachnähe muß eine besondere „Gruppenverantwortung" für die Erfüllung der zu finanzierenden Aufgabe resultieren.

(3) Schließlich muß eine „gruppennützige Verwendung" des Abgabenaufkommens erfolgen, so daß die auf der einen Seite Belasteten auf der anderen Seite durch das Abgabenaufkommen begünstigt werden. Dazu ist nicht erforderlich, daß jedes einzelne Gruppenmitglied aus der Verwendung des Abgabenaufkommens einen Vorteil erhält, sondern die Gruppe als Ganze muß Nutznießer der Verausgabung sein („Gruppennützigkeit").

Eine Abgabe mit Finanzierungsabsichten kann also nur dann als Sonderabgabe eingeführt werden, wenn sie sich auf einen besonderen Zurechnungsgrund stützt. Die Einnahmen dürfen nicht zugunsten des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens und somit zur Finanzierung allgemeiner Staatsausgaben verwendet werden.[426] Darüber hinaus legte das Bundesverfassungsgericht fest, daß die Sonderabgabe die seltene Ausnahme zu sein hat und bei Wegfall des Finanzierungszwecks oder Zielerreichung zu ändern oder aufzuheben ist.[427] Entscheidend für die Abgrenzung der Sonderabgabe sei ihr materieller Gehalt und nicht ihre haushaltsmäßige Behandlung.[428]

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht handelt es sich bei einer solchermaßen festgelegten Sonderabgabe um eine Abgabe, die allein die Besonderheit aufweist, daß bei ihr eine Zweckbindung des Abgabenaufkommens und eine Verwaltung in Sonderetats erfolgen. Da Zweckbindungen und Fondswirtschaft grundsätzlich auch bei Steuern möglich sind, wird in der Sonderabgabe keine eigene Abgabenkategorie gesehen. Vielmehr wird die Sonderabgabe von Finanzwissenschaftlern mit Blick auf ihren Zwangsabgabencharakter als der Steuer ähnlich eingestuft.[429] In vielen finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern findet die Sonderabgabe folgerichtig keinerlei Beachtung[430] oder wird allenfalls am

[426] Vgl. Bundesverfassungsgericht (1991), *S.* 274.

[427] Vgl. ebenda, *S.* 275; Bundesverfassungsgericht (1991), *S.* 178 ff.

[428] Vgl. Bundesverfassungsgericht (1981), *S.* 274.

[429] Vgl. *Caesar* (1981).

[430] Vgl. z. B. *Zimmermann/Henke* (1994); *Musgrave/Musgrave/Kullmer* (1992); *Nowotny* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Rande im Zusammenhang mit Steuern genannt,[431] ohne jedoch eingehender behandelt zu werden.[432]

Das hier interessierende Merkmal der Sonderabgabe ist ihre Äquivalenzbeziehung. Zwar ist diese Äquivalenzbeziehung nicht so deutlich gegeben wie bei Gebühren und Beiträgen. Die Sonderabgabe wird vielmehr – wie die Steuer und im Unterschied zu Gebühren und Beiträgen – voraussetzungslos erhoben. Dennoch ergibt sich diese Äquivalenz aus den spezifischen Merkmalen der Sonderabgabe, der Belastung einer wie auch immer abgegrenzten „homogenen Gruppe", der „Gruppenverantwortung" sowie der „gruppennützigen Verwendung" des Abgabenaufkommens. Dies wird auch aus folgenden zwei Zitaten deutlich:

> „Bei allen Sonderabgaben liegt mehr oder weniger ausgeprägt eine Verknüpfung zwischen der Belastung mit Abgaben und der Begünstigung aus dem Abgabenaufkommen vor. Das verknüpfte Band ist nicht in der Weise ausgestaltet, daß Belastung und Begünstigung ... individuell unmittelbar zurechenbar ist. Vielmehr stellt sich der Nexus von Belastung und Begünstigung in einer durch gemeinsame Merkmale ausgezeichneten Schicksalsgemeinschaft dar ... Zwischen dem „potentiellen Leistungsanspruch" und der „potentiellen Abgabepflicht" der an einer Gemeinschaft beteiligten Mitglieder besteht somit ein finanzwirtschaftliches Korrespondenzverhältnis..."[433]

> „Im Verhältnis von Leistung und Gegenleistung und daher außerhalb des Steuerbegriffs stehen schließlich Abgaben, die als *Gegenleistung für* die *Verursachung* oder *Veranlassung* von Beeinträchtigungen der öffentlichen Hand erhoben werden. Es handelt sich um Gegenleistungen für die besonderen staatlichen Leistungen, die erforderlich sind, um die Beeinträchtigungen zu beseitigen oder in Grenzen zu halten."[434]

b) *Entsprechung der Kriterien für äquivalenzorientierte Sondersteuern und der Kriterien für Sonderabgaben*

Die Kriterien für äquivalenzorientierte Sondersteuern und die Kriterien für Sonderabgaben, wie sie eben beschrieben wurden, weisen Ähnlichkeiten auf. Auf den ersten Blick mag dies erstaunlich erscheinen, weil die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen erkennbaren unmittelbaren Bezug zum Äquivalenzprinzip herstellt. Auf den zweiten Blick jedoch sind die Parallelen nahezu zwingend. Hierzu muß man sich die Funktion der Steuer als Einnahme-

---

[431] Vgl. z. B. *Andel* (1998), *S.* 365; *Stiglitz/Schönfelder* (1989), *S.* 47; *Brümmerhoff* (1990), *S.* 220.

[432] Als Ausnahmen siehe *Caesar* (1981); (1994); *Hansjürgens* (1992); (1993); *Gawel* (1999).

[433] *Flämig* (1981), *S.* 1207.

[434] *Maunz/Dürig* (1996), Art. 105, Rdnr. 17 (Hervorhebung im Original).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

art, wie sie der rechtswissenschaftlichen Betrachtung zugrundeliegt, vor Augen führen. Nach dieser Auffassung ist die Steuer die „normale" Finanzierungsquelle für staatliche Aktivitäten. Durch die Trennung von Einnahmen- und Ausgabenseite hält der Staat den Steuerzahler auf Distanz, und eine interessenpolitische Einflußnahme der von den staatlichen Ausgaben Begünstigten unterbleibt.[435] Die Steuer ist somit vor allem für die *allgemeinen* Staatsleistungen gedacht. Die dahinter stehende rechtswissenschaftliche Doktrin wird daher auch als „Steuerstaatsdoktrin" bezeichnet.[436] Jede Abweichung von dieser „Normalfinanzierung" bedarf daher der gesonderten Begründung. Dies hat zur Folge, daß für alle nichtsteuerlichen Abgaben ein spezieller Rechtfertigungsdruck geschaffen wird, indem bestimmte rechtliche Kriterien für die Zulässigkeit entwickelt werden.

Da die rechtswissenschaftliche Sicht der Steuer eine sehr enge Beziehung zwischen der Steuer und dem Leistungsfähigkeitsprinzip beinhaltet und eine „Aushöhlung des Steuerstaates" mittels Sonderabgaben verhindert werden soll, kommt für die nichtsteuerlichen Abgaben nur eine gesonderte (äquivalenzorientierte) Begründung in Frage. Danach darf die Abgabe nicht zur Finanzierung allgemeiner Leistungen herangezogen werden, sondern nur zur Finanzierung von Leistungen zugunsten spezieller Gruppen. Hieraus erklärt sich das Erfordernis „homogener" Gruppen. Durch die „spezifische Sachnähe" ist gewährleistet, daß die Gruppe eine besondere „Gruppenverantwortung" aufweisen muß, die sie von der Allgemeinheit der Steuerzahler abhebt. Hierin kann man eine Parallele zu der Forderung sehen, daß zwischen der Steuerbasis und dem empfangenen Nutzen eine positive Beziehung bestehen muß. Die „gruppennützige Verwendung" kann schließlich als eine Umsetzung des Interessenprinzips gesehen werden. Die Mittelverwendung soll nicht für irgendwelche Interessengruppen erfolgen, sondern zugunsten derjenigen, die auch die Finanzierung leisten.

Damit wird deutlich, daß die rechtswissenschaftlichen Zulässigkeitskriterien für die Erhebung von Sonderabgaben im Prinzip darauf ausgerichtet sind, eine Finanzierung gemäß dem Äquivalenzprinzip zu gewährleisten. In der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, die Kriterien für Sonderabgaben eng auszulegen und bestehende Sonderabgaben regelmäßig auf ihre rechtliche Zulässigkeit hin zu überprüfen, kann man ein Beispiel für eine konstitutionelle Verankerung des Äquivalenzprinzips sehen. Diesen grundsätzlichen Überlegungen steht nicht entgegen, daß in der Rechtswissenschaft Abgaben als Sonderabgaben klassifi-

[435] Vgl. *Kirchhof* (1990), *S.* 108.
[436] Vgl. z. B. *Isensee* (1977), *S.* 409 ff.; *Hendler* (1990a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ziert und für zulässig erachtet wurden, bei denen eine Verletzung der Zulässigkeitskriterien – und damit auch des Äquivalenzprinzips – vorliegt.[437]

Die bisherige Einschätzung des Konzepts der Sonderabgabe durch die Finanzwissenschaft bedarf vor diesem Hintergrund einer Korrektur. Wurde die Sonderabgabe bisher mit Skepsis betrachtet[438] und eher als Instrument zur Durchsetzung polit-ökonomischer Partikularinteressen gesehen,[439] so ist darauf zu verweisen, daß die Ausrichtung der von der Rechtswissenschaft formulierten Zulässigkeitskriterien vor dem Hintergrund der Stärkung des Äquivalenzgedankens positive Elemente aufweist. Hierin kann der Versuch gesehen werden, spezielle Sondertatbestände über spezielle Sonderfinanzierung zu erfassen, ohne die Allgemeinheit der Steuerzahler einzubeziehen. Für eine Umsetzung des Äquivalenzgedankens im Bereich der Sondersteuern wäre eine ähnliche Festlegung von Kriterien erforderlich, sofern man möglichen Abweichungen vom Äquivalenzgedanken begegnen will. Ob es dazu allerdings der spezifischen Form der Sonderabgabe bedarf, ist eine ganz andere Frage.

4. Fazit

Als Fazit zu den zweckgebundenen Sondersteuern nach dem Äquivalenzprinzip ist festzuhalten, daß es in der Praxis oft schwierig ist, die in der Theorie entwickelten Vorzüge äquivalenzorientierter Besteuerung umzusetzen. Es wurde gezeigt, daß bei den in der gegenwärtigen Diskussion befindlichen Steuern im Verkehrs-, Umwelt- und Gesundheitsbereich der Zusammenhang zwischen dem Nutzen der öffentlichen Leistung bzw. der Kostenverursachung und der jeweiligen Sondersteuer oft nicht ausreichend stark ist, um derartige Steuern zweifelsfrei mit dem Äquivalenzprinzip begründen zu können. Bei der Zweckbindung kommt es sehr darauf an, wie sie konkret ausgestaltet ist. Die deutsche Sonderabgabe (insbesondere in ihrer Ausgestaltung als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion) entspricht demgegenüber dem Äquivalenzgedanken, sofern ihre Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind.

Neben der Erhebung von Sonderabgaben gibt es zahlreiche weitere Probleme, die im besonderen Maße die Entgeltfinanzierung betreffen, und die hier noch nicht berücksichtigt wurden. So standen die bisherigen Ausführungen durchgehend unter der Annahme, daß die Gebührenkalkulation (als wichtigste Form der Entgeltfinanzierung) „richtig" erfolgt. Dies ist aber keineswegs selbstverständlich. Aus diesem Grunde ist es erforderlich, tiefer in die Gebüh-

[437] Vgl. ausführlicher *Hansjürgens* (1992), *S.* 199–203.
[438] Vgl. *Caesar* (1981); *Hansjürgens* (1992); (1993).
[439] Vgl. *Caesar* (1994); *Hansjürgens* (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

renproblematik einzusteigen, um die spezifischen Anforderungen an die Ausgestaltung von Gebühren unter dem Äquivalenzprinzip genauer herauszupräparieren.

IV. Das Äquivalenzprinzip als Maßstab der Gebührengestaltung

1. Anlaß für die erneute Behandlung von Entgeltfragen

Die erneute Behandlung von Entgeltabgaben unter dem Äquivalenzprinzip erscheint auf den ersten Blick überflüssig, werden doch die hierunter fallenden einzelnen Abgabearten (Erwerbseinkünfte; Gebühren; Beiträge) schon seit jeher mit diesem Prinzip begründet. So sind auch frühere finanzwissenschaftliche Arbeiten zu den Gebühren dadurch gekennzeichnet, daß diese Abgabeart regelmäßig in einem engen Bezug zum Äquivalenzprinzip gesehen wird.[440] Trotz dieser schon immer vorhandenen und auch diskutierten Verbindungen zwischen dem Äquivalenzprinzip und den Entgeltabgaben besteht hier jedoch ein erneuter Klärungsbedarf, der sich sowohl aus den neueren Entwicklungen in der theoretischen Diskussion um die Höhe und Struktur der Entgelte als auch aus der entgeltpolitischen Praxis ergibt. Dieser Klärungsbedarf kann an zwei sich gegenüberstehenden Entwicklungen in der Gebührenpolitik[441] verdeutlicht werden.[442]

Zum einen bestehen in der rechtswissenschaftlichen Literatur sowie in der kommunalpolitischen Praxis Tendenzen, die auf eine Umsetzung des Gebühreninstrumentariums hinauslaufen, die dem Äquivalenzprinzip in seinem finanzwissenschaftlichen Verständnis widersprechen. Dies führt dazu, daß bei der Gebührenkalkulation nicht alle volkswirtschaftlich relevanten Kosten berücksichtigt werden und keine verursachergerechte Anlastung auf der Ebene von Individuen oder Haushalten als Nutzer erfolgt.

Zum anderen sind in der neueren Literatur auch entgegengesetzte Tendenzen erkennbar, den Gebührenbegriff in einem weiten volkswirtschaftlichen Sinne zu interpretieren.[443] Den Hintergrund hierfür bilden insbesondere umweltbezogene Zielvorstellungen in den Bereichen der Abfall- und Abwasserwirtschaft. Danach sollen kommunale Gebühren nicht nur mit dem Ziel der Refinanzierung einmal

---

[440] Vgl. z. B. *Bohley* (1977), *S.* 103 ff.; *Hansmeyer/Fürst* (1968).

[441] An dieser Stelle sollen die Überlegungen zu den Entgeltabgaben exemplarisch an den Gebühren verdeutlicht werden. Viele der grundsätzlich zu Gebührenfragen angestellten Überlegungen können aber auf die anderen Abgabearten und auf die Problematik der Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen übertragen werden.

[442] Zu den verschiedenen Auffassungen über die angemessene Gebührenkalkulation in der öffentlichen Diskussion vgl. auch *Friedl* (1996), *S.* 202; *Gawel* (1995c), *S.* 79 ff.

[443] Vgl. vor allem *Bals/Nölke* (1990); *Langenbrinck* (1993); *Gawel* (1995a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

verausgabter Mittel oder der Abgeltung des betriebswirtschaftlichen Ressourceneinsatzes kalkuliert werden, sondern auch mit Blick auf den mit der Leistungsabgabe einhergehenden volkswirtschaftlichen Ressourcenverzehr, was sich im Umweltbereich insbesondere an der Einbeziehung sozialer Zusatzkosten (externer Effekte) in die Gebührenbemessung festmacht.[444]

Vor dem Hintergrund dieser widerstreitenden Auffassungen – Rückbesinnung der Gebührengestaltung auf die Refinanzierungsperspektive und die (engere) betriebswirtschaftliche Sicht einerseits, Forderungen nach einer (umfassenderen) volkswirtschaftlichen Perspektive andererseits – ist zu fragen, inwieweit das Äquivalenzprinzip in seinem finanzwissenschaftlichen Verständnis einen Beitrag zur Lösung strittiger Fragen in der Gebührenkalkulation leisten kann.

Bei der Betrachtung stehen dabei insbesondere die Unzulänglichkeiten der bisherigen Gebührenpolitik im Vordergrund. Es geht darum zu analysieren, ob Schwächen oder Mängel der bisherigen Gebührenpolitik überwunden werden können, wenn auf das Äquivalenzprinzip als übergreifende Norm zurückgegriffen wird. Insofern handelt es sich bei den folgenden Ausführungen um Fragestellungen *innerhalb* der Gebührenkalkulation. Die Frage, ob die Gebührenerhebung oder die Steuererhebung als adäquates Mittel einer äquivalenzorientierten Staatsfinanzierung anzusehen sind, ist hiervon losgelöst zu sehen. Eine Gebühr weist, auch wenn sie nicht in idealer Weise ausgestaltet ist, aus der in dieser Studie zugrundegelegten allokativen Perspektive grundlegende Vorzüge gegenüber der Steuerfinanzierung auf. Der Umstand, daß also im folgenden tatsächliche Gebühren mit dem Ideal einer „richtig" (nach dem finanzwissenschaftlichen Äquivalenzprinzip) bemessenen Gebühr abgeglichen werden, sollte nicht zu der Schlußfolgerung verleiten, Gebühren seien ein nur sehr unvollständiges Instrument der äquivalenzorientierten Staatsfinanzierung. Unter der Perspektive dieser Studie ist das Gegenteil der Fall!

Die Grundlage für die weitere Argumentation, speziell für die Bemessung der gebührenfähigen Kosten, liefert die volkswirtschaftliche Perspektive. Entscheidend ist, daß der Leser bei den folgenden Überlegungen von Anfang an berücksichtigt, daß sich die volkswirtschaftliche Perspektive *nicht* in der Einbeziehung externer Effekte erschöpft, sondern weitere Aspekte umfaßt (s. unten). Wenn dabei im folgenden an vielen Stellen mit Beispielen aus dem Bereich der Umweltpolitik argumentiert wird, so ist dies kein Zufall: Die gegenwärtigen Diskussionen in der Gebührenpolitik werden gerade unter dem umweltbezogenen Vorzeichen geführt.

---

[444] Zur Refinanzierungs-, betriebswirtschaftlichen sowie volkswirtschaftlichen Perspektive kommunaler Engeltgestaltung siehe *Gawel* (1995b); *Junkernheinrich/Kalich* (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Im folgenden Abschnitt 2 werden zunächst die Implikationen, die sich aus dem Äquivalenzprinzip für die Gebührengestaltung ergeben, herausgearbeitet. Hier wird gezeigt, welche Elemente den volkswirtschaftlichen Charakter der Gebührengestaltung ausmachen. Vor dem Hintergrund, daß in der gebührenpolitischen Praxis bestimmte Mängel beobachtbar sind (Abschnitt 3), wird dann in Abschnitt 4 skizziert, inwieweit die Gebührenpolitik unter dem Äquivalenzprinzip verändert werden sollte.

2. Das Äquivalenzprinzip als Leitlinie für die Gebührenerhebung

Die Erhebung von Gebühren in der Praxis folgt bisher überwiegend rechtswissenschaftlichen Prinzipien. Nach rechtswissenschaftlichem Verständnis ist typisches Merkmal einer Gebühr, daß sie an einer besonderen staatlichen Leistung anknüpft und ein Entgelt für die öffentliche Leistung darstellt. Der Staat schöpft mit der Gebührenerhebung keine Kaufkraft ab, sondern gleicht – nach idealisierter Sicht – gerade den Vorteil aus, den der Einzelne durch den Erhalt der staatlichen Leistung gewährt bekommen hat.[445]

Aus dieser rechtswissenschaftlichen Perspektive des staatlich-privaten Austauschprozesses werden bestimmte Anforderungen in Form von *Gebührenprinzipien* an die Gebührenerhebung abgeleitet:[446]

- *Äquivalenzprinzip.* – In seinem rechtswissenschaftlichen Verständnis betrifft das Äquivalenzprinzip das (vertikale) Verhältnis zwischen Staat und Gebührenschuldner. Es besagt, daß die Höhe der Gebühr sich nach dem Wert der staatlichen Leistung bemessen soll. Ein grobes Mißverhältnis zwischen staatlicher Leistung und Gebührenhöhe in der Weise, daß die Gebühr den Wert der staatlichen Leistung übersteigt, ist nicht zulässig.
- *Gleichheitsprinzip.* – Dieses Prinzip stellt auf die (horizontale) Gleichbehandlung der Gebührenschuldner untereinander ab. Das Gleichheitsprinzip leitet sich aus Art. 3 GG ab und genießt damit Verfassungsrang.
- *Kostendeckungsprinzip.* – Die Gebühr darf die Kosten der öffentlichen Leistung nicht übersteigen. Wäre dies der Fall, so käme der übersteigende Teil einer Steuer gleich.[447] Dem Kostenüberschreitungs*verbot* steht das (allerdings nur vergleichsweise schwach abgesicherte) Kostendeckungs*gebot* gegenüber. Beide Prinzipien sind in den Kommunalabgabengesetzen der Länder festgelegt.

---

[445] *Kirchhof* (1990), *S.* 165 f.

[446] Vgl. *Chantelau/Möker* (1989); *Junkernheinrich/Kalich* (1995), *S.* 182 ff.

[447] Vgl. auch *Seiler* (1978).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die gemeinsame Klammer, die diese Kriterien umfaßt, ist darin zu sehen, daß Dritten, die nicht an der staatlichen Leistung partizipieren, nicht die Finanzierungslasten für diese Leistung aufgebürdet werden sollen. Darüber hinaus deuten sie darauf hin, die Gebühr im Innenverhältnis, also zwischen den Gebührenschuldnern, gerecht umzulegen. Damit betreffen die Gebührenprinzipien auf der einen Seite die Höhe der Gebühr, d.h. das Gebühren*volumen,* und zum anderen geht es um eine angemessene und gerechte Verteilung des (in seiner Höhe gegebenen) Gebührenvolumens auf die einzelnen Gebührenschuldner (Gebühren*struktur*).

Bei der Überlegung, ob und inwieweit das Äquivalenzprinzip als Gestaltungsprinzip für die Gebührenerhebung geeignet ist, geht es jedoch nicht um das rechtswissenschaftliche Verständnis dieses Prinzips. Aus juristischer Sicht wird das Äquivalenzprinzip – wie angesprochen – aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet. Dies läuft im wesentlichen auf einen Schutz des Bürgers vor übermäßigen staatlichen Eingriffen hinaus. Seine rechtliche Begrenzung entfaltet das Prinzip dabei lediglich bei krassen staatlichen Mißbräuchen; ansonsten wird es eher als Optimierungsgebot aufgefaßt.[448] Im finanzwissenschaftlichen Verständnis beinhaltet das Äquivalenzprinzip demgegenüber, daß für die Gebührenerhebung – analog zu marktlichen Tauschprozessen – eine Entsprechung von staatlicher Leistung und Gegenleistung vorliegen muß. Dies schließt nicht nur die juristische Interpretation des Äquivalenzprinzips mit ein, sondern ebenso das (juristische) Gleichheitsgebot und das Kostendeckungsprinzip.

Zu seiner inhaltlichen Ausfüllung bedarf das Äquivalenzprinzip dabei einer konsequenten ökonomischen Auslegung. Eine solche Auslegung beinhaltet eine Orientierung der Gebühren am gesamtwirtschaftlichen Werteverzehr. Auf diese Weise werden die Nutzer öffentlicher Einrichtungen in vollem Umfang mit den Konsequenzen ihrer Handlungen konfrontiert. In dem Maße, wie ihr Tun (z. B. in Form einer Verschmutzung von Abwasser oder einer „Produktion" von Abfall) einen volkswirtschaftlichen Ressourcenverbrauch nach sich zieht, werden die Wirtschaftssubjekte diesen Ressourcenverbrauch erkennen und in ihren Entscheidungen berücksichtigen. Entscheidungen werden demzufolge unter Opportunitätskosten gefällt: Die Wirtschaftssubjekte wägen die Kosten ihrer Tätigkeiten mit alternativen Verwendungen ab.

Der entscheidende Vorzug einer volkswirtschaftlichen Gebührenkalkulation liegt folglich in ihren Allokationswirkungen. In Gebühren hingegen, die – wie heute immer noch vielfach üblich – auf Basis der Refinanzierungsperspektive kalkuliert werden, sind weder derartige Informationen enthalten, noch wird eine volkswirtschaftliche Ressourcenlenkung realisiert. Die betriebswirtschaftliche

[448] Vgl. *Vogel* (1990), *S.* 69.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Perspektive führt bei der Gebührengestaltung demgegenüber dazu, daß die obigen Überlegungen wenigstens zu einem Teil berücksichtigt werden. Dennoch findet auch hier keine Lenkung volkswirtschaftlicher Ressourcen statt. Erst die gesamtwirtschaftliche Perspektive eröffnet die Möglichkeit, bei strittigen gebührenpolitischen Fragen einen einheitlichen und in sich geschlossenen Rahmen zu liefern. Hier kann die Orientierung am Äquivalenzprinzip einen wichtigen Beitrag leisten. Die volkswirtschaftliche Orientierung führt dabei keineswegs – wie im folgenden noch näher erläutert wird – dazu, daß die bisherige betriebswirtschaftliche Gebührenkalkulation in Frage gestellt wird. Sie liefert vielmehr bei bestimmten gebührenpolitischen Einzelfragen eine Entscheidungshilfe und führt in bestimmten Bereichen zu einer Erweiterung der zugrundeliegenden Kosten.

Die unter dem Äquivalenzprinzip in seinem volkswirtschaftlichen Verständnis erfolgende Perspektive stellt auf die vollständige Erfassung des mit der Nutzung einer öffentlichen Leistung einhergehenden Ressourcenverzehrs sowie die verursachergerechte Anlastung dieses Ressourcenverzehrs ab. Die Vorzüge des volkswirtschaftlichen Ansatzes können im einzelnen in

(1) der Vollständigkeit der Kostenerfassung (voller Sozialkostenausweis),

(2) dem Opportunitätskostenprinzip (Wertmaßstab des Ressourcenverbrauchs sind jeweils die gesamtwirtschaftlich entgangenen Nutzungsmöglichkeiten) sowie

(3) dem Maßstab der Zeitnähe (Bewertung zum Zeitpunkt der Ressourcendisposition)

gesehen werden.[449]

Für den in den Kategorien von Opportunitätskosten denkenden Ökonomen ist es vom Ansatz her selbstverständlich, daß die Konsequenzen individuellen Handelns in vollem Umfang dem einzelnen angelastet werden sollen. Wenngleich Forderungen nach einer Gebührenkalkulation nach volkswirtschaftlichem Muster erst in jüngerer Zeit verstärkt vorgetragen werden und man angesichts der widerstreitenden Meinungen in der öffentlichen Diskussion das Gefühl hat, es handele sich um ein neues Problem, so sind diese Überlegungen doch keineswegs neu. Sie werden von ökonomischer Seite schon seit längerem vertreten.[450]

---

[449] Vgl. *Gawel* (1995b).

[450] Vgl. z. B. schon *Münch* (1976).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

3. Mängel der Gebührenkalkulation und Verletzungen des Äquivalenzprinzips

Obwohl eine gesamtwirtschaftliche Orientierung seit langem bekannt ist, treten in der gebührenpolitischen Praxis zahlreiche Mängel auf. Es sind Tendenzen beobachtbar, die eine Verstärkung dieser Mängel befürchten lassen. In diesem Zusammenhang sind einerseits die Höhe der Gebühr und andererseits die Verteilung des Gebührenaufkommens auf die einzelnen Nutzer einer öffentlichen Einrichtung von Relevanz:

Was die *Höhe der Gebühr* anbetrifft, so ist die entscheidende Größe, die ursächlich für die Gebührenkalkulation ist, in der Bestimmung der ansatzfähigen Kosten zu sehen.[451] Bei der Abgrenzung dieser Kosten tritt das Problem auf, daß viele öffentliche Leistungen, auch und insbesondere in den Abwasser- und Abfallbereichen, durch hohe Gemeinkosten gekennzeichnet sind. Zudem werden bei der Gebührenkalkulation oft historische Anschaffungskosten zugrunde gelegt, die für eine Wiederbeschaffung zumeist nicht ausreichend sind. Daß die Berücksichtigung der ansatzfähigen Kosten sich lediglich auf die Anschaffungskosten plus die wichtigsten variablen Kosten einer Einrichtung bezieht („einrichtungsbezogene" Kosten), ist als eine der Ursachen für eine aus ökonomischer Sicht ungenügende Erfassung der Kosten einer speziellen staatlichen Leistung zu sehen. Es werden ökonomisch falsche Preissignale übermittelt, und die Gebühr kann nicht die gewünschten Lenkungswirkungen entfalten. Neben der unzureichenden Kostenerfassung kann hierfür auch der Tatbestand angesehen werden, daß das Nebeneinander von (strikt ausgelegtem) Kostenüberschreitungsverbot und (nur schwach implementiertem) Kostendeckungsgebot eine Tendenz zur Unterdeckung von Kosten induziert. Auch dies führt zu einer Verfälschung der Preissignale und zu einer Verletzung des Äquivalenzprinzips. Wenn Finanzierungslasten bei Kostenunterdeckung durch die Allgemeinheit getragen werden, erfolgt eine Belastung von Dritten. Es sind nicht die Empfänger von Sondervorteilen, die zur Zahlung herangezogen werden, sondern die Allgemeinheit der Steuerzahler.

Mängel in der *Verteilung des Gebührenaufkommens* sind u.a. dadurch bedingt, daß das Kostendeckungsprinzip lediglich auf die Gesamtkosten bezogen wird. Damit werden dem Einzelnen Sonderleistungen nicht zugerechnet, obwohl dies u.U. technisch und ohne zu hohen Kostenaufwand möglich wäre. Darüber hinaus erfolgt die Zurechnung des Gebührenvolumens oft nach pauschalen Indikatoren, die lediglich aus dem Umfang der staatlichen Leistung abgeleitet werden. Ein Beispiel ist die Berechnung der Abwassergebühren nach dem Frischwasserbezug. Insbesondere für industrielle Indirekteinleiter, bei de-

[451] Ein Rückgriff auf die Kosten ist erforderlich, weil die Erfassung des empfangenen Nutzens wegen Informationsproblemen zumeist nicht möglich ist. Zu den ansatzfähigen Kosten vgl. *Albers* (1990), *S.* 448.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nen die Emissionen stark differieren, ist das Frischwasser aber ein ungeeigneter Gebührenmaßstab, um die Reinigungsleistungen, die in einer kommunalen Kläranlage für den einzelnen Abwasseremittenten durchgeführt werden, abzubilden. Hier ist es erforderlich, neben dem Umfang der staatlichen Leistung auch die *Art* der Verschmutzung – und damit die tatsächliche Reinigungs*leistung* – zu berücksichtigen. Eine Lenkung der Ressourcennutzung durch die Gebühren steht im Innenverhältnis mit Blick auf ihre Rechtmäßigkeit schließlich auch das Gleichheitsprinzip entgegen. In ihm werden von Teilen der Rechtswissenschaft Grenzen für verursachergerechte Zuschläge, etwa in Form von Starkverschmutzerzuschlägen, gesehen.[452]

Betrachtet man beide Aspekte gemeinsam, die Bestimmung der Gebührenhöhe und die Verteilung des (in seiner Höhe gegebenen) Gebührenaufkommens, so erscheinen derzeit die Mängel bei letzterem als gravierender, weil hier die Verletzungen einer ökonomisch richtigen (verursachergerechten) Kalkulation am größten sind. Um dies am Beispiel der Abfallwirtschaft zu verdeutlichen: Bei der Bestimmung der ansatzfähigen Kosten einer Deponie werden von vielen Kommunen schon heute kalkulatorische Kosten oder auch Rückstellungen für die Rekultivierung und Sanierung der Deponien, wie von ökonomischer Seite schon seit längerem gefordert wurde[453], berücksichtigt. Damit ist schon ein großer Schritt in Richtung auf eine Gebührenkalkulation unter dem Äquivalenzprinzip getan. Eine verursachergerechte Kostenanlastung im Innenverhältnis, d.h. im Verhältnis der Kommune zu den einzelnen Gebührenschuldnern, steht jedoch in vielen Fällen noch aus, obwohl zahlreiche Möglichkeiten vorhanden und z.T. auch schon erprobt sind.[454]

4. Gebührenpolitik unter dem Äquivalenzprinzip

Eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Bestimmung der Gebühren auf Basis des Äquivalenzprinzips kann in zweifacher Hinsicht einen Fortschritt in der Gebührenpolitik bewirken: Zum einen kann das Äquivalenzprinzip in seinem finanzwissenschaftlichen Verständnis als Richtschnur bei strittigen gebührenpolitischen Fragen dienen, die sich im Rahmen der bisherigen Gebührenpolitik bewegen (a). Zum anderen kann sie die Begründung für eine Erweiterung des gebührenpolitischen Rahmens abgeben, in dem zusätzliche kalkulatorische Kostengrößen in Form von kalkulatorischen Wagniskosten und Sozialkosten einbezogen werden (b).

---

[452] Vgl. z. B. *Hendler* (1991), *S.* 124 ff. (m.w.N.).

[453] Vgl. z. B. *Klemmer* (1990), *S.* 268.

[454] Vgl. bereits Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Abfallwirtschaft (1990); *Schuldt* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

a) Das Äquivalenzprinzip als Richtschnur für strittige gebührenpolitische Einzelfragen

Bereits Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre erfolgte in den Kommunalabgabengesetzen der Länder eine Verankerung der sog. „betriebswirtschaftlichen Grundsätze". Die Orientierung an betriebswirtschaftlichen Größen zeigte sich vor allem in der Übernahme des in der Betriebswirtschaftslehre üblichen *wertmäßigen* Kostenbegriffes. Dieser Wandel hatte insbesondere mit Blick auf die Einbeziehung kalkulatorischer Kostenarten Konsequenzen:

Es können (nunmehr) bei der Bemessung der ansatzfähigen Kosten *kalkulatorische Abschreibungen* berücksichtigt werden. Der wertmäßige Kostenbegriff legt den Rückgriff auf Wiederbeschaffungszeitwerte anstelle von Anschaffungswerten nahe. Damit sollen die in der Gegenwart auftretenden Güterverzehre erfaßt und der Gebührenermittlung zugrundegelegt werden. Mit kalkulatorischen Abschreibungen kann überdies zusätzlich dem Tatbestand Rechnung getragen werden, daß eine Anlage bei Wiederbeschaffung in der Regel teurer ist als die ursprüngliche Anschaffung, weil die inflationäre Entwicklung höhere Kosten zur Folge hat (quantitative Wiederbeschaffungszeitwerte), und weil technischer Fortschritt die Wiederbeschaffung einer qualitativ besseren – und damit zumeist teureren – Einrichtung mit sich bringt (qualitative Wiederbeschaffungszeitwerte).[455]

Zudem erlaubt der wertmäßige Kostenbegriff eine Einbeziehung *kalkulatorischer Zinsen*. Kalkulatorische Zinsen stellen einen Preis für die Bereitstellung von Eigenkapital dar, der von den Nutzern einer öffentlichen Einrichtung, den Gebührenzahlern, zu entrichten ist.[456] Diese Größe trägt somit dem Tatbestand Rechnung, daß eingesetztes Eigenkapital für andere Verwendungen nicht mehr verfügbar ist. Die Berücksichtigung kalkulatorischer Zinsen folgt dem Opportunitätskostenkonzept und sorgt für eine Gleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital.

Die Einbeziehung kalkulatorischer Abschreibungen und kalkulatorischer Zinsen stellt unter dem Blickwinkel des Äquivalenzprinzips einen wichtigen Fortschritt dar. Darüber hinaus kann das Prinzip aber auch eine Interpretationshilfe bei strittigen Bewertungsfragen liefern. So stellt sich bei der Berücksichtigung kalkulatorischer Zinsen die Frage, wie diese Zinsen zu bewerten sind. Hier gibt es die Möglichkeiten, eine Bewertung zu Anschaffungs- (oder Herstellungs)werten oder zu (zumeist höheren) Wiederbeschaffungswerten vorzunehmen. Die volkswirtschaftliche Perspektive (der Zeitnähe der Bewertung) legt es in diesem Falle nahe, das eingesetzte Eigenkapital mit den gegenwärti-

---

[455] Zur Unterscheidung vgl. *Junkernheinrich/Kalich* (1995), *S.* 189 f.

[456] Siehe auch *Gawel* (1995a), *S.* 294 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gen Knappheitsfolgen, also zu Opportunitätskosten, zu erfassen und zu bewerten. Dies bedeutet, daß das tatsächlich eingesetzte Eigenkapital zu seinen Anschaffungskosten bewertet wird. Diese Größe gibt (zeitnah) das gebundene Kapital gemäß dem Opportunitätskostenprinzip wieder. Eine Ausnahme ergibt sich nur dann, wenn bei den Abschreibungen keine kalkulatorische Berücksichtigung von Inflation erfolgt ist. In diesem Fall ist die Inflationskomponente durch die kalkulatorischen Zinsen abzudecken.[457]

Daneben kann das Äquivalenzprinzip in seiner volkswirtschaftlichen Interpretation für eine weitere gebührenkalkulatorische Einzelfragen von Relevanz sein.

- Aus volkswirtschaftlicher Perspektive sind Mengenrabatte, die häufig bei steigender Ausbringung und sinkenden Stückkosten aufgrund betriebswirtschaftlicher Überlegungen veranschlagt werden, abzulehnen. Auch degressive Tarife lassen sich bei Berücksichtigung volkswirtschaftlichen Ressourcenverbrauchs nicht rechtfertigen. Die betriebswirtschaftliche Sicht und die volkswirtschaftliche Sicht legen somit eine unterschiedliche Tarifgestaltung nahe, wobei wegen ihrer Informations- und Motivationsfunktion der letztgenannten Vorrang eingeräumt werden sollte.
- Die volkswirtschaftliche Perspektive des Äquivalenzprinzips liefert auch Anhaltspunkte bei der Frage der geeigneten Gebührenstruktur. Hier legt es die Lenkungsperspektive nahe, soweit wie möglich eine Kostenanlastung von (Teil)Kosten beim einzelnen Gebührenschuldner vorzunehmen. Der in der rechtswissenschaftlichen Literatur diskutierten Möglichkeit, bei der Zurechnung der Leistungen Leistungsbündel zusammenzufassen und diese pauschal den einzelnen Gebührenschuldnern zuzuordnen, somit auf eine konsequente verursachergerechte Anlastung von Kostenbestandteilen zu verzichten, ist unter dem Äquivalenzgedanken eine Absage zu erteilen.[458] Es kommt aus ökonomischer Perspektive gerade darauf an, das Äquivalenzprinzip für spezifische öffentliche Leistungen soweit wie möglich auf die individuelle Ebene herunterzubrechen. Die Betonung einer nachhaltigen Berücksichtigung von Wirklichkeitsmaßstäben verliert dabei keineswegs aus dem Auge, daß sie wegen höherer Kosten in der gebührenpolitischen Praxis auf Grenzen stößt. Dennoch erscheint das unter Kosten-Nutzen-Abwägungen Machbare hier noch lange nicht erreicht, die gegenwärtige Situation scheint vielmehr geradezu durch eine bewußte Inkaufnahme von unzureichenden Wahrscheinlichkeitsmaßstäben gekennzeichnet.

---

[457] Vgl. zu diesem Zusammenhang *Brüning* (1994), *S.* 202.

[458] Vgl. zu diesem Problembereich *Gawel* (1995a), *S.* 171 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- Die Verzerrung der Gebührenkalkulation zugunsten einer Unterdeckung von Kosten ist ebenfalls mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar. Das (horizontale) Gleichheitsprinzip fordert, daß Leistungsunterschieden Rechnung getragen wird.[459] Wenn für ein Wirtschaftssubjekt A als Nutzer einer öffentlichen Einrichtung größere Leistungen als für B erbracht werden, *muß* dies folglich zu einer höheren Belastung des A führen. Die Notwendigkeit einer solchen Gebührendifferenzierung in Folge von Leistungsdifferenzierungen ist also gerade vor dem Hintergrund des Gleichheitsgrundsatzes unabweisbar.[460] Die – häufig ohne Notwendigkeit – erfolgende Bezugnahme auf Wahrscheinlichkeits- anstelle von Wirklichkeitsmaßstäben steht schon derzeit in einem Mißverhältnis zu den in den Kommunalabgabengesetzen verankerten Forderungen nach Priorität von Wirklichkeitsgrundsätzen bei der Gebührenbemessung.

Diese hier nur beispielhaft aufgeführten Aspekte deuten an, daß eine Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips in seinem ökonomisch-finanzwissenschaftlichen Verständnis wegen seiner Orientierung an den Opportunitätskosten und dem Prinzip der zeitnahen Bewertung für Streitfragen in der gebührenpolitischen Praxis eine wichtige Interpretationshilfe geben kann.

b) Einbeziehung weiterer kalkulatorischer Kostengrößen?

Die Größen, die im Rahmen der Diskussion um die angemessene und richtige Bestimmung der Gebühr den Hauptstreitpunkt darstellen, sind die kalkulatorischen Kosten. Im einzelnen handelt es sich um kalkulatorische Zinsen, kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Wagniskosten und volkswirtschaftliche (soziale) Kosten. Die ersten beiden kalkulatorischen Kostenarten werden im Rahmen der Gebührenkalkulation – wie schon gezeigt – heute innerhalb bestimmter Grenzen für zulässig erachtet[461], die letzten beiden dürfen demgegenüber bei der Festlegung der Gebühren derzeit nicht berücksichtigt werden. Wie groß der Einfluß der kalkulatorischen Kosten insgesamt auf die Gebührenhöhe ist, wird aus Schätzungen deutlich, nach denen schon heute in den alten Bundesländern rund 60 % der Gebührenhöhe durch die kalkulatori-

---

[459] Vgl. *Kirchhof* (1990), *S.* 173 (m.w.N.).

[460] Doch die herrschende Sichtweise scheint eher den Fall vermeintlich überhöhter Zuschläge für einzelne Starkverschmutzer als das Hauptproblem anzusehen, bei dem daher die Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz zu überprüfen sei. Eine auf rechtliche Zulässigkeit erfolgende Überprüfung einer *unzureichenden* Kostenanlastung unterbleibt demgegenüber regelmäßig.

[461] Vgl. z. B. das Urteil des OVG Münster (1994). Hier ist festgelegt, daß kalkulatorische Abschreibungen auf der Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes einer Anlage und kalkulatorische Zinsen auf das noch gebundene Kapital berechnet werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

schen Abschreibungen und die kalkulatorischen Zinsen determiniert sind.[462] In dieser Schätzung sind jedoch echte soziale Zusatzkosten (als volkswirtschaftliche Kosten) noch nicht enthalten. Man kann sich leicht vorstellen, daß bei ihrer Berücksichtigung die Gebühren erheblich stärker als bisher ansteigen würden.

Der mit dem Äquivalenzprinzip in seinem gesamtwirtschaftlichen Verständnis anvisierte Übergang von den betriebswirtschaftlichen zu den volkswirtschaftlichen Kosten ist nun darin zu sehen, daß erstere Betrachtung lediglich den Werteverzehr im Betrieb berücksichtigt, während letztere auch den gesamtwirtschaftlichen Werteverzehr einschließt. Gesamtwirtschaftlicher Werteverzehr bedeutet in diesem Zusammenhang, daß die Wirtschaftssubjekte, die eine öffentliche Einrichtung in Anspruch nehmen, als verantwortlich für die gesamtwirtschaftlichen Folgen ihres Tuns in Form aufgewendeter Ressourcen angesehen werden. Für Ökonomen ist vom Grundsatz her schon seit langem bekannt, daß eine Internalisierung dieser externen Effekte mittels Gebühren (als konkreter abgabenrechtlicher Umsetzung des ökonomischen Bepreisungsgedankens) erfolgen kann. Dies schließt jedoch keineswegs mit ein, daß einer derartigen Vorgehensweise von ökonomischer Seite uneingeschränkt zugestimmt wird. Im Gegenteil: Gerade bei der Einbeziehung externer Effekte wird sich zeigen, daß hier widersprüchliche Auffassungen bestehen.

Im Rahmen der volkswirtschaftlichen Betrachtung werden bei der Gebührenkalkulation insbesondere zwei Kostenarten zusätzlich einbezogen, kalkulatorische Wagniskosten und die schon erwähnten sozialen Zusatzkosten.

Was die *kalkulatorischen Wagniskosten* anbetrifft, so tragen diese Kosten dem Tatbestand Rechnung, daß beim Betreiben einer Einrichtung unvorhersehbare Risiken eintreten können. Diese liegen beispielsweise im allgemeinen Betrieb einer Anlage, oder sie sind in dem Tatbestand begründet, daß der Gesetzgeber verschärfte Anforderungen an das Betreiben der Anlage stellt. Gerade im Gewässerschutz ist in der Vergangenheit eine solche Verschärfung des „Standes der Technik" im Rahmen von Novellierungen des Wasserhaushaltsgesetzes regelmäßig eingetreten. Ganz unabhängig von diesen „Wagnissen verschärfter Anforderungen"[463] können zukünftige Wagnisse darüber hinaus auch im allgemeinen Umweltrisiko liegen. Bei diesen Wagnissen handelt sich in aller Regel um gemeindeinterne Wirkungen, die somit die Nutzer einer kommunalen Einrichtung selbst treffen, aber zeitlich verlagert auftreten und insofern zu zukünftigen Belastungen führen können.

Eine Berücksichtigung kalkulatorischer Wagniskosten in der Gebührenkalkulation erscheint angebracht, um diese Risiken gleichmäßig über alle Nutzungs-

---

[462] Vgl. *Pecher* (1993), *S.* 646. Zitiert nach *Junkernheinrich/Kalich* (1995), *S.* 188.
[463] *Gawel* (1995a), *S.* 333 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

perioden auf die Nutzer zu verteilen. Diese Vorgehensweise entspricht dem Versicherungsgedanken (und damit auch dem Äquivalenzprinzip): Sofern ein Versicherungsschutz für Wagnisse mit einer privaten Versicherung besteht, sind im Rahmen der Gebührenkalkulation die Versicherungsprämien ansatzfähig. Dies legt bei Abwesenheit einer privaten Versicherung die Berücksichtigung kalkulatorischer Wagnisse nahe. Der kalkulatorische Aufschlag deckt die Prämie für die „Eigenversicherung" ab, die die öffentliche Hand durch das Fehlen einer privaten Versicherung implizit übernommen hat.

Bei der Festlegung solcher kalkulatorischen Wagniskosten dürften dabei die Unterschiede zur bestehenden gebührenpolitischen Praxis nicht allzu groß sein. Dies gilt insbesondere, wenn man berücksichtigt, daß kalkulatorische Wagniskosten durch den Vergleich mit Versicherungsprämien relativ gut abzuschätzen sind. Sie sind im Grunde als kalkulatorische Versicherungsprämie zu sehen. Folglich scheinen, was den Problemgehalt anbetrifft, kalkulatorische Wagnisse eher den bisher schon gehandhabten kalkulatorischen Größen zuzurechnen zu sein. Aus dem Blickwinkel des Äquivalenzprinzips sind sie in die Gebührenkalkulation einzubeziehen.

Während alle bisherigen Überlegungen zur Gebührenkalkulation auf Basis volkswirtschaftlicher Kosten weitgehend Zustimmung erfahren dürften, was zugleich bedeutet, daß die Rolle des Äquivalenzprinzips in diesem Zusammenhang anerkannt würde, stellt die Einbeziehung echter sozialer Zusatzkosten ein strittiges Problem dar. Bei den *sozialen Zusatzkosten* handelt es sich um Externalitäten, die räumlich verlagert bei Dritten anfallen. Den häufigeren Fall dürften gemeindeexterne Wirkungen darstellen. Die Nutzeneinbußen treten bei Wirtschaftssubjekten auf, die sich außerhalb der Jurisdiktion und somit des rechtlichen Zugriffsbereichs der Gemeinde befinden. Dieser Fall dieser echten sozialen Kosten, die bei Dritten inzidieren, ist deutlich anders gelagert als der Fall kalkulatorischer Wagniskosten. Sowohl von ihrer Qualität als auch hinsichtlich ihres Umfanges dürften sie daher neuartige und wesentlich größere Probleme der Handhabung hervorrufen.

Es stellt sich die Frage, wie die Einbeziehung solcher echten sozialen Zusatzkosten unter dem Äquivalenzprinzip zu beurteilen ist. Das Äquivalenzprinzip führt hier zu unterschiedlichen Ergebnissen. Zunächst einmal scheint die volkswirtschaftliche Perspektive eine solche Einbeziehung *vom Grunde her* nahezulegen. Schließlich tragen soziale Kosten dazu bei, daß der volkswirtschaftliche Ressourcenverzehr und damit die Faktorverbräuche umfassend erfaßt werden. Damit ist eine der notwendigen Voraussetzungen geschaffen, daß es zu den mit einer äquivalenzorientierten Finanzierung beabsichtigten Lenkungseffekten kommt. Der volle Sozialkostenausweis ist realisiert.

Dieser Ansatzpunkt greift jedoch zu kurz und ist mit Unwägbarkeiten verbunden. Die Unwägbarkeiten ergeben sich vor allem aus dem Charakter von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

externen Effekten. Gegen eine Einbeziehung externer Effekte in die Gebührenkalkulation können folgende Einwände vorgetragen werden:

- Die empirische Erfassung, Bewertung und Zurechnung von Externalitäten ist mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Das Informationsproblem rührt daher, daß soziale Zusatzkosten ihren Charakter nach subjektive Nutzeneinbußen darstellen, die nur schwer zu erfassen sind.[464]
- Bei den möglichen externen Effekten, die von kommunalen Einrichtungen (z. B. Abfalldeponie, Kläranlage) ausgehen, ist zu fragen, ob sie überhaupt gemeinde*intern* auftreten. Nur im Falle intrakommunaler externer Effekte ist nämlich die Gemeinde als geeignete Handlungsebene anzusehen, um korrigierend einzugreifen. Im Falle interkommunaler Wirkungen ist die umweltpolitische Aufgabe hingegen nicht mehr von der Gemeinde wahrzunehmen.[465] Hier sind vielmehr übergeordnete Gebietskörperschaftsebenen als adäquate Handlungsträger anzusehen. Damit ist ein Teil der auftretenden Externalitäten gerade *nicht* im Wege der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen.
- Hinzu kommt, daß die Gebühr nicht das einzige zur Verfügung stehende Internalisierungsinstrument darstellt. Umweltpolitik wird in der Bundesrepublik Deutschland weit überwiegend durch ordnungsrechtliche Regulierung betrieben, und auch andere Instrumente wie Umweltabgaben, Umweltzertifikate oder eine Verschärfung des Haftungsrechts können eingesetzt werden. In diesem Fall ist eine Internalisierung über Gebühren nicht erforderlich. Sofern etwa im Abfallbereich über ordnungsrechtliche Maßnahmen sichergestellt ist, daß eine Verbrennungsanlage oder eine Deponie nach dem neuesten Stand der Technik reguliert werden, ist es nicht erforderlich, bei der Bestimmung der Gebührenhöhe diese Externalitäten noch einmal einzubeziehen.[466] Die Kostenanlastung ist bereits über die jeweils anderen umweltpolitischen Instrumente erfolgt mit der Konsequenz, daß diese Kosten (Kosten der Normerfüllung beim Ordnungsrecht, Abgabenzahlungen bei Preislösungen, Erwerb von Zertifikaten bei Mengenlösungen usw.) bei der Gebührenbemessung woanders schon abgegolten sind.

---

[464] Vgl. dazu ausführlicher *Hansjürgens* (1997a), *S.* 240 ff.

[465] Zur geeigneten Handlungsebene in der Umweltpolitik aus ökonomischer Perspektive vgl. z. B. *Hansjürgens* (1996b); gezielt mit Blick auf die kommunale Ebene vgl. *Gawel* (1995a), *S.* 221 ff.

[466] An dieser Stelle soll von dem gesondert zu diskutierenden Problem abgesehen werden, ob die Restverschmutzung belastet werden soll, wie dies bei einer Umweltabgabe (ohne Befreiungen) der Fall wäre, oder ob die Restverschmutzung kostenlos ist, wie im Falle ordnungsrechtlicher Regulierung. Im letzteren Falle würden externe Effekte bis zu einem gewissen Grade auftreten, wobei die Frage ihrer Internalisierung strittig ist. Vgl. dazu etwa *Zimmermann* (1994b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Damit wird deutlich, daß eine Gebührenkalkulation, die Externalitäten mit einbezieht, sich nur auf einen Ausschnitt des umweltbezogenen Problemfeldes beziehen würde. Forderungen nach einer Gebührenkalkulation unter Einbeziehung volkswirtschaftlicher Kosten laufen daher ins Leere, wenn es sich um interkommunale Wirkungen handelt oder wenn bereits andere Internalisierungsinstrumente eingesetzt werden. Die Rolle einer zusätzlich erhobenen internalisierenden Gebühr ist dann als fraglich einzustufen. Entscheidend ist, wie groß dieser „Restbereich" ist, der nach diesem „Abschichtungsvorgang" auf dem Wege der internalisierenden Gebühr beseitigt werden soll.

Ein weiterer – vor dem Hintergrund der vorliegenden Arbeit sogar zentraler – Einwand gegen die Einbeziehung sozialer Kosten ist polit-ökonomischer Natur. Danach erhalten die politischen Akteure (Politiker, Bürokraten) bei der Einbeziehung sozialer Zusatzkosten zusätzliche Möglichkeiten, durch mißbräuchliches Verhalten die Gebühren soweit in die Höhe zu treiben, daß sie in keinerlei Beziehung zu einer Kostengröße stehen. Entscheidend ist, daß bei einer Einbeziehung sozialer Zusatzkosten die Möglichkeiten für derartiges mißbräuchliches Verhalten erleichtert würden.[467] Hierzu sind zahlreiche Wege denkbar, so etwa die sehr großzügige Berücksichtigung von kalkulatorischen Wagnissen, die weit überzogen sind, oder eben der gesamte Bereich der sozialen Zusatzkosten.

Neben dieser Ausweitungsmöglichkeit, die sich aus der Abgrenzung neuer kalkulatorischer Kostenarten ergibt, könnte eine Anhebung von Gebühren auch dann gerechtfertigt werden, wenn zusätzlich zu den Gebühren in bestimmten Bereichen Zuschüsse oder Beiträge erhoben werden. Ein Beispiel wäre die Erhebung von Gebühren für Leistungen auf der kommunalen Ebene, obwohl diese Leistungen durch Zuschüsse von der übergeordneten Ebene finanziert wurden. Unter dem Aspekt der Ressourcenlenkung wäre dies sogar vertretbar. Die „Überformung" oder „Überwölbung" der betriebswirtschaftlichen Sicht durch die volkswirtschaftliche würde folglich auch eine Rechtfertigung für eine Mehrfachbelastung des Abgabenzahlers durch Gebühren, Beiträge und Steuern liefern.[468]

---

[467] Vgl. ausführlicher *Hansjürgens* (1997a), *S.* 242 ff.

[468] Eine solche Gebührenstrategie ist zwar gegenwärtig nur begrenzt zulässig, weil am Kostenüberschreitungsverbot in einer engen Auslegung festgehalten wird. Dies läßt sich mit Blick auf das Urteil des OVG Münster, in dem u.a. ein gesetzliches Verzinsungsverbot für Beiträge und Zuschüsse festgelegt wird, recht gut zeigen. In der Literatur wird dazu gesagt: „Offensichtlich wollte der Gesetzgeber nicht, daß die Gemeinden Zinseinnahmen aus diesen Mitteln für allgemeine Zwecke erwirtschaften." Vgl. *Brüning* (1994), *S.* 202. Doch ließe sich eine solche Mehrfachbelastung unter dem volkswirtschaftlichen Blickwinkel der Gebührenpreise prinzipiell rechtfertigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Vor dem Hintergrund dieser Ausweitung der Möglichkeiten einer mißbräuchlichen Gebührenkalkulation, die sich aus der Einbeziehung sozialer Zusatzkosten ergibt, ist zu folgern, daß die Einbeziehung derartiger sozialer Kosten mit Zurückhaltung zu betrachten ist. Dies ergibt sich auch aus dem Äquivalenzprinzip als Schutznorm. Das Äquivalenzprinzip wurde im obigen zweiten Teil dieser Studie vor allem deshalb als Norm begründet, um den Problemen der Staatstätigkeit in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu begegnen. Das heißt für den Bereich der Gebührenpolitik zwar, daß hier eine weitgehende Ausschöpfung der Gebührenpotentiale angestrebt wird. Das heißt aber auch, daß einer Einbeziehung sozialer Zusatzkosten wegen der damit verbundenen Mißbrauchspotentiale nur mit Vorsicht gefolgt werden kann.

5. Fazit

(1) Das Äquivalenzprinzip kann herangezogen werden, um bei strittigen gebührenpolitischen Einzelfragen Orientierungen zu liefern. Die Vorteile einer am Äquivalenzprinzip orientierten Gebührengestaltung ergeben sich dabei aus den Maßstäben der Vollständigkeit der Kostenerfassung, der Zeitnähe der Bewertung und dem Opportunitätskostenprinzip.

(2) Mit Blick auf die Bemessung der Gebührenhöhe legt das Äquivalenzprinzip nahe, kalkulatorische Wagniskosten in die Gebührenbemessung mit einzubeziehen.

(3) Die Frage der Einbeziehung sozialer Zusatzkosten ist unter dem Äquivalenzprinzip demgegenüber strittig. Während der Maßstab der vollen Kostenerfassung (unter Einschluß volkswirtschaftlicher Kosten) eine Berücksichtigung sozialer Zusatzkosten nahelegt, sprechen andere Überlegungen dagegen. Vor allem mit Blick auf die praktische Gebührengestaltung würden sich Schwierigkeiten ergeben. Diese Schwierigkeiten resultieren zum einen aus den problematischen Erfassungs-, Bewertungs- und Zurechnungsfragen, die bei externen Effekten immer auftreten. Zum anderen wird durch die Einbeziehung sozialer Zusatzkosten einem möglichen Mißbrauch durch politische Akteure die Tür geöffnet. Schließlich wird im Umweltbereich durch andere umweltpolitische Instrumente häufig bereits eine Internalisierung vorgenommen.

Obwohl damit einer weitreichenden Umorientierung in der Gebührenpolitik in dem Sinne, daß auch soziale Zusatzkosten in die Gebührenkalkulation mit einbezogen werden, eine Absage erteilt wird, kann man der hier vorgenommenen Interpretation des Äquivalenzprinzips im Gebührenbereich eine „Offensivfunktion" zusprechen, indem es als normatives Kriterium Handlungsempfehlungen für die Gebührenpolitik liefert. Das Äquivalenzprinzip hat damit nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mehr, wie in bisherigen juristischen Betrachtungen, eine „Defensivfunktion" inne, indem es lediglich vor gravierenden staatlichen Übergriffen schützen soll. Die „offensive" Funktion des Äquivalenzprinzips ergibt sich dabei vor allem aus dem Tatbestand, daß den Tendenzen, sich bei der Gebührenbemessung auf die enge Refinanzierung einmal verausgabter Mittel zurückzuziehen oder eine abgeschwächte Form der Gebührenbemessung auf Basis der „betriebswirtschaftlichen Grundsätze" zu betreiben, eine Absage erteilt wird.

V. Die öffentliche Verschuldung unter dem Äquivalenzprinzip

Die bisherigen Überlegungen zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips im Bereich der öffentlichen Einnahmen zielten primär auf die Herstellung einer sachlichen Äquivalenz. Das Steuersystem als Ganzes (Abschnitte I und II) sowie einzelne Steuern (Abschnitt III) oder Entgeltabgaben (Abschnitt IV) sollten in einer Weise ausgestaltet werden, daß Nutzer und Zahler öffentlicher Leistungen in einen unmittelbaren sachlichen Zusammenhang gebracht werden.

Mit der in diesem Abschnitt erfolgenden Betrachtung zur öffentlichen Verschuldung wird zusätzlich die zeitliche Komponente des Äquivalenzprinzips berücksichtigt. Da Verschuldung verstanden als Kreditfinanzierung der öffentlichen Hand[469] eine zeitliche Verlagerung von Steuerzahlungen in die Zukunft bedeutet, stehen gegenwärtigen Nutzern, den Vorteilsempfängern der staatlichen Ausgaben, zukünftige Zahler gegenüber. Damit wird die vom Äquivalenzprinzip geforderte zeitliche Einheit von Nutzern, Zahlern und Entscheidungsträgern durchbrochen. Insofern lassen sich aus dem Äquivalenzprinzip Forderungen nach einem ausgeglichenen Budget – und damit einem Verschuldungsverbot – abgeleitet. Mögliche Ausnahmen vom Verschuldungsverbot bedürfen vor diesem Hintergrund einer gesonderten Begründung.

Der Bezug der öffentlichen Verschuldung zum Äquivalenzprinzip ergibt sich jedoch auch aus einem anderen Zusammenhang: Im Rahmen der in der Finanzwissenschaft diskutierten traditionellen Rechtfertigungslehren für die öffentliche Schuldaufnahme weist ein Rechtfertigungsgrund, nämlich die intertemporale Lastverschiebung, in starkem Maße äquivalenztheoretische Bezüge auf. Das Äquivalenzprinzip wird in diesem Sinne dazu verwendet, öffentliche Schuldaufnahme zu rechtfertigen.

Mit diesen beiden Argumentationslinien ergeben sich Folgerungen für die öffentliche Verschuldung, die sich zu widersprechen scheinen. In den folgenden

---

[469] Auf den Aspekt der Schuldfinanzierung durch Geldschöpfung soll im folgenden nicht weiter eingegangen werden. Sie wäre allerdings in Ländern mit weisungsgebundener Geldpolitik zu berücksichtigen. Vgl. *Gandenberger* (1989), S 28.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

beiden Abschnitten 1 und 2 werden daher die beiden jeweils unterschiedlichen Bezüge des Äquivalenzprinzips zur öffentlichen Verschuldung genauer analysiert. In Abschnitt 3 werden die beiden Sichtweisen dann zusammengefaßt und einander gegenübergestellt. – Die übrigen in der Literatur zugunsten der öffentlichen Verschuldung angeführten Rechtfertigungslehren werden nur am Rande erwähnt, weil sie vor dem Hintergrund des Äquivalenzprinzips keine gesonderte Rolle spielen.

1. Die polit-ökonomische Perspektive: Forderung nach ausgeglichenem Budget

Daß vom Ansatz her eine Verschuldung mit dem Äquivalenzgedanken nicht vereinbar ist, ergibt sich aus den Anreizwirkungen, die mit dem Instrument der öffentlichen Verschuldung einerseits und einer Finanzierung nach dem Äquivalenzprinzip andererseits verbunden sind. Das Äquivalenzprinzip fordert, daß die Entscheider und die Nutzer öffentlicher Leistungen auch diejenigen sind, die für die Zahlung aufkommen. Dadurch soll gewährleistet sein, daß die Kosten einer Maßnahme bei Entscheidungen einbezogen werden, und es somit zu einer Nutzen-Kosten-Abwägung kommt; Entscheidungen werden unter dem Aspekt ihrer Opportunitätskosten gefällt.

Die mit dem Instrument der öffentlichen Verschuldung einhergehenden Anreize sind geradezu auf das Gegenteil ausgerichtet. Anhand polit-ökonomischer Argumente läßt sich zeigen, daß die bei der Verschuldung erfolgende Trennung beider Budgetseiten – und damit ein Abweichen vom Äquivalenzprinzip – eine für den Politiker außerordentlich attraktive Maßnahme darstellt:

- Die öffentliche Verschuldung ermöglicht es, „to spend without to tax".[470] Damit wird für die politischen Agenten die grundlegende *Budgetrestriktion durchbrochen*. Sie sind nicht mehr gezwungen, eine Ausgabenentscheidung unter Abwägung der Kosten zu treffen. Die Kosten sind nicht mehr Preise für eine öffentliche Leistung, sondern von diesen zeitlich entkoppelt.[471] Dies hat tendenziell eine höhere Ausgabenneigung zur Folge.[472] Damit wird es den politischen Agenten ermöglicht, den disziplinierenden Wirkungen der Opportunitätskosten zu entfliehen. Die Zahler der öffentlichen Schuld sind die zukünftigen Generationen. Ihre Einbeziehung in die Entscheidungen der Gegenwart könnte einen verstärkten Einfluß zugunsten eines ausgeglichenen

[470] So *Buchanan/Wagner* (1977).
[471] Vgl. *Buchanan* (1967), *S.* 256 ff.; *Borcherding* (1977).
[472] Siehe ausführlicher *Funke* (1995), *S.* 195 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Budgets nach sich ziehen.[473] Weil sie aber noch nicht geboren sind und daher nicht mitentscheiden (können), fallen die Entscheidungen zwischen Steuerfinanzierung und Schuldfinanzierung anders aus als Entscheidungen innerhalb einer Periode.[474]

- Neben der Lockerung der Budgetrestriktion für die politischen Agenten werden durch die öffentliche Verschuldung die wahren *Kosten der Staatstätigkeit verschleiert*. Die Neuverschuldung stellt eine in hohem Maße unmerkliche Form der Finanzierung dar, die beim einzelnen Staatsbürger zu einer fiskalischen Illusion in Form der Schuldenillusion beitragen kann. Dies hat sowohl Konsequenzen für den einzelnen Wahlbürger als auch für die politischen Agenten. Für den einzelnen Wahlbürger gilt, daß er aufgrund mangelnder Informationen und hoher Gegenwartspräferenz die Belastungen, die mit einem öffentlichen Ausgabenprogramm verbunden sind, weniger wahrnimmt als beispielsweise bei der Entgeltfinanzierung.[475] Dies gilt in besonderer Weise, wenn ein Teil der öffentlichen Verschuldung auf Nebenhaushalte ausgelagert wird. Für den politischen Agenten gilt, daß er sich die mangelnde Kostenorientierung des Wahlbürgers zunutze machen kann, indem er die fiskalische Illusion gezielt ausnutzt. So kann er insbesondere in den zwischen den Wahlen liegenden Perioden die Staatsverschuldung ausweiten, um sie kurz vor der Wahl jeweils zu reduzieren.[476]

- Verstärkt wird die Tendenz politischer Akteure, auf die Kreditfinanzierung zurückzugreifen, zum einen durch den Umstand, daß hierdurch Konfliktverlagerungen in die Zukunft möglich sind, zum anderen durch die Kurzfristorientierung der Politik.[477] Die *Konfliktverlagerung in die Zukunft* ergibt sich daraus, daß den nutzenstiftenden zusätzlichen Staatsausgaben, die durch Verschuldung finanziert werden, keine steuerlichen Zwangsabgaben gegenüberstehen, die unweigerlich Widerstände der Abgabenzahler mit sich bringen und Wählerstimmen kosten können. Die *Kurzfristorientierung der Politik* resultiert in erster Linie aus dem Wahlzyklus.[478] Der Horizont von Politikern ist demnach primär bis auf die nächste Wahl ausgerichtet, während

---

[473] *Buchanan* (1997), *S.* 120 f.

[474] Vgl. *Tollison/Wagner* (1987), *S.* 375 f.

[475] Vgl. hierzu ausführlicher *Funke* (1995), *S.* 221 ff.; *Weizsäcker* (1996), *S.* 142 ff.

[476] Diese aus dem politischen Konjunkturzyklus abgeleiteten Überlegungen zur Staatsverschuldung scheinen jedoch neueren empirischen Untersuchungen zufolge zumindest in der Bundesrepublik Deutschland nur begrenzt anzutreffen zu sein. Vgl. *Berger/Woitek* (1997), *S.* 179 ff., Die entgegengesetzte These, daß politische Zyklen von der Ideologie abhängen (sog. „Partisanenzyklus"), läßt sich demgegenüber für Deutschland ebenso wenig bestätigen. Vgl. ebenda.

[477] Vgl. *Funke* (1995), *S.* 205 ff.

[478] Vgl. auch *Lee* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Langfristinteressen keinen unmittelbaren Nutzen stiften und daher mit einem hohen Diskontierungsfaktor abgezinst werden. Der politische Zeithorizont kann vom ökonomischen Abweichen, weil die staatlichen Akteure – anders als private Schuldner – anderen Handlungsrechten unterworfen sind: Sie unterliegen keiner vermögensrechtlichen Haftung. Wegen des Zwangscharakters der Steuererhebung besteht prinzipiell auch immer die Möglichkeit, die Schuld zurückzuzahlen; ein staatlicher Konkurs ist in westlichen Hocheinkommensgesellschaften somit höchst unwahrscheinlich.[479]

- Die *Existenz eines Parteiensystems*, speziell die Existenz von Mehrparteien-Koalitionen, fördert die Tendenz zur Staatsverschuldung.[480] Auch die Opposition kann daran im Prinzip nichts ändern, weil sie, sollte sie an die Regierung gelangen, in gleicher Weise eine Präferenz zugunsten der Staatsverschuldung aufweist wie die Regierung. Das gleiche gilt für andere am politischen Prozeß beteiligte Akteure: *Bürokraten* sind vor allem auf Ausgabenzuwächse in den jeweiligen Fachressorts bedacht. Lediglich die Bürokraten des Finanzressorts stellen hier eine Ausnahme dar. Sie sind jedoch zumeist in der Minderheit und müssen sich der Forderung der Fachressorts nach Budgetsteigerungen widersetzen.[481] Die *Interessengruppen* fassen die Reduzierung der Staatsverschuldung als öffentliches Gut auf, für das es sich nicht lohnt, einzutreten. Die Sicherung von Partikularinteressen kann effektiver über die Ausgabenseite des staatlichen Budgets erfolgen, mit der Konsequenz, daß im Zweifel ein eigenes Programm durchgesetzt wird, auch wenn hierdurch die Staatsverschuldung (weiter) ausgeweitet wird.

Insgesamt zeigt sich damit, daß die Anreize im politischen Prozeß darauf ausgerichtet sind, eine Ausweitung der Staatsverschuldung – und damit Abweichungen vom Äquivalenzprinzip – vorzunehmen. Die Betrachtung des Phänomens der öffentlichen Verschuldung im Kontext des politisch-ökonomischen Systems liefert dabei *drei* mögliche Erklärungsfaktoren, die in der traditionellen Wirtschaftspolitik, die von einem „wohlwollenden Diktator" gestaltet wird, nicht existieren.

(1) Die gegenwärtigen Entscheider *berücksichtigen* die mit dem Einsatz der Kreditfinanzierung verbundenen *künftigen Belastungen nicht*. Das kann aus mangelnder Information oder mangelndem Interesse an der künftigen eigenen Wohlfahrt bzw. der künftigen Generationen geschehen.

---

[479] Vgl. *Gandenberger* (1989), *S.* 132 f.

[480] Vgl. ausführlicher, auch unter Rückgriff auf empirische Untersuchungen, *Richter/Wiegard* (1993), *S.* 383 ff.; *Weizsäcker* (1992), *S.* 58 ff.

[481] *Funke* (1995), *S.* 217 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

(2) Die gegenwärtigen Entscheider *berücksichtigen künftige Belastungen* und setzen sie im Rahmen einer *bewußten Strategie* ein, um zukünftige Entscheidungen zu beeinflussen.

(3) Die gegenwärtigen Entscheider *kennen die künftigen Belastungen* und sind prinzipiell an ihrer Vermeidung interessiert, können aber aufgrund bestehender *Schwächen im institutionellen Rahmen* dieses Interesse nicht verwirklichen.

Der erste Faktor basiert auf einer entgegengesetzten Annahme über die Bewertungs- bzw. Politikfunktion als die beiden anderen. Der politische Konjunkturzyklus stellt eine Verbindung zwischen beiden Annahmen her, indem die Zukunftsbelastungen zwar in die Politikfunktion der Regierung, nicht aber in die Bewertungsfunktion der Wähler eingehen. Er ist allerdings empirisch bislang nicht ausreichend belegt. Die Wirkung der Faktoren (2) und (3), die Verschuldung trotz vollständiger Berücksichtigung der Zukunftsbelastung aus der Sicht der gegenwärtigen Entscheider akzeptabel erscheinen lassen, ist tendenziell größer, je stärker eine Gesellschaft polarisiert ist, je schwächer also der bestehende Grundkonsens in der Gesellschaft ist.[482]

Sollte diese inverse Beziehung zwischen der Stärke des Grundkonsenses und der Verschuldungsproblematik tatsächlich bestehen, wofür es empirische Anhaltspunkte gibt, so muß sie skeptisch stimmen in bezug auf die politische Machbarkeit einer konstitutionellen Begrenzung der öffentlichen Schuld. Die zurückhaltende Aufnahme der Maastricht-Kriterien als quasi-konstitutionelle Schuldbegrenzung in vielen europäischen Ländern scheint diese These zu stützen.

Die Betrachtungen der Entwicklungen zur öffentlichen Verschuldung in den westlichen Demokratien in den vergangenen 30 Jahren sowie die mit der öffentlichen Verschuldung einhergehenden Anreizeffekte deuten auf die Notwendigkeit hin, auf Basis der Überlegungen des Äquivalenzprinzips, das gegensätzliche Anreizstrukturen und demzufolge entgegengerichtete Finanzierungsalternativen erfordert, die Forderung nach einem ausgeglichenen Budget bzw. nach einem generellen Verschuldungsverbot auszusprechen. Hiermit wäre eine Verlagerung der Beweislast erreicht: Das Verschuldungsverbot würde die finanzpolitische Norm darstellen und Abweichungen von dieser Norm bedürften einer gesonderten Begründung. Stellte sich dabei heraus, daß die Begründungen für eine weitere Rechtfertigung der öffentlichen Schuld (insbesondere als *regelmäßige* oder dauerhafte Finanzierungsquelle) nicht ausreichen, so wäre am Prinzip des generellen Budgetausgleichs festzuhalten.

---

[482] Vgl. *Weizsäcker* (1996), *S.* 142 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ein Bezug zwischen dem Äquivalenzprinzip und der öffentlichen Verschuldung läßt sich aber nicht nur über die polit-ökonomische Argumentation herstellen. Vielmehr weist von den in der Literatur behandelten Begründungen für die öffentliche Schuldaufnahme, die konjunkturpolitische, die allokative sowie die distributive Rechtfertigung, bekanntlich die letztgenannte in Form des Lastverschiebungsarguments ebenfalls einen Bezug zum Äquivalenzprinzip auf. Es ist daher zu fragen, inwieweit sich hieraus eine Sonderbegründung für die öffentliche Schuldaufnahme rechtfertigen läßt, die den polit-ökonomischen Einwänden gegenübergestellt werden kann.[483]

2. Die traditionelle Perspektive: Intertemporale Lastverschiebung als äquivalenzorientierte Rechtfertigungslehre für die Staatsverschuldung

a) Die zugrundeliegende Argumentation

Eine der wichtigsten Rechtfertigungen für die (dauerhafte) öffentliche Verschuldung wird in der intergenerationellen Gerechtigkeit gesehen. Diejenigen, die in den Genuß öffentlicher Ausgabenprogramme kommen, sollen auch für die Finanzierung aufkommen. Diese gemäß dem „pay-as-you-use"-Prinzip[484] erfolgende Zuteilung von Nutzen und Kosten wird nicht nur als gerecht angesehen: Sie entspricht auch dem Äquivalenzprinzip. Danach könne „Staatsverschuldung ... verstanden werden als ein Instrument zur Schaffung einer ausgeglicheneren und damit faireren Lastenverteilung zwischen Gegenwart und Zukunft, zur Herstellung von mehr Gerechtigkeit zwischen den Generationen, kurz: als nützliches Werkzeug einer rationalen zeitlichen Verteilungspolitik."[485] Das zeitliche Verteilungsprofil des Nutzenstroms einer Ausgabe soll mit demjenigen der damit verbundenen Kosten so abgestimmt werden, daß sich in jeder Periode Nutzen und Kosten entsprechen.[486] Zwar ist eine solche Umsetzung des

---

[483] Ein letztendliches Urteil muß dabei eine Abwägung zwischen den negativen Verschuldungswirkungen polit-ökonomischer Natur und dem distributiv motivierten Lastverteilungsargument (sowie den hier nicht weiter behandelten konjunktur- und allokationspolitischen Sonderbegründungen) beinhalten. Dabei ist klar, daß das Urteil auch durch das bestehende dogmengeschichtliche Umfeld geprägt wird. So war z. B. die öffentliche Verschuldung aus der Sicht der Klassiker etwas grundlegend „schlechtes". Vgl. dazu z. B. *Kampmann* (1995), *S.* 9 ff. Zu einem Überblick über die Sicht der öffentlichen Verschuldung in Deutschland seit der Weltwirtschaftskrise siehe *Caesar* (1989); *Wagschal* (1996), *S.* 73 ff. Für einen vorzüglichen Überblick über das Zusammenwirken des „kulturellen Umfeldes" und der Staatsverschuldung siehe *Webber/Wildavsky* (1986), *S.* 594 ff.

[484] Vgl. *Musgrave* (1958), *S.* 72 ff.

[485] *Gandenberger* (1995), *S.* 70.

[486] *Schlesinger/Weber/Ziebarth* (1993), *S.* 218.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Äquivalenzprinzips nicht in seinem umfassenden (politischen) Verständnis möglich, nach dem eine *personale* Übereinkunft von Nutzern, Zahlern und Entscheidungsträgern erfolgen soll. Dies scheitert schon daran, daß zukünftige Generationen heute noch nicht geboren sind und die lebende Generation für sie mitentscheiden muß. Im engeren (finanziellen) Verständnis des Äquivalenzprinzips liegt beim pay-as-you-use aber zweifelsohne eine Entsprechung der Nutzen- und Kostenströme vor. Wenn also Investitionen über Kredite finanziert werden, die gegenwärtigen Konsumverzicht beinhalten und zukünftigen Konsum ermöglichen, was spricht dagegen, die Kosten (gemäß dem Äquivalenzprinzip!) denjenigen aufzubürden, die die Nutznießer sind? Unterstützt wird diese Perspektive durch den Tatbestand, daß die aufgeschobene und in der Zukunft anfallende Steuerbelastung ja nicht eine Zahlung der Zukunftsgeneration an die Gegenwartsgeneration beinhaltet, sondern einen Transfer *innerhalb* der Zukunftsgeneration: es zahlen die Steuerzahler an die Besitzer der Schuldtitel und damit die Zukunftsgeneration an sich selbst. Also handelt es sich bei der öffentlichen Verschuldung gar nicht um eine Trennung von Nutzern und Zahlern in zeitlicher Hinsicht und eine Verletzung des Äquivalenzprinzips, wie oben behauptet? Läßt sich eine regelmäßige Staatsverschuldung vor diesem Hintergrund doch mit dem Äquivalenzprinzip vereinbaren?

Die Antwort hierauf lautet nein, und zwar aus folgenden Gründen:[487] (1) Die Besitzer von Schuldtiteln sind nicht notwendigerweise identisch mit den Steuerzahlern. Damit bleibt ein interpersonales Verteilungsproblem auch innerhalb der Zukunftsgeneration bestehen. Dies kann man durchaus auch als eine zusätzliche Last ansehen, die durch die öffentliche Verschuldung hervorgerufen wird. (2) Die Verschuldungstitel sind zu einem Teil in ausländischer Hand, so daß die spätere Steuerzahlung einen echten Vermögenstransfer ins Ausland darstellt, was ebenfalls eine Trennung von Nutzern und Zahlern bewirkt. Und schließlich und vor allem gehen (3) von der Verschuldung unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Wirkungen aus, die sich von denen der Steuerzahlung unterscheiden. Dies gilt vor allem durch ihre Zinswirkungen, die Einfluß auf die Kapitalbildung und damit auf den weitergegebenen volkswirtschaftlichen Kapitalstock haben.

Mit diesem letzten Aspekt ist die alte finanzwissenschaftliche Frage angesprochen, ob und inwieweit die öffentliche Verschuldung eine Last darstellt. Hier stehen sich die neoklassische, die keynesianische und die ricardianische Sicht gegenüber.[488] Für den Bezug zum Äquivalenzprinzip brauchen diese Überlegungen hier nicht im einzelnen wiedergegeben und diskutiert zu werden.

---

[487] Vgl. zum folgenden *Weizsäcker* (1992), *S.* 55; ferner *Schlesinger/Weber/Ziebarth* (1993), *S.* 220 ff.

[488] Vgl. als Überblick *Blankart* (1994), *S.* 344 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Es sei aber auf die neueren Ansätze des „Generational Accounting" verwiesen, die einen Versuch darstellen, in einem umfassenden Sinne die Nutzen- und Kostenströme zwischen den Generationen zu ermitteln und die auch unter dem Gesichtspunkt des Äquivalenzprinzips eine Relevanz aufweisen. Diese Ansätze stellen zugleich eine Alternative zur herkömmlichen Lastverschiebungsdiskussion dar und können eine Antwort auf die „pay-as-you-use"-Kontroverse geben.

b) Die Rolle des Generational Accounting in der Diskussion um die zeitliche Lastverschiebung

Nach dem „Generational Accounting" sollen die staatlichen Jahresdefizite und gesamtwirtschaftlichen Schuldenstände der bisherigen Verschuldungsbetrachtung durch Generationenkonten für jede Altersgruppe ersetzt werden.[489] Auf diese Weise sollen die Effekte der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit auf das private Verhalten durch eine explizite Lebensperspektive für die einzelnen Alterskohorten erfaßt werden. Der zugrundegelegte Lastbegriff ist dabei umfassend gewählt, indem zum einen sämtlicher Staatskonsum sowie Steuern und Transfers berücksichtigt werden – und nicht nur die jahresbezogenen Defizite – und zum anderen auch zukünftige staatliche Einnahmen und Ausgaben mit ihren Gegenwartswerten einbezogen werden.

Methodisch beruht das Generational Accounting üblicherweise auf vier zentralen Datenbestandteilen:[490] (1) Daten zur Bevölkerungsstatistik; (2) Daten zum öffentlichen Haushalt; (3) Verteilungsprofile für die Zahlungsströme zwischen Staat und den einzelnen Alterskohorten sowie (4) Annahmen über noch zu spezifizierende Parameter, wie z. B. die Wahl des Diskontierungsfaktors oder die Rate des technischen Fortschritts. Insbesondere bei letzteren beiden Schritten sind Unwägbarkeiten unumgänglich. Diese können zu Abweichungen in den Ergebnissen führen.[491]

Das Konzept weist unter dem Äquivalenzgesichtspunkt entscheidende Vorteile auf. Die öffentlichen Ausgaben werden auf diese Weise mit den zugehörigen Belastungen für einzelne Altersjahrgänge verknüpft, so daß der einzelne repräsentative Bürger einer Alterskohorte abschätzen kann, welche staatlichen Leistungen ihm zugute kommen und welche Finanzierung er hierfür leisten muß. Somit kommt es – zumindest für einzelne Altersklassen – zu einer simultanen Betrachtung von Kosten und Nutzen der Staatstätigkeit. Dies kann auch

---

[489] Vgl. zum Konzept *Auerbach/Gokhale/Kotlikoff* (1991); *Auerbach/Gokhale/-Kotlikoff* (1994); *Kotlikoff* (1992); (1993); *Fehr* (1995); *Fehr/Kotlikoff* (1996/97).

[490] Vgl. *Fehr* (1995), *S.* 212.

[491] Zur Kritik am Generational Accounting siehe auch *Haveman* (1994); *Cutler* (1993); *Diamond* (1996); *Kotlikoff* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ausgenutzt werden, um Rückschlüsse für die Notwendigkeit einer Budgetrestriktion ziehen zu können.[492] Zeigt sich, daß die Nettozahlungen der zukünftigen Generation größer sind als die Nettozahlungen der in der Basisperiode existierenden Generation, so findet eine Belastung der zukünftigen Generation statt.

Die ersten vorliegenden Ergebnisse zum Generational Accounting zeigen, daß die gegenwärtige Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in ganz erheblichem Maße durch eine Verlagerung von Belastungen auf zukünftige Alterskohorten gekennzeichnet ist.[493] Eine Umkehr dieser Entwicklungen ist dringend geboten. Hierzu kann die Forderung nach einem ausgeglichenen Budget einen wichtigen Beitrag leisten. Aus dem Generational Accounting lassen sich danach Handlungsempfehlungen entnehmen, die deutlich auf die Notwendigkeit der Reduzierung der jährlichen Kreditfinanzierung in Ländern mit negativen Entwicklungen hinweisen. Gerade wenn man das Äquivalenzprinzip als Schutzprinzip für den Bürger (im Fall der Verschuldung: für zukünftige Generationen) gegen staatliche Ausbeutung betrachtet, bleibt die Relevanz eines jährlichen Budgetausgleichs angesichts dieses empirischen Bildes in der Bundesrepublik Deutschland bestehen.

c) Rechtfertigung objektorientierter Finanzierung durch Schuldaufnahme?

Mit dem Lastverschiebungsargument kann, obwohl sie im Kern dem zeitlichen Äquivalenzprinzip entspricht, eine generelle Verschuldung, nicht zuletzt vor dem derzeitigen finanzwirtschaftlichen Hintergrund in Deutschland, kaum begründet werden. Die Lastverschiebungsargumentation erscheint jedoch in einem anderen Licht, wenn nicht auf die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand insgesamt abgestellt wird, sondern auf *einzelne Investitionsobjekte*. Sofern es sich nämlich um produktive Investitionen handelt, werfen sie zukünftige Erträge ab. Diese objektbezogene Begründung für die öffentliche Verschuldung spielte in der Finanzwissenschaft lange Zeit eine große Rolle. Anders als in der situationsbezogenen Verschuldung wurde in solchen „außerordentlichen" staatlichen Ausgaben eine Rechtfertigung für die Verschuldung gesehen. Haushaltspolitisch führt diese Art der Verschuldung dazu, daß sich Investitionen selbst finanzieren und somit keine Belastungen zukünftiger Haushalte zu erwarten sind. Am deutlichsten läßt sich dies am Beispiel kommunaler Einrichtungen, die mit voller Kostendeckung arbeiten, wie z. B. kommunale Abwasser- oder Abfallbeseitigungsanlagen, demonstrieren: Wenn die Finanzierung über eine „objektbezogene" Schuldaufnahme erfolgt, so kann die Bedienung des Schul-

[492] Vgl. zum folgenden auch *Weizsäcker* (1996), *S.* 139.
[493] Vgl. *Boll* (1994); Deutsche Bundesbank (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dendienstes (Tilgung und Zinsen) auf dem Wege der Gebührenerhebung erfolgen.[494] Die Gebührenzahler als Nutzer der kommunalen Einrichtung sind dann diejenigen, die die Zahlung leisten, und das Äquivalenzprinzip ist realisiert.[495] Diese Forderungen nach einer objektorientierten Verschuldung finden auch im Angelsächsischen ihren Ausdruck in der Unterscheidung von Kapitalbudget und normalem Budget.[496]

Im Grunde handelt es sich bei dieser objektbezogenen Verschuldung um einen Sonderfall des pay-as-you-use-Prinzips. Die Unterschiede sind darin zu sehen, daß (1) der Blick auf *einzelne* Investitionsobjekte gerichtet ist, für die als „außerordentliche" Finanzierung die Verschuldung gewählt wird, und daß (2) solche Objekte ausgewählt werden, die rentabel sind oder doch mindestens volkswirtschaftlich produktive Ausgaben zulassen. Im Gegensatz dazu war die obige Diskussion zum pay-as-you-use auf die gesamte Defizitfinanzierung bzw. – im Falle des Generational Accounting – auch auf den Staatskonsum und die Steuer-Transfer-Politik bezogen.

Es war vor allem die schwierige Problematik der Abgrenzung von „produktiven Investitionen", die in der Bundesrepublik Deutschland dazu geführt haben, daß die Trennung von außerordentlichen und ordentlichen Ausgaben im Zuge der Finanzreform von 1969 aufgegeben wurde. Es erschien nicht operabel, die Selbstfinanzierung von Investitionen auf dem „Umweg" über das gesteigerte Sozialprodukt zu ermitteln. Diese Probleme der Erfassung der Umwegrentabilität öffentlicher Investitionen führten somit zur Abschaffung des „letzten klassischen Deckungsgrundsatzes".[497]

Unter Äquivalenzgesichtspunkten wäre es demgegenüber hilfreich, an der Abgrenzung außerordentlicher Ausgaben im oben entwickelten Sinne festzuhalten. Eine Möglichkeit besteht somit darin, auf in engem Sinne rentierliche Investitionen zurückzugreifen, ohne den Umweg der Umwegrentabilität zu beschreiten. Für derartige Investitionen wäre eine Kreditfinanzierung unter dem Äquivalenzprinzip nicht zu beanstanden. Die Aufgabe besteht somit darin, Verschuldungsregeln zu entwickeln, die eine solche Abgrenzung ermöglichen.[498] Ob dies gelingt, ist eine offene Frage, die an dieser Stelle nicht beantwortet

---

[494] Zu den gesonderten Begründungen für die kommunale Schuldaufnahme siehe auch *Postlep* (1979), sowie *Zimmermann* (1998).

[495] Dies unterstreicht die Notwendigkeit der vollen Kostendeckung in den kommunalen Gebührenhaushalten, wie sie oben entwickelt wurde.

[496] Vgl. z. B. *Buchanan* (1997), *S.* 132 f.

[497] Siehe ausführlicher *Zimmermann* (1965).

[498] Zur Problematik der Abgrenzung und Auslegung des Produktivitätsbegriffs vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980); zur Problematik geeigneter Begrenzungskonzepte vgl. auch *Kampmann* (1995), *S.* 170 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

werden kann. Es dürfte jedoch in jedem Fall leichter sein, derartige Investitionsprojekte zu identifizieren, als eine Ermittlung der Umwegrentabilität – mit den damit verbundenen Problemen – wieder aufzunehmen.

Die Überlegungen zeigen insgesamt, daß für objektbezogene Verschuldung ein *generelles* Verschuldungsverbot nicht zu rechtfertigen ist. Es gibt einen – wenngleich quantitativ nicht sehr bedeutsamen – Bereich, nämlich die Finanzierung von rentierlichen Investitionen, für den ein Verschuldungsverbot nicht angemessen erscheint.

3. Zusammenfassende Gegenüberstellung beider Perspektiven

Den Ausgangspunkt dieses Abschnitts zur öffentlichen Schuldaufnahme als Einnahmeninstrument bildete die Feststellung, daß die öffentliche Schuld eine Trennung von Nutzern und Zahlern bewirkt und von daher mit dem Äquivalenzprinzip unvereinbar ist. Vor diesem Hintergrund kann aus dem Äquivalenzprinzip die Forderung nach einem ausgeglichenen Budget bzw. einem Verschuldungsverbot abgeleitet werden. Hierfür sprechen vor allem politökonomische Aspekte.

Die Frage ist jedoch, ob es sich bei diesem Verschuldungsverbot um eine generelle Regel handelt oder ob Sonderbegründungen angeführt werden können, um Ausnahmen zu rechtfertigen. Unter den Sonderbegründungen erscheint das Lastverschiebungsargument (in seiner erweiterten „modernen" Fassung des Generational Accounting) nicht ausreichend, um eine dauerhafte öffentliche Verschuldung zu begründen. Das empirische Bild für die Bundesrepublik Deutschland spricht für ein Festhalten am Verschuldungsverbot.

Nimmt man zusätzlich zur Lastverschiebungsargumentation die hier nicht weiter diskutierten konjunktur- und allokationspolitischen Begründungen hinzu, so ändert sich das Urteil nicht. So wird die konjunkturpolitische Argumentation wegen theoretischer Unzulänglichkeiten in der Finanzwissenschaft mittlerweile weitgehend abgelehnt.[499] Die allokationstheoretische Diskussion des Tax Smoothing mag zwar Verschuldungstätigkeit aufgrund exogener Schocks prinzipiell rechtfertigen, nicht aber das gegenwärtige hohe Niveau der Staatsverschuldung.[500] Mit Blick auf diese einzelnen Begründungen lautet daher das Ergebnis, daß „die Funktionen der öffentlichen Verschuldung im Hinblick auf konjunkturpolitische Stabilisierung, intertemporale Verteilung und Allokation

[499] Siehe etwa *Gandenberger* (1988), *S.* 176 ff.
[500] Siehe hierzu *Barro* (1979); *Huber* (1990), *S.* 96 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

... durchweg theoretisch strittig, empirisch irrelevant oder nicht nachweisbar und argumentativ schwach begründet" sind.[501]

Im Vergleich der beiden Perspektiven, der polit-ökonomischen Sicht der Staatsverschuldung, die eine Verletzung des Äquivalenzprinzips anzeigt, sowie der traditionellen ökonomischen Rechtfertigungslehren, scheinen die Erfahrungen in den westlichen Industriestaaten darauf hinzudeuten, daß die polit-ökonomische Perspektive in der Frage der Schuldaufnahme eine größere Relevanz aufzuweisen scheint. Ihre große Bedeutung läßt sich u.a. daran ablesen, daß selbst Autoren, die dem polit-ökonomischen Erklärungsansatz im allgemeinen nicht sehr nahestehen, bei der Erklärung von Verschuldungsfragen hierauf zurückgreifen.[502] Die polit-ökonomische Verführbarkeit, die mit der Staatsverschuldung einhergeht, scheint ein Festhalten an einem allgemeinen Verschuldungsverbot nahezulegen.

Dabei ist jedoch *eine Ausnahme* angezeigt: Begründen läßt sich eine Kreditaufnahme für i.e.S. rentierliche Investitionen.[503] Hier ist zum einen eine unmittelbare Realisation des zeitlichen Äquivalenzprinzips gegeben, da die Nutzergeneration für die Finanzierung aufkommen muß. Zum anderen ist zugleich eine personale-sachliche Äquivalenz gegeben, da einzelne Nutzer die Finanzierung z. B. über Gebührenpreise, leisten müssen. Eine – allerdings unumgängliche – Verletzung des Äquivalenzprinzips ist folglich nur mit Blick auf die politische Dimension des Prinzips gegeben, weil die zukünftigen Nutzer und Zahler bei der Investitionsentscheidung in der Gegenwart nicht berücksichtigt werden konnten.

Die Frage ist, ob und inwieweit eine Abgrenzung rentabler Investitionen erfolgen kann. Hiervon hängt es ab, ob es möglich ist, wohldefinierte und widerspruchsfreie Ausnahmen vom Verschuldungsverbot zu schaffen. Die Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland mit der objektorientierten Verschuldung vor der Finanzreform von 1969 stimmen hier eher bedenklich. Dies liegt jedoch in erster Linie an dem Problem der Definition der Umwegrentabilität von Investitionen. Beschränkt man sich demgegenüber auf rentierliche Investitionsprojekt in einem engen Sinne, so dürften die Probleme nicht so groß sein. Unter Abwägung mit den äußerst problematischen Folgen der öffentlichen Verschuldung sollte man daher mit dieser einzigen – und für die Verschuldungspraxis eher geringfügigen – Ausnahme an einem Verschuldungsverbot festhalten. Die hierdurch erzielbaren positiven allokativen Wirkungen aufgrund veränderter Anreizstrukturen bei den Wählern und den politischen Akteuren scheinen allemal bedeutsamer zu sein als mögliche Nachteile, die aus einer Begrenzung ent-

---

[501] *Grüske* (1995), *S.* 299.

[502] Vgl. als Beispiel *Richter/Wiegand* (1993).

[503] Vgl. auch *Zimmermann* (1999), *S.* 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

stehen, die sich als übermäßig eng erweist. Die Schlußfolgerung lautet also: Im Normalfall ist der Staatshaushalt auszugleichen!

C. Spezifische Anforderungen an den föderativen Staatsaufbau unter dem Äquivalenzprinzip

I. Vorbemerkungen

In den bisherigen Überlegungen zur Finanzierung der Staatstätigkeit stand die individuelle Äquivalenz zwischen dem Leistungsempfänger und dem Abgabenzahler im Vordergrund. In Abhängigkeit von den Anwendungsmöglichkeiten des Ausschlußprinzips ergaben sich Bereiche für eine äquivalenzorientierte Finanzierung staatlicher Leistungen. Das Ausschlußprinzip wurde in diesem Sinne dazu benutzt, eine sachliche Beziehung zwischen dem Nutzen einer öffentlich angebotenen Leistung und seiner Finanzierung beim Individuum (als Wähler, Steuerzahler und Konsument öffentlicher Leistungen) herzustellen.

In diesem Unterkapitel geht es um die räumliche Beziehung zwischen dem Nutzen und der Finanzierung einer öffentlichen Leistung. Es wird an dem Tatbestand angeknüpft, daß die meisten Nutzungen an die Dimension Raum geknüpft sind. „Most civic goods supplied by government are territorial."[504] Mit den räumlichen Bezügen der staatlichen Tätigkeit ergeben sich zum einen, was oft übersehen wird, Möglichkeiten zur Praktizierung eines Ausschlusses. Damit sind weitere Anknüpfungspunkte für die Umsetzung des Äquivalenzprinzips auf individueller Ebene gegeben. Der räumliche Bezug hat mit Blick auf das Äquivalenzprinzip zum anderen aber auch zur Folge, daß anstelle einer individuellen (personellen und sachlichen) Äquivalenz von Nutzen und Kosten die spezielle Form der sog. „fiskalischen Äquivalenz" berücksichtigt werden kann.[505] Jedes öffentliche Gut hat danach einen bestimmten räumlichen Nutzenkreis, so daß bei der entsprechenden Gebietskörperschaft die Nutzer zur Finanzierung herangezogen werden können. Aus den theoretischen Überlegungen in Unterkapitel A wurde dabei deutlich, daß innerhalb einer Gebietskörperschaft die Nutzer einen Steuerpreis für die Nutzung des (lokalen oder nationalen) öffentlichen Gutes entrichten sollen. Mit dieser Festlegung von Steuerpreisen für die innerhalb einer Gebietskörperschaft wohnenden Staatsbürger ist jedoch noch nichts Näheres über die Ausgestaltung dieser Steuerpreise bestimmt. Festgelegt wurde nur, daß ein solcher Steuerpreis wegen des Öffentlichen-Guts-Charakters der Leistung von den Bürgern der Gebietskörperschaft (und nicht von den Nichtmitgliedern des Kollektivs) zu entrichten ist. Wie er auszugestalten ist, wurde hin-

[504] Vgl. *Foldvary* (1994), *S.* 26.
[505] Vgl. *Olson* (1969).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gegen nicht gesagt. Die Ausgestaltungskriterien ergeben sich dabei nicht notwendigerweise aus dem Äquivalenzprinzip. Vielmehr ist denkbar, daß verschiedene Kriterien für die Bemessung und konkrete Ausgestaltung dieses Steuerpreises herangezogen werden. Sie können auch auf dem Leistungsfähigkeitsprinzip beruhen. Mit anderen Worten: Die Beziehung zum Äquivalenzprinzip ist im Rahmen der fiskalischen Äquivalenz keine individualistische. Vielmehr liegt dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz die Vorstellung zugrunde, daß sich Nutzer, Zahler und Entscheider lediglich auf *der Ebene der einzelnen Gebietskörperschaft* entsprechen. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, daß eine solche Entsprechung beim einzelnen Staatsbürger innerhalb des Kollektivs auch vorliegt.

Mit den Überlegungen zur Umsetzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz, die den Gegenstand dieses Unterkapitels bildet, befindet man sich im Bereich der ökonomischen Föderalismustheorie, die sich mit der Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf Ebenen von Gebietskörperschaften beschäftigt.[506] Der Schwerpunkt der Überlegungen wird dabei – zumindest in der angelsächsischen Tradition – üblicherweise auf die Verteilung von Aufgaben (functions) auf verschiedene Ebenen von Gebietskörperschaften gelegt. Bei der Ausgabenverteilung wird demgegenüber davon ausgegangen, daß die Ausgabenverteilung der Verteilung der Aufgaben folgt, somit das sog. Konnexitätsprinzip realisiert ist, und bei der Einnahmenverteilung wird unterstellt, daß ein Trennsystem vorliegt, das es den jeweiligen Gebietskörperschaften ermöglicht, auf eigene Einnahmequellen zur Finanzierung ihrer Ausgaben zurückzugreifen. Ausgaben- und Einnahmenverteilung finden entsprechend in der angelsächsischen Föderalismustheorie weniger Beachtung. Die deutsche Finanzausgleichsliteratur war demgegenüber schon immer wesentlich stärker auf die Einnahmen des Budgets bezogen.[507] Hier stand die Frage im Vordergrund, welche Einnahmenquellen den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen zugewiesen werden sollen und wie der Finanzausgleich i.e.S. ausgestaltet werden soll.

Für die weitere Vorgehensweise in diesem Unterkapitel wird die Ausgaben- und Einnahmenverteilung mit einbezogen. Dies ergibt sich zum einen aus dem Analysegegenstand: Beim Äquivalenzprinzip geht es ja gerade um die Beziehung von Ausgaben und Einnahmen. Die weniger umfassende Behandlung der Aspekte der Aufgabenverteilung ergibt sich zum anderen aber auch daraus, daß hierzu mit der ökonomischen Föderalismustheorie eine weit ausgearbeitete Literaturbasis besteht. Bei den folgenden Ausführungen geht es folglich um die

---

[506] Vgl. zur Föderalismustheorie grundlegend *Oates* (1972); *Kirsch* (1977).

Aus der umfangreichen Literatur seien weiterhin genannt: *Buchanan* (1950); *Musgrave* (1961); *Breton* (1965); *Frey* (1977); *Wust* (1981); *Zimmermann* (1983); *Peffekoven* (1980); *Postlep* (1993); *Napp* (1994); *Sauerland* (1997); *Inman/Rubinfeld* (1997).

[507] Vgl. auch *Postlep* (1993), *S.* 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Beziehungen zwischen der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zum Äquivalenzprinzip (Abschnitte II bis IV). In Abschnitt V wird auf den Zusammenhang von räumlicher und funktionaler Dezentralisierung eingegangen.

II. Die Verteilung von Aufgaben unter dem Äquivalenzprinzip

Die Verteilung von Aufgaben erfolgt in der ökonomischen Theorie des Föderalismus (als Unterbereich der Allokationstheorie des Staates[508]) bekanntlich unter Berücksichtigung der regionalen Nutzenkreise einer öffentlichen Leistung, externen Effekten (spillovers) sowie möglicherweise auftretenden Skaleneffekten in der Produktion. Auf Basis dieser Merkmale wird dann idealtypisch in nationale und lokale öffentliche Güter unterschieden. Dem Kriterium der Skalenelastizität in der Produktion sollte man dabei nicht zu großes Gewicht beimessen, denn die bei einer Ausweitung der Produktion realisierbaren Kosteneinsparungen infolge von economies of scale finden ihre Grenze dort, wo für das erweiterte Angebot keine entsprechende Nachfrage besteht.[509] Im übrigen weisen auch institutionelle Formen der überregionalen Zusammenarbeit wie etwa Zweckverbände darauf hin, daß eine Zentralisierung der Aufgabenerfüllung aus angebotsseitigen Erwägungen nicht unbedingt erforderlich ist.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz spielt bei der Begründung und Abgrenzung von Gebietskörperschaften insofern eine Rolle, als es bei der Abstimmung des öffentlichen Angebots auf die individuellen Präferenzen herangezogen wird. Die Nachfrager nach öffentlichen Leistungen sollen kein zu großes Angebot fordern, sondern ihre Präferenzen in Abwägung mit den Kosten artikulieren. Erst auf diese Weise werden *Höhe* und *Struktur* der regionalen Staatsquote präferenzengerecht und kostenminimal bestimmt.[510] Damit nimmt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz im Rahmen der ökonomischen Föderalismustheorie einen zentralen Stellenwert ein, wenn es um die Ausgangsfrage der Abstimmung des öffentlichen Gebietskörperschaften-Angebots mit den Präferenzen der Nachfrager-Bürger kommt: Das Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz stellt aus allokativer Sicht das zentrale Strukturprinzip für die Staatsorganisation dar."[511]

An dieser Stelle sollen diese Aspekte nicht weiter vertieft werden. Vielmehr soll ein anderer Gesichtspunkt hervorgehoben werden, nämlich der Bezug des Äquivalenzprinzips zur Aufgabenautonomie einer Gebietskörperschaft. Mit

---

[508] Vgl. *Postlep* (1993), *S.* 49 ff.

[509] Vgl. ebenda, *S.* 73 ff.

[510] Vgl. *Zimmermann/Henke* (1994), *S.* 176.

[511] *Postlep* (1993), *S.* 41.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Blick auf die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ist es aus der Perspektive des Äquivalenzprinzips wichtig, daß Nutzer, Zahler und Entscheidungsträger *selbständig* (autonom) über Art und Umfang der zu erstellenden Leistung bestimmen. Die Abwägung von Nutzen und Kosten macht nur Sinn, wenn Einfluß genommen werden kann sowohl auf die Zusammensetzung und das Volumen des nutzenstiftenden Ausgabenbündels als auch auf die Bestimmung der Höhe und Struktur der hierfür aufzubringenden Finanzierungsbeiträge. Erst die Eigenbestimmung des Aufgabenbündels und der Finanzierungsbeiträge ermöglicht es, daß Kosten-Nutzen-Abwägungen in Gang gebracht werden und daß auf diese Weise ein präferenzengerechtes und kostenminimales Angebot bestimmt werden kann. Dabei ist die Aufgaben- und Ausgabenautonomie entscheidend für die *Struktur* der öffentlichen Einnahmen, indem die Entscheidungsträger in der Gebietskörperschaft die Auswahl des Güterbündels festlegen, während die *Höhe* der öffentlichen Ausgaben durch den Grad an Einnahmenautonomie und den dadurch gegebenen finanziellen Rahmen bestimmt wird.[512] Bei einer Fremdbestimmung des Leistungsbündels besteht demgegenüber die Gefahr, daß wegen unzureichender Informationen und mangelnder eigener Betroffenheit die Entscheidungen über ein öffentliches Gut nicht präferenzengerecht und kostenminimal (und somit nicht allokationseffizient) erfolgen.[513] Das Äquivalenzprinzip entfaltet also nur dann seine positiv zu bewertenden allokativen Wirkungen, wenn es mit Aufgabenautonomie einhergeht. – In dieser Betrachtung stellen Autonomie und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zwei gleichrangig nebeneinander stehende Prinzipien dar.

Wegen gesamtwirtschaftlicher externer Effekte wird es nun aber immer Begründungen dafür geben, daß eine bestimmte Aufgabe an die nächsthöhere Ebene delegiert werden kann, oder daß zumindest Mitsprachemöglichkeiten der zentralen Ebene in Form von Rahmengesetzgebung eine Rolle spielen. Eine solche Verlagerung von Kompetenzen ist sogar unausweichlich: „Der höchste Grad an finanzpolitischer Autonomie besteht bei völlig freier Gestaltung der Ausgaben und Einnahmen; er ist bei Gemeinden, die Teil eines Staatswesens sind, nicht realisierbar."[514] Solche gesamtwirtschaftlichen Effekte resultieren somit aus dem Umstand, daß die unteren Gebietskörperschaften Leistungen erbringen, die mit Blick auf das gesamte Kollektiv wegen auftretender Nutzeninterdependenzen von Relevanz sind. Sie beziehen sich im Gegensatz zu räumlichen externen Effekten nicht nur auf die angrenzenden Nachbarregionen.[515] Um dies an Beispielen zu verdeutlichen: Weil weiterführende Schulen den Einzugs-

---

[512] Vgl. *Seiler* (1981), *S.* 514.

[513] Zur Bedeutung der Finanzautonomie vgl. auch *Zimmermann* (1995b).

[514] Vgl. *Seiler* (1981), *S.* 507.

[515] Zur Unterscheidung von regionalen spillovers und gesamtwirtschaftlichen externen Effekten vgl. *Postlep* (1993), *S.* 75 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bereich mehrerer Gemeinden erfassen, ist es notwendig, daß die Grundschulen in den jeweiligen Gemeinden nach gemeinsamen Lehrplänen arbeiten, damit die Voraussetzungen für den Besuch der weiterführenden Schulen erfüllt sind. Weil im Bereich der Verkehrsplanung überörtliche Zielsetzungen eine (oft sogar dominante) Rolle spielen, ist es erforderlich, die Verkehrswegeplanung zentral abzustimmen und lokale Verkehrsentscheidungen in diesen Gesamtzusammenhang einzubinden. Weil bestimmten Regionen im Sinne einer großräumigen Arbeitsteilung eine bestimmte Aufgabe (z. B. als Naherholungsgebiet) zugewiesen wird, führt dies zu einer Einflußnahme auf die regionale Raumplanung. Somit zeigt sich, daß es in zahlreichen lokalen Angelegenheiten solche gesamtwirtschaftlichen externen Effekte gibt, die eine – koordinierende – Einflußnahme der oberen Gebietskörperschaftsebene erforderlich machen. Dies hatte empirisch oft zur Folge, daß entweder Vollkompetenzen oder – bei einer Kompetenzaufspaltung – Teilkompetenzen an die nächsthöhere Ebene gegeben wurden und damit zentralisiert wurden.[516]

Mit dieser aufgrund gesamtwirtschaftlicher externer Effekte der kommunalen Aufgabenerfüllung erfolgenden Einflußnahme geht aber notwendigerweise eine Minderung der lokalen Aufgabenautonomie einher. Letztlich ergibt sich dabei das Ausmaß der Einflußnahme – und damit der Verlust an Aufgabenautonomie – aus gesellschaftlichen Bewertungen und damit politischen Entscheidungen. Um dies an einem Beispiel zu demonstrieren: Üblicherweise wird der Kindergarten als Prototyp des lokalen öffentlichen Gutes angesehen. Hier sind die Bürger der lokalen Ebene Nutznießer und Kostenträger. Doch selbst hier sind externe Effekte denkbar, etwa in der Form, daß bestimmte Sozialisationsformen bei Kindern dazu führen können, daß vermehrt Kriminelle herangezogen werden. Vor diesem Hintergrund ist denkbar, daß die Gesellschaft aus „übergeordneter" Sicht überein kommt, bestimmte Mindeststandards an die Aufgabenerfüllung zu stellen, um eine Internalisierung der möglichen gesamtwirtschaftlichen externen Effekte vorzunehmen. Die Gesellschaft kann demnach zu dem Ergebnis gelangen, bestimmte einheitliche Regulierungen für Kindergärten zu erlassen. Eine in solcher Weise umfassende Einbeziehung von Externalitäten hat jedoch zur Folge, daß in Bereichen, bei denen im allgemeinen nichts gegen eine dezentrale Kompetenz in der Aufgabenerfüllung spricht, Argumente für eine zentralstaatliche Einflußnahme angeführt werden.[517] „In fact, almost anything can become a matter of „national interest" in the name of ob-

[516] Bei den regionalen externen Effekten (spillovers) kommen auch andere Internalisierungsstrategien wie etwa Coase-Verhandlungen, regionale Zweckverbände usw. in Betracht. Es muß nicht in jedem Fall eine Delegation der Aufgabe an die nächsthöhere Ebene erfolgend. Vgl. ausführlicher zu dieser Problematik *Pollak/Voß* (1985).

[517] Vgl. dazu auch die Ausführungen bei *Tullock* (1969), *S.* 19, der zeigt, daß die Straßenreinigung bei exzessiver Einbeziehung externer Effekte ein nationales öffentliches Gut darstellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

jectives such as redistribution of income between regions or individuals, protection of the environment, or farm lands, or cultural values, or promotion of economic development."[518]

Damit wird deutlich, daß zwischen der Forderung nach Autonomie in der Aufgabenerfüllung und dem Externalitätenkonzept Konfliktbeziehungen bestehen. Je größer das Ausmaß regionaler oder gesamtwirtschaftlicher externer Effekte, desto geringer ist infolge der Internalisierungsmaßgabe das Ausmaß an Aufgabenautonomie und desto stärker ist damit auch die zu erwartende Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Die Forderung nach einer verstärkten Umsetzung des Äquivalenzprinzips verlangt somit bei der Aufgabenverteilung im föderativen Staat, das Externalitätenkonzept nur mit Vorsicht anzuwenden. Hierfür sprechen zwei weitere Gründe:

(1) Das Auftreten externer Effekte impliziert, daß in vielen Fällen der externe Effekt nur von einem Teilbereich der öffentlichen Leistung ausgeht. Dementsprechend ist auch nur der in Frage kommende Teilbereich zu internalisieren, was keinesfalls eine volle Delegation von Kompetenzen an die übergeordnete Ebene impliziert. Zudem kann die Internalisierung durch die Definition von Mindestanforderungen erfolgen, was Spielräume der dezentralen Ebene „nach oben" erlaubt. Schließlich können auch andere Koordinierungsformen zum Zuge kommen, die nicht sogleich mit einer Einflußnahme der nächsthöheren Ebene verbunden sind.

(2) Mit der Delegation von Kompetenzen an die nächsthöhere Ebene werden wichtige Vorteile, die sich aus der Anwendung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz ergeben, preisgegeben. Insofern erfordert eine derartige Entscheidung über die eventuelle Delegation von Kompetenzen stets ein Abwägen mit den Vorteilen einer dezentralen Staatsorganisation und der Anwendung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Urteil bleibt dabei letztendlich ein politisches.

Interessant sind in diesem Zusammenhang die Überlegungen von *Bélanger*, der darauf hinweist, daß die Ökonomen durch die starke Beachtung von Externalitäten eher zu einer Zentralisierung von Staatsgebilden beigetragen haben als zu einer Dezentralisierung. Mit Blick auf die Besteuerung sei die Vermögenssteuer kritisiert und statt dessen die Einkommensteuer gestärkt worden. „Oddly enough, the neutrality in taxation required by the quest for greater efficiency ... has left very little room for taxes based on the benefit principle.[519] Jedenfalls soweit es die Steuerautonomie betrifft, haben sich Ökonomen in der Vergan-

[518] *Bélanger* (1987), *S.* 143 f.
[519] *Bélanger* (1987), *S.* 139 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

genheit damit keineswegs uneingeschränkt für eine Stärkung der Autonomie dezentraler Einheiten eingesetzt.

Für eine konkrete Beurteilung des „Äquivalenzgehalts" der Aufgabenverteilung kann wegen des engen Zusammenhangs von Aufgabenautonomie und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ebenfalls auf die Aufgabenautonomie zurückgegriffen werden. Zeigt sich im Rahmen des föderativen Staatsaufbaus, daß auf der dezentralen Ebene ein hohes Maß an Aufgabenautonomie besteht, so ist dies eine notwendige Voraussetzung für die Umsetzung des Äquivalenzprinzips. (Hinreichend ist sie hingegen keineswegs, da ihr ja die Ausgaben- und Einnahmenautonomie folgen müssen.) Anhaltspunkte für das Ausmaß an Aufgabenautonomie kann dabei z. B. die Erfassung von Aufgaben nach ihrem rechtlichen Gehalt sein. Danach ist etwa in der Bundesrepublik Deutschland auf der kommunalen Ebene zu unterscheiden in:

- „Pflichtaufgaben, bei denen die Art der Aufgabenerfüllung durch die Bundesländer weitgehend vorgeschrieben ist und kommunale Entscheidungsspielräume so gut wie gar nicht vorhanden sind (z. B. öffentliche Sicherheit und Ordnung),
- pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen ihnen aber Entscheidungsspielräume bei der Art der Ausführung verbleiben (z. B. Schulen), sowie
- freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, die der kommunalen Entscheidung unterliegen und bei denen die Gemeinden im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten nach eigenem Ermessen und unter Berücksichtigung der lokalen Bedürfnisse über die Aufgabenwahrnehmung entscheiden können".[520]

Eine Stärkung des Äquivalenzgedankens kann in diesem Zusammenhang über eine Stärkung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bei Zurückdrängung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben und vor allem der Pflichtaufgaben erfolgen.

III. Die Verteilung von Ausgaben unter dem Äquivalenzprinzip: Das Konnexitätsprinzip

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz fordert bei der Aufgabenverteilung, wie gezeigt, volle Aufgabenautonomie. Mit der Zuordnung von Vollkompetenzen ist angestrebt, daß sich die als positiv erachteten ökonomischen Anreiz- und Lenkungswirkungen des Äquivalenzprinzips bei den jeweiligen Entscheidungsträgern (weitgehend) entfalten können. Hieraus folgt, daß der Aufgabenkompe-

[520] *Peffekoven* (1996), *S.* 31. Ausführlicher hierzu *Seiler* (1980), *S.* 507.; *Postlep* (1985), *S.* 230 ff.; *ders.* (1987), *S.* 24 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tenz die Ausgaben- und Einnahmenkompetenz zu folgen hat. Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum und in der deutschen Finanzverfassung nimmt dieser Aspekt, der dort auch als „Konnexitätsgrundsatz" bezeichnet wird, eine herausragende Stellung ein: „Am Anfang der Finanzverfassung steht ... das Konnexitätsprinzip, das die Ausgabenzuständigkeit an die Aufgabenzuständigkeit bindet."[521] In seinem erweiterten Verständnis besagt dieses Prinzip, daß nicht nur die Ausgaben, sondern auch der Finanzbedarf den Aufgaben zu folgen haben. Der Grundsatz schließt somit auch eine aufgabenadäquate Finanzausstattung mit ein.[522] Trotzdem wird er zumeist allein auf die Beziehung von Aufgaben und Ausgaben bezogen. Dem soll auch hier gefolgt werden. Seinen Niederschlag hat dieser Grundsatz im Grundgesetz in Art. 104 a Abs. 1 gefunden. Er steht somit am Anfang der Grundgesetz-Regelungen über die Finanzverfassung, was seine herausgehobene Stellung im rechtswissenschaftlichen Schrifttum begründet und zugleich unterstreicht. Das Konnexitätsprinzip folgt letztlich den Prinzipien demokratischer Verantwortung, rechtsstaatlicher Haushaltsbewirtschaftung und -kontrolle sowie dem Erfordernis sachnaher Entscheidungen.[523]

Gemäß herrschender juristischer Auffassung wird unter Aufgabenverantwortung dabei aber nicht die Gesetzgebungshoheit, sondern die Verwaltungs- und Durchführungshoheit als Auslöser der Ausgabenbelastung verstanden.[524] Damit besteht jedoch die Möglichkeit, daß eine bestimmte Aufgabe auf einer Ebene, z. B. beim Bund, per Gesetzgebung beschlossen wird, während die Durchführung und damit die Ausgabenwirksamkeit der Aufgabenverantwortung bei einer anderen Ebene, z. B. den Ländern oder Gemeinden, anfallen. Hinter diesem Tatbestand verbirgt sich also das, was als „unsichtbarer Finanzausgleich" bezeichnet wird.[525] Damit liegt eine besondere Variante von Ausgabenverantwortung vor: Es wird allein auf die verwaltungsmäßige Durchführung der Aufgabe geschaut und als Anlaß für die Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung gesehen, die Gesetzgebungshoheit wird demgegenüber nicht als ein solcher Veranlassungsgrund betrachtet. Mit dieser in der Rechtswissenschaft dominierenden (aber nicht unumstrittenen) Interpretation des Konnexitätsprinzips ist nicht diejenige Ebene, die eine Entscheidung trifft, verantwortlich für die finanziellen Folgen ihrer Entscheidung. Die Ausgaben- und die Finanzierungsverantwortung werden vielmehr – bewußt oder unbewußt – auf eine andere Ebene delegiert. Damit bleibt der Entscheider als eigentlicher (aktiver) Verursacher oder Veran-

---

[521] *Kirchhof* (1996a), *S.* 12 f.

[522] Vgl. *Biehl* (1996), *S.* 77.

[523] So *Kirchhof* (1985), *S.* 4. Zu einer ausführlichen Diskussion aus juristischer Perspektive vgl. *Trapp* (1997).

[524] Vgl. *Biehl* (1996), *S.* 77; *Witte* (1996), *S.* 604.

[525] Vgl. schon *Schmölders* (1965), *S.* 166 (m.w.N.); *Netzer* (1974), *S.* 374 ff.; *Peffekoven* (1980), *S.* 618.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

lasser der entstehenden Kosten außen vor, und die Ausgaben- wie auch die Finanzierungspflichten werden statt dessen auf den „Exekutierenden" als (passiv) Betroffenen abgewälzt.[526] Hiermit können erhebliche allokative Fehlwirkungen verbunden sein: Der Entscheider wird zusätzliche Ausgaben- und damit Finanzierungslasten leichter verabschieden, wenn sie zu Lasten Dritter gehen. Die Leistungen werden großzügiger bemessen, als wenn sie aus den eigenen Steuerquellen getragen werden müssen. Insgesamt entfällt der Zwang, als Gesetzgeber-Entscheider gleichzeitig Nutzen und Kosten politisch verantworten zu müssen.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es zahlreiche Beispiele für solche Verletzungen des Konnexitätsgrundsatzes (in seinem Veranlassungsverständnis). Am bekanntesten ist der Fall der Sozialhilfe. Die Gesetzgebungskompetenzen liegen beim Bund, der mit dem Bundessozialhilfegesetz hiervon auch Gebrauch gemacht hat. In dem Gesetzeswerk werden die Anspruchsvoraussetzungen, die Leistungen und die organisatorische Abwicklung der Sozialhilfegewährung bundeseinheitlich geregelt. Die Ausgaben- und die Finanzierungsverantwortung liegen demgegenüber nicht beim Bund – er finanziert seit 1980 nur etwa 1-2 % der gesamten Zweckausgaben –, sondern bei den Ländern und vor allem den Gemeinden, die zu rund einem Viertel bzw. rund 70 % an der Finanzierung beteiligt sind.[527] Weitere Beispiele sind auf Bundesebene der durch Bundesgesetzgebung entstandene Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz[528], der den Kommunen Milliardenbeträge für Investitions- und Betriebskosten abverlangt, oder auf Landesebene die Ausführungsgesetze zum Asylbewerberleistungsgesetz und zum Flüchtlingsaufnahmegesetz, die ihre fiskalischen Auswirkungen ebenfalls auf der Kommunalebene haben.[529] Zudem läßt sich zeigen, daß im föderativen System die Einwirkung der jeweils übergeordneten Ebene im Zeitablauf ständig zugenommen hat. Dies läßt sich weniger an den relevanten Ausgaben- und Einnahmenindikatoren festmachen als vielmehr an der Verordnungstätigkeit, die die Gestaltungsspielräume der Entscheidungen auf der jeweils nachgelagerten Ebene zunehmend beschnitten hat.[530] Sofern diese Entwicklungen zu einer Zunahme der Ausgaben auf den untergeordneten Ebenen geführt haben, können sie sämtlich als Beleg für die Verletzung des Konnexitätsgrundsatzes angesehen werden.

---

[526] Vgl. *Biehl* (1996), *S.* 78.

[527] Vgl. zu diesen Angaben ebenda, *S.* 81.

[528] Es handelt sich hierbei um die Vorlage zum Schwangeren- und Familienförderungsgesetz, Teil 2, die im Rahmen der Diskussion um den Abtreibungsparagraphen eingeführt wurde. Vgl. hierzu Deutscher Bundestag, Bundestags-Drucksachen 12/4168; 13/703 sowie 13/1627.

[529] Vgl. *Witte* (1996), *S.* 604.

[530] Vgl. hierzu ausführlich die Studie der Konrad Adenauer Stiftung (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Damit wird deutlich, daß Durchbrechungen der Vollkompetenzen auf einer Ebene in dem Sinne, daß Gesetzgebungsentscheidungen getroffen werden können, ohne daß die finanziellen Folgen getragen werden müssen, zu einer Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz führen. Weiterhin wird deutlich, daß Autonomie und Äquivalenzprinzip auf der einen Seite und Konnexitätsprinzip und Äquivalenzprinzip auf der anderen Seite in einem engen Zusammenhang stehen. Es macht folglich keinen Sinn, eine verstärkte Umsetzung des Äquivalenzprinzips einzufordern, wenn nicht gleichzeitig auf die Erfüllung der Aufgabenautonomie und des Konnexitätsgrundsatzes geachtet wird.[531] Erst wenn diese Prinzipien gemeinsam erfüllt sind, ergeben sich positive ökonomische Wirkungen, die letztlich aus der verstärkten Anwendung von Kosten-Nutzen-Kalkülen resultieren.

Wie Lösungen für Verletzungen des Konnexitätsgrundsatzes aussehen können, die sich aus dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ergeben, ist relativ klar. Es kommt vor allem darauf an, das Konnexitätsprinzip in der Weise zu interpretieren, daß nicht die Verwaltungs- oder Durchführungskosten einer wirtschaftspolitischen Maßnahme als relevant für die Übernahme von Finanzierungsverantwortung angesehen werden, sondern vor allem die Gesetzgebungsaktivitäten der jeweiligen Gebietskörperschaft. Es geht also darum, den letztlichen Veranlasser der Kostenverursachung zu identifizieren und ihm die Folgekosten seiner Entscheidung aufzubürden.[532]

Diese Forderung hat einerseits zur Konsequenz, daß bestimmte Ausgaben, die von der höheren Ebene veranlaßt werden, auch von dieser finanziert werden müssen. In diesem Sinne wären die Vollkompetenzen auf die nächsthöhere Ebene zu delegieren, was im Ergebnis eine Zentralisierung beinhaltet. Andererseits ist zu erwägen, ob bei einem Verbleib der Aufgabenerfüllung auf der dezentralen Ebene, die sich etwa aus Gründen der Verwaltungskostenersparnis oder der besseren Informationslage anbietet, die zentrale Ebene zu einer Mitfinanzierung gemäß ihrer Kostenverursachung herangezogen werden soll. Die Ergebnisse sind folglich nicht eindeutig. Es lassen sich sowohl Argumente zu-

---

[531] Aus diesem Grunde sieht der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997, Tz. 340) die drei Prinzipien der Autonomie, der Konnexität und der fiskalischen Äquivalenz auf einer Stufe stehend: „Voraussetzung für ein föderatives System ist demnach, daß die nachgeordneten Körperschaften eine weitgehende Autonomie bei Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen haben (Prinzip der Autonomie). Zudem muß gewährleistet sein, daß finanzpolitische Entscheidungen einer Körperschaft (möglichst) keine regionalen Effekte haben, Nutznießer und Kostenträger staatlicher Aktivitäten also räumlich zusammenfallen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz). Schließlich muß die Ausgabenverantwortung der Aufgabenverantwortung folgen (Prinzip der Konnexität), das heißt, die Ebene im Staatsaufbau, die über die Aufgabe entscheidet, muß auch die damit anfallenden Ausgaben übernehmen."

[532] Vgl. aus rechtswissenschaftlicher Sicht auch *Trapp* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gunsten einer Aufgabenwahrnehmung auf der übergeordneten Ebene – und damit dem Abbau von Mischfinanzierung – ableiten, als auch eine Beteiligung der übergeordneten Ebene an der Finanzierung der Aufgabe.[533]

An dieser Stelle erweist sich die Einbeziehung des Subsidiaritätsgrundsatzes als sinnvolle Maßnahme. Berücksichtigt man in einer solchen Situation den Subsidiaritätsgrundsatz, läßt sich ein Vorrang für die dezentrale Ebene bzw. eine Verlagerung der Beweislast rechtfertigen.

IV. Die Verteilung von Einnahmen unter dem Äquivalenzprinzip

1. Zur Rolle der Einnahmenautonomie und zur Struktur der Einnahmen unter dem Äquivalenzprinzip

Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenautonomie sind unmittelbar miteinander verknüpft. Die Effizienz von Ausgabenzuständigkeiten hängt somit entscheidend davon ab, ob die Gebietskörperschaften auch auf der Einnahmenseite über solche Instrumente verfügen, mit denen den Nutznießern staatlicher Leistungen – vor allem in den Bereichen, über die die Gebietskörperschaft autonom bestimmen kann – zumindest indirekt die Kosten der Leistungserstellung auferlegt werden können. Nur dann ist zu erwarten, daß die durchschlagenden Argumente für eine autonome dezentrale Aufgabenzuständigkeit – nämlich die bessere Berücksichtigung der individuellen Präferenzen und die bessere Kontrolle der politischen Entscheidungsträger – tatsächlich wirksam werden.[534] Nur dann ist das Äquivalenzprinzip in einem räumlichen Sinne, d.h. hier bezogen auf die Gebietskörperschaften als Ganzes, realisiert.

Die Einnahmenautonomie ist dabei insofern nachrangiger Natur, als sie ohne Aufgaben- und Ausgabenautonomie keinen Sinn macht.[535] Dennoch ist Einnahmenautonomie gerade unter dem Blickwinkel des Äquivalenzprinzips von großer Bedeutung, weil, wie oben schon gesagt, mit ihr eine Festlegung der *Höhe* der öffentlichen Ausgaben verbunden ist. Es kann frei bestimmt werden, in welchem Umfang das öffentliche Güterbündel angeboten werden soll. Das Ausmaß an Einnahmenautonomie kann daran festgemacht werden, in welchem Umfang eine Gebietskörperschaft autonom über eine Steuerquelle und die Aus-

---

[533] Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen *Biehls* (1996), *S.* 112 ff., zur deutschen Sozialhilfe, der wegen dieser Abwägungsproblematik gleich mehrere alternative Reformszenarien entwickelt, die der bestehenden Regelung allesamt überlegen sind. Zu einer Diskussion von Lösungsmöglichkeiten im Bereich der Bereitstellung von Kindergartenplätzen und der Sozialhilfe vgl. *Zimmermann* (1997).

[534] Vgl. *Peffekoven* (1996), *S.* 31.

[535] Vgl. *Seiler* (1980), *S.* 514.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gestaltung einer Steuer (Bemessungsgrundlage, Tarif usw.) bestimmen kann. Danach kann unterschieden werden in Trennsysteme, Zuschlagssysteme, Verbundsysteme und Zuweisungssysteme.[536] Eine Stärkung der kommunalen Einnahmenautonomie kann dann in der Weise erfolgen, daß Einnahmen, die dem Zuweisungs- oder Verbundsystem entstammen, reduziert, und solche gemäß dem Trennsystem oder Zuschlagssystem verstärkt berücksichtigt werden. Dies läuft im wesentlichen auf eine Stärkung der Möglichkeiten des Steuerfindungsrechts auf den nachgeordneten Gebietskörperschaften hinaus. Zugleich sollen Mischfinanzierungen und Zuweisungen begrenzt werden.[537]

Diese Aspekte der kommunalen Einnahmenautonomie sind in der relevanten Literatur ausgiebig behandelt worden[538] und brauchen an dieser Stelle nicht wiedergegeben zu werden. Hier kam es lediglich darauf an zu zeigen, daß auch im Bereich der Einnahmen einer Gebietskörperschaft das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz dann realisiert ist, wenn Einnahmenautonomie besteht. Es ist allerdings auffällig, in welch gravierender Weise die Forderungen nach Einnahmenautonomie in der Bundesrepublik Deutschland verletzt werden. Dies gilt in beschränktem Maße für die gemeindliche Ebene, weil hier über das Hebesatzrecht bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer, die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern sowie die Entgeltabgaben gewisse (wenn auch keineswegs ausreichende) einnahmenseitige Autonomiespielräume bestehen. Die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer auf der kommunalen Ebene zugunsten eines Anteils an der Umsatzsteuer sowie das Fehlen eines Hebesatzrechtes bei der Einkommensteuer[539] müssen in dieser Hinsicht als große Fehler bezeichnet werden. In viel stärkerer Form gilt die Verletzung der Einnahmenautonomie jedoch für die Ebene der Bundesländer, die trotz zahlreicher eigener Aufgaben über nahezu keine Steuerautonomie verfügen.[540] Vor diesem Hintergrund können die ökonomischen Forderungen nach Autonomie nicht häufig genug wiederholt werden, um Orientierungswissen bereitzustellen.

---

[536] Vgl. z. B. *Zimmermann/Henke* (1994), *S.* 181 ff.

[537] Vgl. zu diesen Forderungen etwa *Quigley/Rubinfeld* (1985), *S.* 132 ff.; ferner *Wust* (1981), *S.* 125 ff.; *Blankart* (1996); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, (1997), Tz. 339 ff.; *Puchta* (1997), *S.* 15; *Blankart* (1997), *S.* 17. *Quigley* und *Rubinfeld* (1985) weisen in ihrem Beitrag auch nach, inwieweit die in der Politik beobachtbaren Tendenzen durch veränderte Sichtweisen und Einschätzungen in der ökonomischen Föderalismustheorie begleitet werden.

[538] Vgl. z. B. *Seiler* (1980), *S.* 514 ff.; *Postlep* (1993), *S.* 203 ff.; Eine explizite Auflistung und nähere Erläuterung kommunaler Einnahmen nach dem Autonomiegrad findet sich in *Zimmermann* (1995a), *S.* 70 ff.

[539] Vgl. dazu *Hansmeyer/Zimmermann* (1993).

[540] Vgl. dazu auch *Peffekoven* (1990), *S.* 505 f.; ausführlich Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Am Beispiel der Einnahmenautonomie einer Gebietskörperschaft kann auch noch einmal gezeigt werden, daß zwischen dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und dem Äquivalenzprinzip in seinem individuellen Verständnis ein Widerspruch bestehen kann, weil eine andere Perspektive eingenommen wird. Dies läßt sich am besten an der öffentlichen Verschuldung belegen: Mit der Entscheidung über die Schuldaufnahme offenbart sich die Einnahmenautonomie einer Gebietskörperschaft. Einnahmenautonomie schließt dementsprechend mit ein, auch über die Höhe der öffentlichen Schuld autonom zu bestimmen. Sofern die Schuldaufnahme auch *innerhalb* der Gebietskörperschaft erfolgt, ist zudem gewährleistet, daß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz entsprochen wird: Die Entscheider der Schuldaufnahme sowie die Nutzer und Zahler der öffentlichen Schuld sind jeweils die Gemeinden bzw. sind die Bürger innerhalb der Gemeinde. Dem steht jedoch, wie oben gezeigt wurde, entgegen, daß die öffentliche Schuldaufnahme zu einer Verletzung des Äquivalenzprinzips auf der Ebene des einzelnen Nutzers der Leistung und des Steuerzahlers führen kann. Nutzer und Steuerzahler sind bei der Schuldaufnahme eben häufig nicht identisch. Die Forderungen nach Einnahmenautonomie zur Realisierung der fiskalischen Äquivalenz führen also im Falle der öffentlichen Verschuldung zu einem Ergebnis, daß dem Äquivalenzprinzip auf der individuellen Ebene widersprechen kann.

Daß ein solcher Widerspruch nicht bestehen *muß*, läßt sich demgegenüber an der Existenz von Entgeltabgaben innerhalb einer Jurisdiktion ablesen. Die autonome Aufgabenerfüllung erlaubt ein eigenbestimmtes öffentliches Angebot, zu dessen Finanzierung Gebühren als individualisierte Steuerpreise erhoben werden. Durch die Identität von Entscheidern, Nutzern und Zahlern ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bezogen auf die Gebietskörperschaft als Ganze realisiert, und durch die Gebührenerhebung zugleich das individuelle Äquivalenzprinzip.

Dieser zuletzt angesprochene Aspekt leitet über zu der Frage, wie das Äquivalenzprinzip innerhalb einer Gebietskörperschaft angewendet werden kann. Dazu sollen im folgenden einige vertiefende Überlegungen angestellt werden.

2. Spezielle Aspekte der Steuerauswahl und -gestaltung

Die (allokativ begründeten) Überlegungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus gehen davon aus, daß sich die optimale Allokation einer örtlichen Leistung dort ergibt, wo sich die Grenznutzen und Grenzkosten der öffentlichen Güterbereitstellung entsprechen und beide zugleich mit dem (entgangenen) Grenznutzen privater Güter übereinstimmen. Daraus ergibt sich bekanntlich die äquivalente Belastung eines Bürgers mit einer Steuer, die dem als bekannt un-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

terstellten Grenznutzen entspricht.[541] Dieser Mechanismus unterstellt in strenger Form – wie schon gesagt – individuell zurechenbare Leistungen und damit die Erhebung von benefit taxes (Gebühren). Regionale oder gesamtwirtschaftliche externe Effekte sollen dabei zur Wahrung der Optimalitätsbedingungen über Zuweisungen der nächsthöheren Ebene abgegolten werden.[542]

Nun lassen sich in vielen Fällen individualisierte Gebühren nicht erheben, so daß innerhalb der Gebietskörperschaft auf abgeschwächte Formen der lokalen gruppenmäßigen Äquivalenz im Sinne *Hallers* zurückgegriffen werden muß. Im folgenden sollen dazu mögliche Anknüpfungspunkte sowie ergänzende Prinzipien, die als Annäherung an das Äquivalenzprinzip gesehen werden können, herausgestellt werden. Es ist darauf hinzuweisen, daß diese Überlegungen auf die Wirtschaftsakteure *innerhalb* einer Gebietskörperschaft zugeschnitten sind und nicht auf die Gebietskörperschaft als Ganze. Es handelt sich also um Überlegungen, die im Prinzip auf eine weitere „Individualisierung" der Steuerzahlung innerhalb der Gemeinde hinauslaufen und die auch oben (in Unterkapitel B.) hätten angesprochen werden können.

Anknüpfungspunkte für Steuern auf dezentraler Ebene ergeben sich auf Basis des Äquivalenzprinzips[543] dort, wo spezifische Nutzen zurechenbar sind, wo jedoch individualisierte Preise als Gebühren ausscheiden. Hier sind Indikatoren zu finden, die zumindest eine (weitere) Annäherung an das Äquivalenzprinzip erlauben. Eine Möglichkeit kann darin gesehen werden, den Ausschluß noch kleinräumiger vorzunehmen, als dies schon durch die Existenz der lokalen Ebene der Fall ist. Dies setzt aber voraus, daß es sich nicht um reine öffentliche Güter innerhalb der Gebietskörperschaft handelt. Das Ausmaß der weitergehenden Dezentralisierung im Sinne eines engeren Zuschnitts von Nutzenkreisen und Kostenträgern stellt demnach eine Funktion des Öffentlichkeitsgrades des angebotenen Gutes dar.

Handelt es sich um ein reines öffentliches Gut innerhalb der Gebietskörperschaft als ganzer, so stellen Kopfsteuern in vielen Fällen eine gute Annäherung an die von den einzelnen Bewohnern verursachten Kosten dar. Es ist in vielen Fällen jedenfalls nicht beobachtbar, daß reiche Mitglieder eines Kollektivs signifikant höhere Leistungen beanspruchen als ärmere Mitglieder des Kollektivs. Vielmehr ist zu erwarten, daß die Kostenverursachung in etwa gleich ist. Dies ist auch einer der Gründe dafür, daß von Ökonomen auf der kommunalen Ebene

---

[541] Vgl. *Seiler* (1980), *S.* 513.

[542] Zur Begründung und Ausgestaltung von Zuweisungen vgl. *Breton* (1965); ausführlich *Fischer* (1988).

[543] Für die Ableitung und Beurteilung kommunalbezogener Steuern können neben dem Äquivalenzprinzip weitere Kriterien abgeleitet werden, so etwa die örtliche Radizierbarkeit einer Steuer, die geringe Konjunkturreagibilität, die Wachstumsreagibilität und andere mehr. Siehe dazu *Zimmermann/Postlep* (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

eine Kopfsteuer gefordert wird. Ein anderer Grund kann darin gesehen werden, daß nach weitverbreiteter Auffassung die spezifische Aufgabe der Distribution auf der zentralen Ebene – und nicht auf der dezentralen Ebene – wahrgenommen werden soll. Andererseits zeigen gerade die Erfahrungen in England mit der sog. Poll-Tax, daß das Ergebnis auf der lokalen Ebene auf große Widerstände auf seiten der Bevölkerung treffen kann, wenn ein Armer neben einem Reichen wohnt und beide gleich viel zahlen.

Anders gelagert sind die Anforderungen an die Besteuerung auf der dezentralen Ebene, wenn es sich innerhalb der Gebietskörperschaft nicht um ein reines öffentliches Gut handelt und dementsprechend eine weitergehende Anwendung des Ausschlußprinzips möglich erscheint. Dazu könnte man auf der kommunalen Ebene etwa daran denken, innerhalb bestimmter Kommunen „Stadtteilabgaben" zu erheben, die auf der Vorstellung beruhen, daß einzelne Stadtteile bestimmte Leistungen anbieten, die über das Leistungsbündel anderer Stadtteile hinausgehen.[544] Solche Stadtteilabgaben knüpfen dann an den Sondervorteilen an, die Bürger in einem bestimmten Stadtteil haben. Es wäre demnach die überdurchschnittliche, über einen bestimmten zentral normierten Grundbedarf hinausgehende Versorgung mit bestimmten öffentlichen Leistungen mit einer solchen stadtteilbezogenen Steuer abzugelten.[545] Ein ähnlicher Vorschlag besteht darin, für einzelne „Communities" sog. „impact fees" zu erheben.[546] Bei dieser in den U.S.A. vorkommenden Finanzierungsmethode handelt es sich um eine Art Erschließungsgebühren, die dafür erhoben werden, daß in einzelnen Communities besondere öffentliche Leistungen angeboten werden. – Diese Aspekte laufen sämtlich auf eine weitergehende Realisierung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz hinaus. Es soll ein besseres „Mapping" von Nutzenstreukreisen und jurisdiktionalen Grenzen vorgenommen werden.

Eine andere Möglichkeit, die bei gegebenem Mapping einzelne Gruppen zu identifizieren versucht, besteht darin, die Benutzergruppen kommunaler Leistungen anhand bestimmter Kriterien zusammenzufassen. Auf einer allgemeinen Ebene lassen sich hieraus einwohnerbezogene Steuern, unternehmensbezogene Steuern und vermögensbezogene Steuern ableiten.[547] Die hinter diesen Steuern stehenden relevanten Anknüpfungspunkte sind entsprechend die Einwohner, Unternehmen und Vermögensbesitzer, die jeweils einen Teil des kommunalspezifischen Leistungsangebots nutzen.[548] Durch die einwohnerbezogene Steuer

---

[544] Vgl. zu einem solchen Vorschlag etwa *Kentmann* (1989).

[545] Vgl. *Haller* (1981), *S.* 39 ff.; *Marcus* (1986), *S.* 127.

[546] Vgl. dazu *Scheele* (1993), *S.* 235 ff.

[547] Vgl. *Napp* (1994), *S.* 155 ff.

[548] Daneben ist an eine exportbezogene Steuer zu denken, da ein Teil der gemeindlichen Wertschöpfung an private Haushalte und Unternehmen in anderen Gemeinden verkauft wird. Vgl. ebenda, *S.* 157.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

werden Zuwanderung und Abwanderung von Personen berührt. Sie stellt eine Art Eintrittspreis dar; sie wird heraufgesetzt, wenn weitere Zuwanderung hohe Ballungskosten verursacht, und im umgekehrten Fall herabgesetzt. Die unternehmensbezogene Steuer dient in gleicher Weise zur Regulierung der Ansiedlung oder Abwanderung von Unternehmen bzw. Betriebsstätten. Durch eine nicht verzerrende Bodensteuer sollen die Vorteile der Bodenbesitzer ausgeglichen werden.[549] Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß auch die in Frage kommenden Steuern jeweils einen lokalen Streukreis haben, d.h. die Belastungswirkungen sollten möglichst auf die betreffende Gebietskörperschaft konzentriert bleiben. Nur in diesem Fall ist gewährleistet, daß die kollektiven Entscheidungen rational in dem Sinne ausfallen, daß Kosten und Nutzen gegenübergestellt werden: „Certain kinds of taxes are in a large degree exported to residents of other jurisdictions. Such 'tax-exporting' may easily encourage excessive budgets since they are paid by others."[550]

In diesem Zusammenhang spielt auch das „Prinzip des Interessenausgleichs" eine besondere Rolle. Dieses vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen vorgeschlagene Prinzip beruht auf der Vorstellung, daß spezifische Bedarfe einer sozialen Gruppe aus Abgaben finanziert werden sollen, die aus dieser Gruppe selbst aufgebracht werden.[551] Damit soll verhindert werden, daß solche kommunalen Leistungen veranlaßt werden, die vornehmlich den Mitgliedern einer spezifischen Gruppe Vorteile verschaffen, aber zugleich eine Finanzierung beschlossen wird, die vornehmlich andere Gruppen zu tragen haben. Um ein an Partikularinteressen ausgerichtetes Tätigwerden der Gemeinden zu vermeiden, sollten das Steuersystem und das Abgabensystem daher so ausgestaltet sein, daß ein Interessenausgleich wirkungsvoll erfolgt.[552] Ein solches Gemeindesteuersystem würde nicht nur dafür sorgen, daß den Nutznießern einer kommunalen Leistung indirekt auch die anfallenden Kosten übertragen werden. Es könnte darüber hinaus – und dies macht einen weitergehenden Schritt dieses Prinzips aus – einen Ausgleich zwischen den relevanten Gruppen in der Gemeinde wahrnehmen. Wenn z. B. die Bereitstellung gewerblicher Infrastruktur in einer Kommune und die damit verbundene Ansiedlung neuer Betriebe zu umweltbezogenen Beeinträchtigungen der Wohnbevölkerung führt, könnte ein Interessenausgleich dadurch hergestellt werden, „daß das Gewerbe die von ihm verursachten Nachteile für die Wohnbevölkerung durch erhöhte Anteile an der Finanzierung der Kommunalausgaben kompensiert, die zu zusätzlichen Leistungen der Gemeinde führen. Durch die Steuerzahlung eines Be-

[549] Vgl. *Homburg* (1996), *S.* 492.

[550] *Oates* (1990), *S.* 48.

[551] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), *S.* 32 ff.

[552] Vgl. ebenda, *S.* 34. Ähnlich auch *Napp* (1994), *S.* 155.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

triebes könnte beispielsweise eine Kommune erst in die Lage versetzt werden, eine Sportanlage oder ein Gemeindezentrum zu errichten."[553] Daß der Gedanke des Interessenausgleichs damit – wie vom Wissenschaftlichen Beirat behauptet – über „die *ökonomisch* bestimmten Äquivalenzvorstellungen hinausgeht", mag man bezweifeln, denn letztlich wird die Idee, eine Kosten-Nutzen-Äquivalenz kommunaler Leistungserstellung zu erreichen, lediglich um die Einbeziehung externer Effekte (hier: gruppenbezogener externer Kosten) erweitert.[554]

Die Überlegungen sollen an dieser Stelle enden, allein schon um den Umfang zu wahren. In diesem Abschnitt ging es vor allem darum, den Zusammenhang zwischen dem Äquivalenzprinzip und der Verteilung von Einnahmen im föderativen Staat herauszustellen sowie die Überlegungen zur Ausgestaltung des Einnahmensystems innerhalb der dezentralen Ebene hervorzuheben. – Im hier betrachteten Zusammenhang verdient ein Aspekt unter dem Äquivalenzprinzip jedoch eine genauere Beachtung. Es handelt sich hierbei um das Konzept der überlappenden funktionalen Jurisdiktionen, wie es von *Bruno S. Frey* und anderen entwickelt wurde.

V. Die Rolle der funktionalen Dezentralisierung

In den vorhergehenden Überlegungen wurde durchgehend das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz für die Gestaltung des föderativen Staatsaufbaus zugrundegelegt. Ein Problem entsteht nun daraus, daß dezentrale Jurisdiktionen als „multi-function government" bezogen auf einzelne öffentliche Güter nie ganz passend sein werden.[555] Mit dem Regionenzuschnitt wird es immer in mehr oder minder großem Umfang zu räumlichen externen Effekten kommen. Dies bedeutet aber, daß die fiskalische Äquivalenz immer nur bezogen auf einzelne öffentliche Güter voll wirksam sein kann[556], nicht jedoch bezogen auf Güterbündel, wie sie üblicherweise von räumlich zugeschnittenen Gebietskörperschaften bereitgestellt werden.

Die funktionale Dezentralisierung kann in diesem Zusammenhang als eine Möglichkeit angesehen werden, bestimmte öffentliche Leistungen gemäß ihrem Nutzenstreukreis exakt zuzuschneiden. Eine Stärkung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz kann somit dadurch realisiert werden, daß eine funktionale Dezentralisierung vorgenommen wird, Aufgaben mithin zunehmend durch

---

[553] Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), *S.* 35.

[554] So auch *Peffekoven* (1996), *S.* 39.

[555] Siehe dazu auch die Überlegungen in Unterkapitel A.

[556] Vgl. auch *Zimmermann* (1983), *S.* 16.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

single function governments wahrgenommen werden. Ein bekanntes Beispiel hierfür sind die school districts in den USA.

Dadurch ergibt sich eine unmittelbare Beziehung zur ökonomischen Theorie der Klubs, die ja davon ausgeht, daß ein Klub in aller Regel auch nur ein einziges oder einige wenige Güter bereitstellt. Klubmitglieder können diese Leistung(en) nutzen, während gegenüber Nicht-Klubmitgliedern ein Ausschluß praktiziert werden kann. Diese Überlegungen, die an sich schon seit langem Bestandteil der ökonomischen Föderalismustheorie sind, besitzen aus zwei Gründen eine besondere Relevanz.

Zum einen eröffnet die funktionale Dezentralisierung die Möglichkeit, anstelle auf öffentliche Angebotsformen zunehmend auf private Angebotsformen überzugehen. Dies ergibt sich daraus, daß bei ausreichend kleinem Nutzenstreukreis ein Ausschluß vorgenommen werden kann. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, daß die Nutzergruppe bei geringer Zahl der Nutzer sehr überschaubar ist, sich die einzelnen Nutzer u.U. untereinander kennen und eine Freifahrerposition durch den einzelnen nicht (mehr) eingenommen werden kann. Die Bildung von Klubs für bestimmte bisher staatlich wahrgenommene Aufgaben bedeutet nun nichts anderes, als daß die Aufgabenwahrnehmung nicht mehr oder nicht mehr allein durch eine Gebietskörperschaft, verstanden als Zwangsgenossenschaft mit hoheitlicher Gewalt, erfolgen muß, sondern daß auch freiwillige Klubmitgliedschaften und damit private Angebotsformen denkbar sind. Damit ist staatliche Hoheitsgewalt nicht mehr zwingend als relevantes Merkmal heranzuziehen; aus dem single function government wird ein single function club. Die zuvor öffentliche Aufgabe kann beispielsweise durch eine Non-profit-Organisation wahrgenommen werden, wobei der Öffentliche-Guts-Charakter der zu erfüllenden Tätigkeit etwa durch staatlicherseits vergebene Zuschüsse abgegolten werden kann, um auf diese Weise für ein ausreichendes Angebot zu sorgen.[557]

Mit dieser Überlegung wird die Privatisierung zum gedanklichen Endpunkt der funktionalen Dezentralisierung von Staatsaufgaben.[558] Es ist vor diesem Hintergrund kein Zufall, daß die für Privatisierung in Frage kommenden Fälle zumeist auf der kommunalen Ebene liegen. Der räumliche Nutzenkreis einer bestimmten Aufgabe ist hier eng begrenzt, so daß oft eine private Aufgabenerfüllung durch Klubs denkbar und möglich ist. Im Prinzip können daher zahlreiche Aufgaben durch den „Dritten Sektor" als zwischen Markt und Staat liegenden Bereich wahrgenommenen werden, und die Aufgabenwahrnehmung kann

[557] Vgl. hierzu etwa *Zimmermann* (1999).

[558] Vgl. *Zimmermann* (1983), *S.* 16 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

durch diese Form der weitergehenden funktionalen Dezentralisierung erklärt werden.[559]

Zum anderen erhält der Aspekt der funktionalen Dezentralisierung seine neuerliche Relevanz aus dem Konzept der FOCJ („functional, overlapping, competing jurisdictions").[560] Es liegt insofern eine starke Affinität zur ökonomischen Föderalismustheorie vor, als funktionale Dezentralisierung, also die Beschränkung auf eine oder nur wenige Aufgaben, auch im Konzept der FOCJ den Ausgangspunkt darstellt. Im Unterschied zur ökonomischen Föderalismustheorie werden jedoch explizit auch die Wirkungen von FOCJ auf die politischen Entscheidungsprozesse mit eingeschlossen. Dies ist in der Föderalismustheorie im allgemeinen nicht der Fall, da hier davon ausgegangen wird, daß sich allein die Bürger/Unternehmen im Sinne des „voting with the feet" anpassen.[561] Man kann das Konzept der FOCJ daher als Fortentwicklung des Konzepts der funktionalen Dezentralisierung ansehen.[562]

Im Konzept des FOCJ wird davon ausgegangen, daß die funktional gegliederten Gebietskörperschaften überlappend und wettbewerblich organisiert sind. In einem Gebiet A wird also ein Angebot bezüglich bestimmter Leistungen nicht nur von einer Jurisdiktion, sondern auch von anderen, u.U. räumlich entfernten Jurisdiktionen gemacht. Zur Vermeidung des Freifahrerverhaltens ist dazu festzulegen, daß die Jurisdiktionen Zwangsbeiträge erheben können. Dies geht natürlich nur bei Leistungen, bei denen ein Ausschluß praktiziert werden kann. Der einzelne Bürger ist dann gezwungen, sich einem Kollektiv anzuschließen, nur welches Kollektiv er auswählt, bleibt im Konzept des FOCJ offen. Diese Überlegung eröffnet ganz neue Dimensionen der Wahrnehmung der Exit-Option: Anstatt gezwungen zu sein, unter hohen Mobilitätskosten räumlich auszuwandern, kann Exit nunmehr auch in der Weise erfolgen, daß die Wirtschaftssubjekte am Ort bleiben, dabei aber aus einem Kollektiv austreten und sich einem anderen Kollektiv anschließen. Eine weitere Folge hiervon ist, daß sich politische Agenten anders verhalten werden: Weil die Exit-Drohung nunmehr glaubhafter wird, sehen sie sich gezwungen, Leistungs-Steuer-Bündel anzubieten, die auf die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte ausgerichtet sind. Dies wiederum führt zu einer Stärkung des Äquivalenzprinzips.

---

[559] *Schuppert* (1994).

[560] Vgl. dazu im einzelnen *Casella/Frey* (1992); *Straubhaar* (1995); *Frey/Eichenberger* (1995); *Eichenberger* (1996).

[561] Vgl. *Eichenberger* (1996), *S.* 113.

[562] Eine wichtige Vorarbeit zu diesem Konzept mag man auch in den Überlegungen zum „internal exit" sehen. Damit ist die Möglichkeit beschrieben, durch interne Separation sich von einer Gebietskörperschaft zu lösen und eine neue zu schaffen. Siehe dazu *Buchanan* und *Faith* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Damit zeigt sich insgesamt, daß eine zunehmende Berücksichtigung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz auf eine verstärkte funktionale Dezentralisierung hinausläuft. Dies impliziert nicht nur eine bessere Abstimmung von Nutzern, Zahlern und Entscheidungsträgern, sondern auch vielfältige neue Angebotsformen für öffentliche Leistungen. Neben dem staatlichen und dem privaten Angebot eröffnen sich damit insbesondere Möglichkeiten für Non-Profit-Organisationen, die vor diesem Hintergrund eher zunehmen dürften. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Entwicklungen in den U.S.A. zu verweisen, wo öffentliche Angebote zunehmend durch derartige private oder halbprivate Organisationen wahrgenommen werden.[563]

Mit den Überlegungen zur funktionalen Dezentralisierung sind bereits wichtige Aspekte angesprochen worden, die auch für die Organisation der Sozialversicherung eine Rolle spielen. Die Sozialversicherungsträger in der Bundesrepublik Deutschland kann man als funktionale Körperschaften ansehen. In vielen Fällen weisen sie auch eine spezifische regionale Struktur auf. Im Unterschied zu den in diesem Abschnitt angestellten Überlegungen spielen aber bei den Sozialversicherungen sowohl die individuelle als auch die zeitliche Äquivalenz eine zusätzliche Rolle. Diese Aspekte sollen im folgenden aufgegriffen und ergänzt werden, wenn es um die soziale Sicherung unter dem Äquivalenzprinzip geht.

D. Die soziale Sicherung unter dem Äquivalenzprinzip[564]

I. Anlaß für die Behandlung der sozialen Sicherung unter dem Äquivalenzprinzip und Vorgehensweise

Die soziale Sicherung umfaßt in der Bundesrepublik Deutschland die Sozialversicherungen sowie die verschiedenen Sozialausgaben der Gebietskörperschaften. Sie wird im Sozialbudget zusammengefaßt. Die Sozialversicherungen ihrerseits umfassen die Gesetzliche Renten-, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung. Im Rahmen der Staatsfinanzierung sind in der Bundesrepublik Deutschland die Sozialversicherungen in den vergangenen 30 Jahren besonders stark gewachsen. Doch auch die von den Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) wahrgenommenen sozialpolitischen Aufgaben weisen innerhalb des Aufgabenspektrums der öffentlichen Hand ein großes Wachstum auf. Diese hohen Wachstumsraten im Bereich der sozialen Sicherung

---

[563] Vgl. dazu grundsätzlich auch *Ostrom* (1990); dies. (1993); mit Bezug zu konkreten Beispielen siehe auch *Foldvary* (1994), Kap. 9–13; *Boudreaux/Holcombe* (1989).

[564] Die folgenden Überlegungen finden sich in leicht veränderter Form in *Hansjürgens* (1999b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

entsprechen sicherlich zu einem guten Teil veränderten Präferenzen der Bevölkerung. Dennoch muß dieses Anwachsen als dramatisch eingestuft werden und zunehmend bedenklich stimmen. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, daß die meisten wirtschaftlichen Entscheidungen der privaten Haushalte und Unternehmen unter dem Eindruck der *gesamten* Belastung mit Steuern und Sozialabgaben getroffen werden. Es ist somit die (alle Zwangsabgaben – Steuern und Beiträge – umfassende) *Zwangsabgabenquote*, die entscheidend für die Frage der „disincentive"-Wirkungen mit Blick auf Arbeiten, Sparen, Investieren usw. in der Volkswirtschaft ist – und nicht allein die Steuerquote.[565]

Vor diesem Hintergrund ist es keineswegs überraschend, daß sich die gegenwärtige wirtschaftspolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland in einem starken Maße auf die Systeme der sozialen Sicherung bezieht.[566] Den Hintergrund hierfür bilden neben dem beschriebenen Wachstum der Sozialausgaben vor allem folgende Aspekte:

- Die *demographische Entwicklung* in der Bundesrepublik Deutschland führt dazu, daß der Anteil alter Menschen an der Bevölkerung dramatisch zunehmen wird (zunehmendes Lebensalter; geringe Geburtenzahlen). Sofern diese Entwicklungen nicht durch Zuwanderungen korrigiert werden[567], kommt es zu erheblichen Finanzierungsproblemen für die Alterssicherung sowie für die Absicherung des Krankheitsrisikos.[568]
- Die derzeitige *hohe Arbeitslosigkeit* verschärft diese Tendenzen. Hohe Arbeitslosigkeit führt nicht nur zu erhöhten Ausgaben der Arbeitslosenversicherung sowie mangelndem Steueraufkommen aufgrund schwindender Bemessungsgrundlagen. Sie hat auch negative Konsequenzen für die Finanzierung der Renten- und Krankenversicherung. Dabei mag man allerdings die Hoffnung haben, daß sich die Probleme mit Besserung der Situation auf den Arbeitsmärkten entschärfen.
- Der Prozeß der *deutschen Wiedervereinigung* hat die kurzfristigen Finanzierungsprobleme in den Sozialversicherungen in den vergangenen Jahren noch verschärft. Bedingt durch die Übernahme der Rentner in die Systeme der

---

[565] Vgl. dazu auch *Zimmermann* (1988), *S.* 37.

[566] Vgl. als Beleg für die Diskussion um die Reform der sozialen Sicherungssysteme etwa Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996), Fünftes Kapitel, oder den Sonderband der Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (1997), der sich ausschließlich mit diesem Thema befaßt.

[567] Eine Umkehr dieser Entwicklung durch Veränderungen des generativen Verhaltens der deutschen Bevölkerung aufgrund sich wandelnder Fertilität ist nicht zu erwarten und im übrigen auch in den nächsten 20 bis 30 Jahren gar nicht möglich, da die (wenigen) Frauen im gebärfähigen Alter schon jetzt geboren sind.

[568] Zu den vor allem in längerer Frist zu erwartenden Auswirkungen der Veränderung der Altersstruktur auf die Alterssicherung vgl. *Bräuninger/Walter* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Altersversorgung, eine große Zahl von Frührentnern infolge des Zusammenbruchs des DDR-Wirtschaftssystems und die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland hat sich eine (weitere) Verschärfung der Situation in den Sozialversicherungen ergeben. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung geht davon aus, daß ohne die Wiedervereinigung die Finanzierungsprobleme in den Sozialversicherungssystemen ohne größere Schwierigkeiten hätten aufgefangen werden können bzw. gar nicht erst aufgetreten wären.[569] Die Systeme seien im Prinzip funktionsfähig.[570] Jedoch wird hierbei nicht berücksichtigt, daß einerseits die vereinigungsbedingten Folgen noch länger anhalten werden und daß andererseits insbesondere die demographische Entwicklung in Deutschland einen Handlungsbedarf in den Sozialversicherungen gerade langfristig erforderlich macht.

- Schließlich wird ein Reformbedarf in den Systemen der sozialen Sicherung aus dem zunehmenden internationalen Wettbewerb der Standorte abgeleitet. Unabhängig davon, ob man die pessimistischen Einschätzungen einiger Ökonomen teilt, daß der Standortwettbewerb zu einem Wettbewerb „nach unten" und damit zu einem Zusammenbrechen der Verteilungssysteme führen werde[571], ist weithin unbestritten, daß sich aus dem Standortwettbewerb ein Reformbedarf auch der sozialen Sicherung ergibt.[572]

Es wird deutlich, daß es sich bei den Problemen keineswegs (nur) um kurzfristige Krisenerscheinungen handelt, sondern (auch) um langfristig angelegte Probleme, die daher einer grundlegenden Reform zugeführt werden müssen. Nur wenn es in der Bundesrepublik Deutschland dazu kommt, daß die notwendigen Weichenstellungen vorgenommen werden, wird es auch gelingen, einen Kollaps der Sicherungssysteme zu vermeiden.

Neben dieser vor allem aus der politischen Diskussion und empirischen Entwicklung resultierenden Notwendigkeit der Behandlung von sozialer Sicherung ist ihre Einbeziehung in diese Studie aber auch aus einem anderen – grundlegenden – Zusammenhang von Bedeutung. Die Besonderheit der Sozial-

---

[569] Vgl. *Meinhardt* (1997).

[570] „Durch das Verlagern von Teilen der finanziellen Vereinigungsfolgen in den Bereich der Sozialversicherung wurde das System der solidarischen Absicherung über Gebühr beansprucht und in Mißkredit gebracht. In keiner Versicherung ist es möglich, nach Eintritt des Schadens Mitglied der Versicherungsgemeinschaft zu werden. Nachdem der gesetzlichen Sozialversicherung dieses aber zugemutet wurde und sie in finanzielle Engpässe gekommen ist, wird das System der sozialen Absicherung in Frage gestellt. Dies heißt aber, den Sachverhalt auf den Kopf zu stellen." Ebenda.

[571] Vgl. etwa die Befürchtungen von *H.-W. Sinn* (1995), *S.* 240 ff.

[572] Zu diesem Aspekt ist mittlerweile eine umfangreiche Literatur entstanden. Vgl. exemplarisch *Hüther* (1997); ferner *Hüther/Premer* (1997), *S.* 117 ff. Ein Reformbedarf wird aber auch von den Befürwortern des Sozialstaats ausdrücklich anerkannt. Vgl. *Lampert* (1993), *S.* 37 ff.; *ders.* (1994), *S.* 415 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

versicherungen ist nämlich vor dem Hintergrund des Äquivalenzprinzips auch darin zu sehen, daß bei diesen Systemen sowohl Elemente der sachlichen als auch der räumlichen und zeitlichen Äquivalenz vorzufinden sind. Die sachliche Äquivalenz ergibt sich daraus, daß in den meisten Fällen Sozialbeiträge die für die Finanzierung spezifischer Ausgaben relevanten Abgaben darstellen. Mit der Beitragszahlung ist insoweit sichergestellt, daß zwischen der Zahlung und dem empfangenen Nutzen eine (sachliche) Beziehung besteht. Die räumliche Äquivalenz resultiert daraus, daß bei manchen Sozialversicherungen auch eine räumliche Abgrenzung der Versicherungen vorliegt. Die Systeme beziehen sich damit auf die Bevölkerung in einzelnen Teilregionen mit der Folge, daß u.U. homogene Bevölkerungsgruppen – und damit Risiken – zusammengefaßt werden. Dies schließt jedoch nicht aus, daß, wie etwa im Falle der Gesetzlichen Krankenversicherung durch den Risikostrukturausgleich, ein Ausgleich zwischen den regionalen Einheiten erfolgen kann. Die zeitliche Äquivalenz wird schließlich dadurch berührt, daß zwischen der Beitragszahlung und der Inanspruchnahme der Leistungen zumeist ein längerer Zeithorizont liegt. Bei der Gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung ergibt sich der Leistungsanspruch nur, wenn der Versicherungsfall eintritt, also bei Krankheit, Unfall usw., während bei der Gesetzlichen Rentenversicherung mit dem Eintritt in das Rentenalter ein solcher Anspruch, wie auch bei der privaten Rentenversicherung, „automatisch" fällig wird.

Wie bei den obigen Unterkapiteln zur Einnahmenerhebung und zur Gestaltung des föderativen Staatsaufbaus ist es auch in diesem Unterkapitel nicht möglich, die soziale Sicherung umfassend mit Blick auf das Äquivalenzprinzip zu diskutieren. Dies würde eine ausführliche Auseinandersetzung mit den institutionellen Grundlagen der einzelnen Sozialversicherungsträger, den Anspruchsvoraussetzungen und den Regelungen zur Beitrags- und Leistungsgestaltung erfordern. Zudem besteht in der Bundesrepublik Deutschland eine umfangreiche Literatur zu diesen Fragen.[573] Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher auf einige ausgewählte Aspekte: Als erstes soll in grundsätzlicher Weise auf die Frage eingegangen werden, in welchem Zusammenhang die soziale Sicherung und das Äquivalenzprinzip stehen. Dazu wird auf eine Unterscheidung zwischen allokativen und verteilungsbezogenen Aufgaben der sozialen Sicherung zurückgegriffen (II), und es werden über alle Sozialversicherungen hinweg in einer generellen Form Anknüpfungspunkte und Affinitäten bezüglich des Äquivalenzprinzips identifiziert (III). Zweitens wird auf die Gesetzliche Rentenversicherung eingegangen, um hier einige gegenwärtige Probleme und Folgerungen einer verstärkten Anwendung des Äquivalenzprinzips aufzuzeigen (IV). Schließlich wird drittens, um den engeren Bereich der Sozialversicherun-

[573] Hier sei etwa auf *Schmähl* (1985) (und die darin enthaltenen Einzelbeiträge) verwiesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gen zu verlassen und auch die Transfertätigkeit der Gebietskörperschaften zu erfassen, am Beispiel der Finanzierung der Kindererziehung gezeigt, daß auch in diesem Bereich Elemente einer äquivalenzorientierten Staatsfinanzierung Anwendung finden können (V). Damit soll verdeutlicht werden, daß selbst in Bereichen, in denen für das vorrangig auf die allokative Staatstätigkeit bezogene Äquivalenzprinzip – zumindest auf den ersten Blick – keine Anwendungsmöglichkeiten gesehen werden, Berührungspunkte gegeben sind. Eine Schlußbemerkung schließt dieses Unterkapitel ab (VI).

II. Zum Zusammenhang zwischen sozialer Sicherung und Äquivalenzprinzip

1. Die Unterteilung in allokative und verteilungsbezogene Funktionen im Rahmen der sozialen Sicherung

Häufig wird die soziale Sicherung allokativen und verteilungsbezogenen Zielsetzungen zugeordnet.[574] Diese Unterscheidung stellt darauf ab, daß die soziale Sicherung zum einen allokative Funktionen übernimmt, indem bei Versagen oder Mängeln privater Versicherungsmärkte, beispielsweise wegen „moral hazard" oder „adverse selection", staatliche Versicherungen zur Vorsorge gegen Lebensrisiken notwendig sind. Zum anderen bezieht sich die soziale Sicherung aber auch auf das Verteilungsziel i.e.S. Dazu zählen etwa die Absicherung des Existenzminimums oder andere versorgungs- oder fürsorgebezogene Maßnahmen, die in hohem Maße durch Umverteilungselemente gekennzeichnet sind. Die soziale Sicherung dient in diesem letztgenannten Sinne also auch der Umverteilung von Einkommen und Vermögen.

Die Unterteilung von allokativen und distributiven Zielsetzungen im Rahmen der sozialen Sicherung spielt für die Frage, inwieweit eine stärkere Äquivalenzorientierung in diesem Bereich möglich ist, eine entscheidende Rolle. Auf den ersten Blick scheinen, wie auch der Begriff der „Versicherung" vermuten lassen könnte, die Sozialversicherungen vorrangig in einer Beziehung zu allokativen Zielen zu stehen und zu den verteilungsbezogenen Zielen einen nur geringen Bezug aufzuweisen. Dies widerspricht jedoch den tatsächlichen Gegebenheiten, die zahlreiche Bezugspunkte auch zu verteilungsbezogenen Zielsetzungen aufzeigen, indem die Sozialversicherungssysteme umfassende redistributive Aufgaben im Sinne der vertikalen (zwischen verschiedenen Einkom-

[574] In der Literatur werden hierfür bisweilen die Begriffe Sicherungsökonomik und Verteilungsökonomik verwendet. Vgl. etwa *Petersen* (1988), *S.* 20 ff.; *Berthold* (1990), *S.* 171.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mensklassen) und horizontalen Umverteilung (innerhalb einzelner Einkommensklassen) wahrnehmen. Eine klare Trennung zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen ist in der deutschen Sozialversicherung somit nicht gegeben. Aber auch im Bereich der Sozialtransfers, als einem Gegenstand, von dem man zunächst annimmt, daß er primär dem Verteilungsziel zugerechnet wird und weniger oder gar nicht mit allokativen Zielsetzungen betraut ist, lassen sich ebenso allokative Elemente ausfindig machen. Somit können auch hier, wie unten am Beispiel der Finanzierung der Kindererziehung gezeigt wird, Anknüpfungspunkte für die Umsetzung des Äquivalenzprinzips gefunden werden.

2. Das individuelle Versicherungsprinzip und das Versicherungsprinzip in der Sozialversicherung

Das Äquivalenzprinzip wird in der Sozialversicherung üblicherweise mit dem Versicherungsprinzip gleichgesetzt, während die anderen für die staatliche Vorsorge relevanten Prinzipien, das Versorgungsprinzip und das Fürsorgeprinzip, als in bezug zum Leistungsfähigkeitsprinzip stehend gesehen werden.[575] Mit Blick auf das Versicherungsprinzip ist aber klar zu trennen zwischen seiner Anwendung auf die private (freiwillige), individuelle Vorsorge einerseits und auf die gesetzlich verfügte, staatliche (Zwangs-)Vorsorge andererseits. Im Bereich der *privaten Vorsorge* bedeutet Versicherungsprinzip die Erhebung risikoproportionaler Beiträge, die sich an erwarteten Schäden bzw. an der erwarteten Versicherungsleistung orientieren. Diese Beiträge können versicherungsmathematisch errechnet werden. Es handelt sich daher um eine *versicherungstechnische Äquivalenz*, die einen engen Zusammenhang zwischen Leistungshöhe und Beitragshöhe (auf der Basis versicherungsmathematischer Abschätzungen der durchschnittlichen künftigen Risiken einzelner in sich homogener Risikogruppen) herstellt.[576] Solch eine versicherungsmathematische Äquivalenz entspricht dem Äquivalenzprinzip in seiner Version der marktmäßigen Äquivalenz.

Im Bereich der gesetzlich verfügten und *staatlichen Vorsorge* beinhaltet das Versicherungsprinzip demgegenüber, daß das privatwirtschaftliche Versicherungsprinzip durchbrochen wird, was sich vor allem aus Solidarzielen, die für eine Sozialversicherung – im Gegensatz zu einer Privatversicherung – typisch

---

[575] Vgl. *Zimmermann/Henke* (1994), *S.* 147 ff., insbesondere *S.* 149.

[576] Systeme, die auf einem solchen versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip beruhen, werden als „contribution-defined systems" bezeichnet, wenn sich die Leistungen nach den Beiträgen richten. Fehler in der Vorausschau der künftigen Entwicklung schlagen sich dann in veränderten Leistungen nieder. Im Gegensatz dazu stehen „benefit-defined systems", bei denen sich die Beitragshöhe nach der Höhe der zugesagten Leistung richtet. Vgl. *Hauser* (1997), *S.* 167.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sind, ergibt.[577] Ihren Ausfluß haben derartige Solidarziele in den Sozialversicherungssystemen in verschiedenen Einzelregelungen gefunden, etwa im Zwangscharakter der Versicherung, Einschränkungen der Mitgliedschaft, Umverteilungsaufgaben und – am wichtigsten – dem versicherungspflichtigen Arbeitnehmereinkommen als Bemessungsgrundlage.[578] Damit handelt es sich beim Versicherungsprinzip in der Sozialversicherung nicht um eine marktanalogen Tauschhandlungen folgende Äquivalenzbeziehung, sondern um ein Prinzip, das zwischen der kostenmäßigen Äquivalenz und dem Leistungsfähigkeitsprinzip liegt. Die versicherungstechnische Äquivalenz ist in ihrer reinen Form nicht verwirklicht. Vielmehr wird hier von einer sog. *strukturellen Äquivalenz* gesprochen. Hierbei ist mit der Beitragszahlung nicht mehr der Anspruch auf eine dem Beitrag entsprechende Versicherungsleistung gegeben. Vielmehr hat der Beitragszahler lediglich einen Anspruch *dem Grunde nach.*[579] Es wird aber immerhin gefordert, daß bei der Versicherungsleistung gewährleistet ist, daß die Rangordnung der Leistungszahlung der Rangordnung der Beitragszahlung entspricht. Man spricht daher auch von *Rangordnungsäquivalenz* oder *Teilhabeäquivalenz.*

Eine Stärkung des Äquivalenzgedankens in der Sozialversicherung kann vor diesem Hintergrund über zwei Wege erfolgen. (1) Es wird eine verstärkte Anwendung der versicherungstechnischen Äquivalenz im Rahmen der privaten Eigenvorsorge angestrebt. (2) Es wird eine Stärkung des Versicherungsprinzips innerhalb der Sozialversicherung anvisiert, indem die Elemente der Versorgung und Fürsorge reduziert und der Beitragscharakter der Sozialversicherung gestärkt werden. Bevor im folgenden auf diese Möglichkeiten eingegangen wird, ist zuvor in grundsätzlicher Weise auf den Zusammenhang von verteilungs- und versicherungsbezogenen (im Sinne von allokativen) Aufgaben einzugehen.

3. Umverteilung als Versicherung?

Die obige Unterscheidung der sozialen Sicherung in allokative Elemente einerseits und verteilungsbezogene Elemente andererseits legt es nahe, eine möglichst klare Trennung zwischen den beiden Funktionen der sozialen Sicherungssysteme vorzunehmen. Unabhängig davon, daß in den bestehenden Systemen der Bundesrepublik Deutschland beide Zielsetzungen vermischt auftreten, hätte man dann eine klare ordnungspolitische Leitlinie, an der sich die Finanzierung

---

[577] Zur Abgrenzung des individuellen Versicherungsprinzips und dem Versicherungsprinzip in der Sozialversicherung vgl. am Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung *Henke* (1985), *S.* 58 ff.

[578] Vgl. *Zimmermann/Henke* (1994), *S.* 148.

[579] Siehe *Schmähl* (1994a), *S.* 366.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Sozialversicherungssysteme orientieren könnte: Für die allokativen Aufgaben wären äquivalenzorientierte Beiträge zu erheben, die möglichst der versicherungsmathematischen Äquivalenz entsprechen oder sich ihr annähern sollten, während für die verteilungsbezogenen Aufgaben die Steuerfinanzierung mit Mitteln aus dem allgemeinen Staatshaushalt die adäquate Finanzierungsmethode darstellte. Die Entflechtung allokativer und umverteilender Aufgaben hätte den Vorteil, daß die vom Staatsbürger als komplex und undurchschaubar wahrgenommenen Versicherungs- und Transfersysteme eine höhere Transparenz aufwiesen und auf diese Weise eine höhere Akzeptanz beim Staatsbürger erreicht werden könnte. Es würde auf diese Weise auch die Trennung von Allokations- und Distributionsfragen realisiert mit der Konsequenz, daß die allokative Funktion an eine äquivalenzorientierte Finanzierung und die Verteilungsfunktion an eine Steuerfinanzierung gekoppelt werden könnte.

Nun wird in der Literatur insbesondere von *Hans-Werner Sinn* darauf hingewiesen, daß die Umverteilung im Sozialstaat ebenfalls eine Risikominderungsfunktion (und damit allokative Funktion) aufweise. *Sinn* faßt jegliche Umverteilung des Staates – sei es in Form von Steuern, Transferausgaben oder der Bereitstellung öffentlicher Güter – als Versicherung auf. „Es besteht kein Gegensatz zwischen Umverteilung und Versicherung, denn eine Versicherung ist doch ein Umverteilungssystem, das Ressourcen der Glücklichen auf jene überträgt, die Pech gehabt haben. Umverteilung und Versicherung sind zwei Seiten derselben Medaille."[580] Dahinter steht die Vorstellung, daß die Umverteilung risikomindernd wirkt. Umverteilung „gibt den jungen Menschen die Sicherheit und das Selbstvertrauen, das sie brauchen, um riskante und vielversprechende Lebenschancen wahrzunehmen."[581] Aus diesem Grunde würden auch Eltern zum Vorteil ihrer Kinder für ein stärker umverteilendes System tendieren: „The risk not having a successful career is substantial for young, and even more so for unborn, children. Knowing these risks, parents may well opt for a massive program of income redistribution to insure their children against bad luck in terms of missed opportunities, illness, injuries and an unfavourable endowment of innate abilities."[582] Umverteilung sei nach *Sinn* daher ein Instrument zur Vermehrung des knappen Produktionsfaktors Risiko.[583] Er vermutet sogar, daß der Sozialstaat „erst einen Großteil der Produktivkräfte freigesetzt hat, die für den wirtschaftlichen Aufschwung der Nachkriegszeit verantwortlich waren."[584]

---

[580] *H.-W. Sinn* (1986), *S.* 566.
[581] Ebenda, *S.* 567.
[582] *H.-W. Sinn* (1996), *S.* 1.
[583] *H.-W. Sinn* (1986), *S.* 566.
[584] Vgl. ebenda, *S.* 567.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

In eine ähnliche Richtung gehen die Überlegungen von *Homann* und *Pies*.[585] Sie sind der Auffassung, die Theorie der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland sei ihrer Natur nach widersprüchlich und gegen den Markt gerichtet. Dies zeige sich darin, daß es die der Sozialpolitik zugrundeliegende Annahme sei, daß ein grundlegender Konflikt zwischen der Marktwirtschaft (Effizienz) und den sozialpolitischen Zielen (Gleichheit) bestehe.[586] Eine Stärkung sozialpolitischer Ziele würde daher eine Verletzung des Effizienzziels nach sich ziehen und umgekehrt. Wissenschaftliche Beratung in der Sozialpolitik sei, dadurch bedingt, in hohem Maße durch Werturteile gekennzeichnet, die entweder einseitig mehr Effizienz oder mehr Gleichheit fordern würden. Dies würde den grundlegenden Konflikt zwischen den beiden Ansätzen noch verschärfen und sei ein Grund für die gegenwärtige Blockade in der sozialpolitischen Diskussion. *Homann* und *Pies* selbst versuchen diesen Gegensatz durch eine konstitutionelle (Re-)Interpretation von sozialer Sicherung zu überwinden. Danach müßten die Mitglieder einer Gesellschaft erstens erkennen, daß soziale Wohlfahrtsprogramme als Austausch dafür gesehen werden können, daß die Empfänger von Sozialleistungen, die „Unglücklichen", eine marktwirtschaftliche Ordnung akzeptieren. In diesem Sinne fungierten die Ausgaben für soziale Sicherung als *Toleranzprämie*.[587] Darüber hinaus müßten die Mitglieder der Gesellschaft zweitens erkennen, daß eine Zunahme von Sozialprogrammen, beispielsweise im Bildungsbereich, als *kollektive Investition* gesehen werden könne.[588] Beide Maßnahmen würden die Risiken der Individuen, die sich aus der Teilnahme am Marktgeschehen ergeben, mindern, und die Möglichkeiten zur Realisierung von Tauschgewinnen sowohl für Zahler als auch Empfänger sozialer Maßnahmen eröffnen. Eine Sozialpolitik dieser Art sei keine Sozialpolitik gegen, sondern *für* den Markt, weil sie letztlich eine Stärkung der Marktkräfte bewirke. Auch hier wird also argumentiert, daß eine Gesellschaft auf der konstitutionellen Ebene hinter dem „Schleier der Ungewißheit" Allokation und Umverteilung als eine Einheit sehen kann. Auch hier ist demnach eine Gleichsetzung von allokativen und distributiven Funktionen der sozialen Sicherung mitgedacht.

Obwohl die Begründung von sozialer Sicherung durch die Überlegungen von *Sinn* und *Homann/Pies* ohne Zweifel zusätzliche Elemente enthält, die z.T. in

---

[585] Vgl. *Homann/Pies* (1996), *S.* 203 ff.; *Pies* (1999), *S.* 141 ff.

[586] *Homann/Pies* (1996), *S.* 205 ff.

[587] Ebenda, *S.* 220 (Hervorhebung im Original).

[588] In diesem Aspekt kann man auch die Aufforderung sehen, der Gesellschaft klarzumachen, welche Bedeutung die Förderung von Humanvermögen hat. In diesem Verständnis lassen sich Anknüpfungspunkte zur Diskussion um die Förderung von Humanvermögen finden, wie sie etwa im Fünften Familienbericht zu finden ist. Vgl. Bundesministerium für Familien und Senioren (1994); *Krüsselberg* (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der gegenwärtigen Diskussion um die Notwendigkeit von sozialen Sicherungssystemen zu wenig beachtet werden, und obwohl insbesondere die Existenzsicherung ganz ohne Zweifel auch eine risikomindernde Funktion aufweisen dürfte, da der einzelne weiß, daß er nicht ins Bodenlose fällt, wenn er scheitern sollte, läßt sich die hiermit verbundene Gleichsetzung von Versicherung und Umverteilung nicht rechtfertigen. Vor allem die Übertragung der Bedeutung einer grundsätzlichen Sicherungsfunktion, wie sie etwa durch die Sicherung des Existenzminimums im Rahmen der Sozialhilfe gewährleistet ist, auf *alle* Formen der staatlichen Umverteilung erscheint in hohem Maße problematisch.[589] Viele Umverteilungsmaßnahmen haben mit der grundlegenden Sicherung des Existenzminimums – und die ist in erster Linie verantwortlich für die Bereitschaft zur Übernahme von Risiken – nicht viel gemein. Wird jegliche Form der Umverteilung als risikomindernd angesehen, wie dies bei *Sinn* oder bei *Homann/Pies* anklingt, so besteht die Gefahr, daß aus der Schaffung von Freiheit durch Verminderung von Risiken eine Gefahr der Freiheit durch ausufernde Umverteilung – und damit eine Erhöhung von Risiken – wird.[590]

Die Vorstellung, Eltern würden ein redistributives System begrüßen, um die Existenz der Kinder bei Erfolglosigkeit nicht gefährdet zu sehen, ignoriert zudem die Möglichkeiten der Eltern, durch private Sicherung die Kinder zu schützen. Für die Vornahme einer privaten, individuellen Absicherung auf seiten der Eltern spricht, daß sie ja keinesfalls sicher sein können, daß die staatlichen Umverteilungssysteme zukünftig (wenn die Kinder erwachsen sind) überhaupt noch in der Lage sind, ihren Funktionen zur Absicherung der Kinder nachzukommen. Im übrigen würde die Elterngeneration, wenn sie sich für ein starkes umverteilendes System zugunsten ihrer Kinder ausspricht, ja auch in der Gegenwart ein solches stark redistributives System akzeptieren, was auf eine Verschlechterung der eigenen Einkommensposition hinauslaufen kann.

Daher kann man folgern: „Wirtschaftspolitisch ist die zuvor beschriebene Begriffsbildung (der Gleichsetzung von Versicherung und Umverteilung, B. H.) wenig hilfreich, sie setzt Ungleiches gleich und gewinnt deshalb keine Orientierung für die Gestaltung der entsprechenden Politikbereiche."[591] Aus ordnungspolitischer Perspektive ist daher an der Trennung zwischen Sicherungs- und Verteilungsfunktionen festzuhalten. Mit Blick auf die Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips heißt das, daß ein verstärkter Einsatz dieses Prinzips sehr wohl möglich erscheint, wenn eine stärkere Trennung von Versicherungs- und

---

[589] Vgl. zur Kritik auch *Hüther* (1997), *S.* 199 ff.

[590] Zu einer Analyse des Sozialstaats im Konflikt zwischen Sicherung und Freiheit siehe *Krüsselberg* (1978).

[591] Ebenda, *S.* 201.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Umverteilungselementen in den Systemen der Sozialversicherung akzeptiert wird.

Vor diesem grundsätzlichen Hintergrund ist nun zu analysieren, wo und in welchem Umfang sich Anknüpfungspunkte für eine verstärkte äquivalenzorientierte Staatsfinanzierung in der Sozialversicherung finden lassen.

III. Anknüpfungspunkte für verstärkte Äquivalenzfinanzierung in den einzelnen Sozialversicherungen – Ein Überblick

Eine Analyse der Frage, inwieweit die einzelnen Zweige der Sozialversicherungssysteme einer stärkeren Äquivalenzorientierung zugänglich sind, erfordert einen hohen Detailliertheitsgrad, der an dieser Stelle nicht geleistet werden kann. Aus diesem Grunde beschränken sich die Ausführungen im folgenden darauf, mögliche Anknüpfungspunkte für verstärkte Äquivalenzorientierung in den einzelnen Sozialversicherungen herauszustellen. Im folgenden Abschnitt IV soll dann exemplarisch anhand der Gesetzlichen Rentenversicherung etwas mehr in die Tiefe gegangen werden.

Von den in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Sozialversicherungen (Gesetzliche Renten-, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung) wird die *Gesetzliche Unfallversicherung* auf der Basis von Beiträgen finanziert, die weitgehend dem Äquivalenzprinzip entsprechen. Die Beiträge sind allein von den Arbeitgebern aufzubringen, was für sie gleichzeitig einen Anreiz mit sich bringt, die Bedingungen am Arbeitsplatz so zu gestalten, daß möglichst keine Unfälle passieren.

Bei den übrigen Sozialversicherungen erfolgt die Finanzierung demgegenüber anteilig durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer.[592] Hier ist in unterschiedlichem Ausmaß die Möglichkeit gegeben, auf verstärkte Äquivalenzfinanzierung zurückzugreifen. Entscheidend ist hierbei jeweils, ob durch die Art der Finanzierung Einfluß auf die Nachfrage nach Versicherungsleistungen genommen werden kann. Geschieht dies, so kann man erwarten, daß sich positive Wirkungen auf den politischen Prozeß ergeben, wie sie in Teil 2 dieser Studie herausgearbeitet wurden. Es kommt somit insgesamt zu mehr Effizienz in den Sozialversicherungen.

Das Prinzip der Beitragsäquivalenz (im obigen Sinne der strukturellen Äquivalenz) kann am ehesten in der Alterssicherung und bei der Sicherung im Krankheitsfall realisiert werden. Die jeweiligen Risiken sind in einem versiche-

[592] Durch den Wegfall eines Feiertages zur Entlastung der Arbeitgeber für ihre Beiträge zur Pflegeversicherung tragen die Arbeitnehmer faktisch die gesamten Kosten für diese Versicherung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

rungsmathematischen Sinne recht gut kalkulierbar, wie auch die Existenz privater Krankenversicherungen zeigt.[593] Bei der *Gesetzlichen Rentenversicherung* ist zwar für den einzelnen die Dauer des Rentenbezugs ungewiß; er weiß nicht, wie lange er das System in Anspruch nehmen wird. Das System als ganzes kann aber ohne weiteres gemäß der Beitragsäquivalenz gestaltet werden, weil die durchschnittliche Lebenserwartung anhand der Sterbetafeln ermittelt werden kann. Eine Finanzierung, die sich bei der Bestimmung der Beitragshöhe an den erwarteten Auszahlungen orientiert, ist also möglich. Damit wären Beitrag und Leistung in einem unmittelbaren Entsprechungsverhältnis. In der Gesetzlichen Rentenversicherung ist ein solcher Zusammenhang zwischen Beitragsleistung und Prämie durch die Rentenformel hergestellt. Es wird also vom Ansatz her der Beitragsäquivalenz gefolgt. Aber die Rentenhöhe wird auch von anderen Faktoren (z.T. stark) bestimmt, so daß hier (wieder) mehr Beitragsäquivalenz angestrebt werden könnte (s.unten).

In der Krankenversicherung kann dem Äquivalenzprinzip dann entsprochen werden, wenn die Beitragszahlung an die durchschnittlich zu erwartende Inanspruchnahme der Leistungen geknüpft wird (risikoproportionale Beiträge). In diesem Fall dürften von der Beitragszahlung Rückwirkungen auf die Nachfrage nach krankheitsbezogenen Leistungen ausgehen. In der *Gesetzlichen Krankenversicherung* der Bundesrepublik Deutschland ist dieses Grundprinzip jedoch eklatant verletzt. Die Bemessung der Beiträge orientiert sich hier bis zu einer bestimmten Höhe (der Beitragsbemessungsgrenze) am versicherungspflichtigen Arbeitseinkommen. Das bedeutet zunächst einmal, daß die Höhe der Finanzierungsbeiträge von der Höhe der in Anspruch genommenen Ausgaben abgekoppelt ist. Der Versicherungspflichtige hat somit keine Möglichkeiten, durch die Variation der Nachfrage nach krankheitsbezogenen Leistungen auf die Höhe der Finanzierung Einfluß zu nehmen. Zudem kennt er noch nicht einmal die Kosten der Krankheitsleistungen, da die Abrechnungen der Leistungsergebnisse unmittelbar und ohne Kenntnis des Versicherungsnehmers an die Versicherungsträger gelangen. Von daher ist eine Überprüfung von tatsächlich erbrachter und abgerechneter Leistung nicht gegeben. Auch hierdurch kann es zu einer z.T. ungerechtfertigten Inanspruchnahme kommen, in diesem Fall allerdings aus Unkenntnis.

Freilich hat eine Forderung nach Stärkung der Beitragsäquivalenz die Zielsetzungen der Sicherung im Krankheitsfalle zu berücksichtigen, nämlich die Sicherung eines angemessenen und hohen Gesundheitsstandes der Bevölkerung. Das bedeutet, daß die Herstellung einer Beziehung zwischen Beiträgen und Leistungen nicht dazu führen darf, daß der Versicherungsnehmer zur Einspa-

[593] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996) Tz. 381.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

rung von Beiträgen eine Vernachlässigung etwa der Gesundheitsvorsorge betreibt. Auch dürfen chronisch Kranke oder Behinderte keinerlei Benachteiligungen ausgesetzt sein. Dies ergibt sich allein schon aus dem Erfordernis der Wahrung der Gleichbehandlung aller Versicherungsnehmer, die eine etwa aus alters- oder geschlechtsspezifischen Unterschieden resultierende Ungleichbehandlung vermeiden soll.[594] In diesem Konfliktfeld zwischen verstärkter Beitragsäquivalenz und der Wahrung des Gleichbehandlungsprinzips bewegen sich dann auch die Vorschläge zur Reform des Gesundheitswesens.[595] Wenngleich der Herstellung von vermehrter Beitragsäquivalenz durch den Gleichbehandlungsgrundsatz Grenzen gesetzt sind, ist die im gegenwärtigen System der Gesetzlichen Krankenversicherung vorfindbare Verletzung des Äquivalenzprinzips – mit ihren negativen Wirkungen für die Entwicklung des Leistungsvolumens und der Beitragshöhe – auf Dauer unerträglich.[596]

Die Verbindungen zwischen Beitragshöhe und dem *Risiko des Pflegefalles* sind bezogen auf die Gesellschaft insgesamt versicherungsmathematisch ebenso zu ermitteln wie im Falle der Alterssicherung. Es kann daher eine private Versicherung des Pflegefallrisikos auf Basis der Beitragsäquivalenz abgeschlossen werden. Die Nachteile einer privaten Versicherung können durch geeignete gesetzliche Vorgaben vermieden werden. Es muß jedoch, wenn man die Lösung nicht allein der individuellen Nachfrage überlassen will, ein gesetzlicher Kontrahierungszwang bestehen, damit für jeden Bürger (schon bei der Geburt) eine solche Versicherung zustande kommt. Eine solche Lösung könnte – im Gegensatz zur in Deutschland verabschiedeten Gesetzlichen Pflegeversicherung – Wettbewerb zwischen den Versicherungsträgern induzieren und gleichzeitig die Möglichkeiten kostengünstiger Sicherung gestatten.[597]

In der *Arbeitslosenversicherung* ist Beitragsäquivalenz hingegen in einem versicherungsmathematischen Sinne nicht möglich. Hier ist das Risiko, arbeitslos zu werden, weniger von individuellen Faktoren abhängig, als vielmehr von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen (im Falle konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit) oder Verschiebungen einzelner Wirtschaftsstrukturen (im Falle struktureller Arbeitslosigkeit). Es ist somit nach anderen Maßnahmen als der

---

[594] Vgl. *Hauser* (1997), *S.* 171 f.

[595] Vgl. Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1994).

[596] Auf der anderen Seite ist natürlich gerade im Gesundheitswesen zu berücksichtigen, daß eine vermehrte Nachfrage nach Gesundheitsleistungen von den Versicherten ausgehen kann. Eine Festschreibung eines bestimmten Niveaus an Gesundheitsausgaben ließe sich vor diesem Hintergrund auf keinen Fall rechtfertigen. Siehe dazu auch die Hinweise beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996).

[597] Vgl. hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1990b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Art der Finanzierung zu suchen, um auf seiten der Arbeitslosen Anreize zu schaffen, möglichst aktiv für eine Überwindung der Phase der Arbeitslosigkeit einzutreten. Dennoch weist auch die Arbeitslosenversicherung einen Bezug zum Äquivalenzprinzip auf. Die Versicherung deckt nämlich nicht mehr nur das Risiko der Arbeitslosigkeit ab, sondern umfaßt seit dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 auch allgemeine arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Hier ist die Frage zu stellen, ob es sich um Aufgaben handelt, die die allgemeine Staatstätigkeit und damit den Steuerzahler betreffen, oder ob sie von den Arbeitnehmern finanziert werden müssen. Vor diesem Hintergrund ist zu erwägen, ob auf Basis des Äquivalenzprinzips in der Arbeitslosenversicherung nicht eine Rückbesinnung auf die versicherungspolitischen Aufgaben geboten ist.

Von den betrachteten Sozialversicherungssystemen in der Bundesrepublik Deutschland scheinen somit vor allem die Gesetzliche Renten- und die Gesetzliche Krankenversicherung für eine Stärkung des Äquivalenzgedankens in Frage zu kommen. Speziell in der Gesetzlichen Rentenversicherung wären mit den Beitragszahlungen Anknüpfungspunkte für die Herstellung einer versicherungsmathematischen Äquivalenz gegeben. Auf sie soll daher im folgenden ausführlicher eingegangen werden.

IV. Ansatzpunkte und Probleme der Umsetzung des Äquivalenzprinzips am Beispiel der Gesetzlichen Rentenversicherung

Bevor einige institutionelle Aspekte der Gesetzlichen Rentenversicherung angesprochen und unter dem Äquivalenzprinzip beleuchtet werden, ist noch einmal in Erinnerung zu rufen, daß alle Sozialversicherungen – im Unterschied etwa zu den Gebietskörperschaften – zumindest ursprünglich als „single function government" konzipiert waren. Das heißt, sie wurden geschaffen, um einzelne spezielle Aufgaben wie die Alterssicherung, Sicherung im Krankheitsfall usw. zu erfüllen. Erst im Laufe der Zeit sind ihnen dann zusätzliche Aufgaben und Ziele übertragen worden, die z.T. in keinem oder in einem abgeschwächten Verhältnis zur ursprünglichen Aufgabe stehen. Diese hinzugekommenen Aufgaben werden häufig als versicherungsfremde Leistungen bezeichnet. Die Bezeichnung bezieht sich dabei auf den insoweit eindeutig fehlenden Zusammenhang zwischen der Leistung und der Beitragszahlung. Versicherungsfremd ist danach eine Leistung, wenn keine entsprechenden Beitragszahlungen des Versicherten vorliegen. Versicherungsfremd bedeutet demgegenüber nicht, daß die Leistung inhaltlich nicht mit der Versicherung in einem Zusammenhang steht.

Die Elemente, die in der Gesetzlichen Rentenversicherung in diesem Sinne als versicherungsfremd bezeichnet werden, sind Kriegsfolgelasten, Anrechenzeiten für familienbezogene Leistungen inklusive Ausbildungszeiten, vorzeitige

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Altersrenten ohne versicherungsmathematische Abschläge sowie Hinterbliebenenrenten.[598] Im Zuge des deutschen Einigungsprozesses kann zudem die Übernahme ostdeutscher Renten in die Gesetzliche Rentenversicherung genannt werden („Auffüllbeiträge"). Auch hier ist es zu Leistungszahlungen gekommen, denen keine Beitragszahlungen gegenüberstehen.[599]

Vor dem Hintergrund der Stärkung des Äquivalenzgedankens ist somit mit Blick auf die Aufgaben und Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung zu fordern, daß hier eine Trennung zwischen den versicherungsbezogenen und den verteilungsbezogenen (versicherungsfremden) Leistungen vorzunehmen ist. Dies bedeutet, daß entweder die versicherungsfremden Leistungen aus der Gesetzlichen Rentenversicherung herauszunehmen sind, oder daß der Anteil der versicherungsfremden Leistungen nicht über Beiträge, sondern über den Bundeszuschuß aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren ist.[600] Für die versicherungsbezogenen Leistungen soll demnach die Beitragsfinanzierung, beruhend auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung, die Grundlage bilden, während für die Finanzierung der verteilungsbezogenen Aufgaben auf die Steuerfinanzierung (als öffentliche Abgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung) als adäquate Finanzierungsquelle zurückgegriffen werden soll. Der Beitrag als Abgabenform signalisiert dem Beitragszahler, daß er für seine Beitragszahlung eine Leistung erhält. Dies erhöht die Akzeptanz der Sicherungssysteme und die Transparenz von Finanzierungszuständigkeit und Finanzierungsverantwortung. Die Pflichten und Rechte sowohl des Versicherungsnehmers als auch des Versicherungsträgers treten deutlicher zutage.[601] Es wird dem Versicherungsnehmer signalisiert, daß er auf einen Teil seines Einkommens in der Gegenwart verzichtet, um sich zukünftige Konsummöglichkeiten in einer Zeit, in der er nicht mehr am Erwerbsleben teilnimmt, offenzuhalten. In diesem Sinne handelt es sich, wie bei der privaten Rentenversicherung, um eine intertemporale Verlagerung von Konsummöglichkeiten. Bei der Steuer hingegen ist dieser Zusammenhang grundsätzlich nicht gegeben. Eine Finanzierung verteilungsbezogener Aufgaben über Steuern signalisiert daher dem Steuerzahler, daß die Mittel für andere Zwecke – und nicht zu seinem (unmittelbaren) eigenen Nutzen[602] – verwendet werden.

---

[598] Vgl. *Schmähl* (1994b), *S.* 350 ff.

[599] Vgl. *Meinhardt* (1997).

[600] Vgl. *Schmähl* (1997), *S.* 420 ff.

[601] Vgl. *Schmähl* (1994a), *S.* 367 f.

[602] Dies schließt – wie oben angesprochen – nicht aus, daß der einzelne in konstitutioneller Perspektive erkennen mag, daß auch verteilungsbezogene Leistungen in indirekter (z. B. sozialer Friede) oder direkter Form (zur Sicherung der eigenen Nachkommen) eine Rolle spielen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Übernahme von Umverteilungsaufgaben in die Gesetzliche Rentenversicherung und ihre Finanzierung über Beiträge ist daher aus mehreren Gründen als problematisch einzustufen.[603] So ist eine Finanzierung der Umverteilung, die sich allein auf das bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze beschränkte Arbeitsentgelt bezieht – zudem mit proportionalem Tarif – tendenziell mit Umverteilungseffekten von unten nach oben verbunden. Solche Effekte als „sozialen Ausgleich" zu bezeichnen, verdeckt die damit verbundenen unsozialen Verteilungswirkungen. Da die Familiensituation für die Beitragsfinanzierung keine Rolle spielt, ist die Beitragsfinanzierung zudem familienunfreundlich, verglichen beispielsweise mit der Einkommensteuer. Zudem verteuern die Umverteilungsmaßnahmen in der Gesetzlichen Rentenversicherung die Beiträge zusätzlich, so daß der Faktor Arbeit mit höheren Kosten belastet wird. Arbeitslosigkeit als negative Begleiterscheinung auf den Arbeitsmärkten ist dann die Folge. Insgesamt gesehen erscheint es daher ökonomisch nicht gerechtfertigt, daß Umverteilungsaufgaben auf die Mitglieder der Sozialversicherungen, hier der Gesetzlichen Rentenversicherung, gelegt werden, die die Gesellschaft als Ganzes betreffen. Es ist vielmehr die Gesellschaft insgesamt heranzuziehen, wenn Umverteilungsmaßnahmen finanziert werden. Dies kann (wegen der breiteren Bemessungsgrundlage und unter Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips) besser durch die Besteuerung geschehen.

Die angeführten Überlegungen sprechen für eine Trennung von Versicherungs- und Umverteilungsfunktionen in der Sozialversicherung. Als Maßnahmen dazu kann man sich – wie oben schon gesagt – eine institutionelle Herausnahme der Umverteilungsaufgaben aus der Sozialversicherung und Übernahme in die Aufgabenbereiche der Gebietskörperschaften oder eine unmittelbare Finanzierung durch die Gebietskörperschaften vorstellen, die den Umfang der versicherungsfremden Leistungen abdeckt.[604] Freilich wird eine institutionelle Auslagerung in vielen Fällen aus Gründen der Kostenersparnis nicht sinnvoll sein, so daß die Maßnahmen auf eine Erhöhung der Zuschüsse der Gebietskörperschaften hinauslaufen. Hierfür kann auch sprechen, daß die verteilungsbezogene Aufgabe in einem engen Zusammenhang mit der Gesetzlichen Rentenversicherung steht.

---

[603] Vgl. zum folgenden *Schmähl* (1994a), *S.* 367.

[604] In der Gesetzlichen Rentenversicherung ist das Volumen der versicherungsfremden Leistungen derzeit höher als der Bundeszuschuß. Vor diesem Hintergrund kann die in der politischen Diskussion derzeit erwogene Anhebung der Umsatzsteuer zur Senkung des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung durchaus als systemkonform angesehen werden. – Für eine Diskussion der Wirkungen, die sich bei der Auslagerung versicherungsfremder Leistungen ergeben, vgl. *Berthold/Thode* (1996); *Tofaute* (1997), *S.* 415 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Daß die alleinige Forderung nach verstärkter Beitragsäquivalenz jedoch auch problematisch sein kann, läßt sich an den derzeitigen familienbezogenen Regelungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung zeigen. Den für Schwangerschaft und Kindererziehung berücksichtigten Anrechnungszeiten in der Rentenversicherung stehen keine Beitragszahlungen der Versicherten gegenüber. So gesehen handelt es sich auch hier um versicherungsfremde Leistungen. Andererseits ist zu berücksichtigen, daß im System der Gesetzlichen Rentenversicherung, das ja auf einem Umlageverfahren – im Gegensatz zu einem Kapitaldekkungsverfahren – beruht, das Nachwachsen einer Generation eine zwingend notwendige Voraussetzung für das weitere Funktionieren des Systems darstellt. Nur dann ist gewährleistet, daß auch in der Zukunft ausreichend Beiträge gezahlt werden, um die Altengeneration zu versorgen. Von daher ist die Kinderaufzucht keineswegs ein „versicherungsfremder" Vorgang, sondern integraler Bestandteil des Systems. Hier mehr Beitragsäquivalenz zu fordern, erscheint vor diesem Hintergrund widersprüchlich. Dies gilt um so mehr, als Familien mit Kindern ohnehin (z. T. erhebliche) Einkommensverzichte im Vergleich zu kinderlosen Ehepaaren aufweisen.[605]

Eine Möglichkeit zur Lösung dieses Konflikts besteht darin, die an sich (mit Blick auf den Zusammenhang von Beiträgen und Leistungen) versicherungsfremden Leistungen für Kindererziehung wegen ihrer Systemgerechtigkeit doch einzubeziehen bzw. gar nicht erst auszulagern. Dieser Weg wird beispielsweise vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beschritten. Der Rat fordert eine Beibehaltung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten. Dies soll nicht nur für die Anrechnungszeiten bei der Kindererziehung beim Versicherten selbst gelten, sondern auch für die Hinterbliebenenrente. Nach Vorstellung des Rates soll nur dann Hinterbliebenenrente gezahlt werden, wenn der überlebende Partner Aufgaben der Kindererziehung übernimmt. Ansonsten sei die Hinterbliebenenrente abzuschaffen, da sie der Beitragsäquivalenz widerspreche.[606]

Eine gänzlich andere Lösung für diesen Konflikt kann in der institutionellen Zusammenführung eines erheblichen Teils familienbezogener Transfers gesehen werden.[607] Vor diesem Hintergrund könnten auch die familienbezogenen Aufgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung auf eine solche gesonderte Institution übertragen werden. Eine solche Maßnahme würde nicht nur zu einer Erhöhung der Transparenz und Zielgenauigkeit familienbezogener Maßnahmen beitragen. Sie könnte auch dafür sorgen, daß während der Phase der Kindererzie-

---

[605] Vgl. hierzu ausführlicher *Lampert* (1995), *S.* 75 ff.

[606] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996), Tz. 396.

[607] Vgl. zu diesem Problemkomplex *Kaufmann* (1996). Zur Verbindung von Familien- und Alterssicherung siehe auch *Horstmann* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

hung Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt werden, oder daß für die Altersphase eine Berücksichtigung der Kindererziehung bei der Rentenberechnung erfolgt.[608] Obwohl das Bundesverfassungsgericht zusätzliche Leistungen im Alter für Personen fordert, die Kinder erzogen haben, spricht vieles für die erste dieser beiden Varianten. Die für die Familienpolitik zuständige Institution zahlt danach in Zeiten des Aufziehens von Kindern an die Rentenversicherung die anfallenden Beiträge. „Damit wäre nicht nur die Finanzierungszuständigkeit systemgerecht geregelt, sondern es wird auch deutlich, daß Rentenansprüche primär auf Beitragszahlungen beruhen, diese Beitragszahlungen aber nicht allein bei Erwerbstätigkeit ... erfolgen, sondern auch in Phasen gesamtgesellschaftlich für wichtig gehaltener Familientätigkeit (Kindererziehung).“[609] Mit der zweiten Lösung wäre somit der Vorteil verbunden, daß an der Beitragsäquivalenz festgehalten werden kann. Der Widerspruch zwischen Beitragsäquivalenz und der Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung (oder auch Ausbildung) könnte auf diese Weise aufgehoben werden.

Dieser letzte Aspekt zur Berücksichtigung von Kindern in der Gesetzlichen Rentenversicherung unter dem Äquivalenzprinzip leitet über zum nächsten Abschnitt, der sich mit der Frage beschäftigt, ob auch die Finanzierung der Kindererziehung in einer Weise erfolgen kann, die mit einer stärkeren Berücksichtigung des Äquivalenzgedankens verbunden ist. Damit ist zugleich der institutionelle Bereich der Sozialversicherungen verlassen, und es wird das Feld betreten, in dem soziale Sicherung über die Haushalte der Gebietskörperschaften finanziert wird.

V. Kindergeld als Versicherung – Das Schreiber-Modell

Kinderbezogene monetäre Leistungen der öffentlichen Hand erfolgen heute vor allem anhand von Kindergeld und Kinderfreibetrag. Das Kindergeld sieht einen pro Kopf gleichen Betrag für Kinder vor, wobei eine Staffelung der Beträge nach der Kinderzahl erfolgt. Der Kinderfreibetrag wird im Rahmen der Einkommensteuer gewährt und führt dazu, daß eine Entlastung der Familie gemäß dem jeweils vorliegenden Grenzsteuersatz erfolgt. Beide Maßnahmen werden üblicherweise mit dem Äquivalenzprinzip nicht, jedenfalls nicht unmittelbar, in Verbindung gebracht.[610] Vielmehr werden sie als in einem engen Zusammenhang mit dem Verteilungsziel stehend gedacht.

---

[608] Vgl. *Schmähl* (1997) *S.* 422 f.

[609] Ebenda, *S.* 423.

[610] Es wird allenfalls eine Beziehung zu den Kosten der Kindererziehung hergestellt. Die Kindergeldbetrachtung geht davon aus, daß jedes Kind gleich viel „kostet“ bzw. gleich gefördert werden soll, während der Kinderfreibetrag implizit davon ausgeht, daß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Es ist jedoch eine ganz andere Perspektive für die Behandlung des Familienlastenausgleichs möglich. Diese Perspektive wurde von *Wilfried Schreiber* zwar schon bereits zu Beginn der 60er Jahre entwickelt.[611] Sie wurde und wird jedoch bisher nur unzureichend beachtet. Für die vorliegende Studie ist diese Überlegung deshalb von besonderer Relevanz, weil hier eine äquivalenzorientierte Finanzierung des Familienlastenausgleichs vorgesehen ist.

Nach dem Schreiber-Modell ist für den Ausgleich der Kosten der Kindererziehung ein Wechsel des Blickpunktes erforderlich. Kindergeld erfolge danach nicht zugunsten des kindererziehenden Haushalts. Vielmehr sei der Bezugspunkt das Kind selbst. Danach sei die Zeit der Kindheit eine dem Erwerbsleben vorgelagerte Zeit, in der die Kinder ein Darlehen zu empfangen hätten, das sie dann im Erwerbsleben zurückzahlen müssen. Die Finanzierung der Kindererziehung sei demnach im Wege einer Versicherung vorzunehmen. Wegen mangelnder Sicherheiten sei zu erwarten, daß ein solches Darlehen von privater Seite (Banken) nicht gewährt würde. Aus diesem Grunde schlägt *Schreiber* eine staatliche Versicherung vor.

Die Finanzierung der Kindererziehung über Darlehen stellt in der Tat das Spiegelbild zur Alterssicherung dar: „Die entscheidende Wendung der Betrachtungsweise besteht darin, ... *im Kindergeld das spiegelbildliche Analogon zur Altersrente zu sehen.*"[612] Die Versorgung und Erziehung der Kinder, die für die Eltern oft einen erheblichen Konsumverzicht darstellt, kann nicht mehr, wie in früheren Zeiten, dadurch abgegolten werden, daß die Kinder im Alter ihre Eltern versorgen. Durch die Einführung der staatlichen Alterssicherungssysteme ist gewährleistet, daß diese Sicherung durch die Gesellschaft als Ganze erfolgt. Damit ist aber nur ein Teil der früher von Familien wahrgenommenen Funktionen auf die Gesellschaft übergegangen. Der andere Teil, die Kindererziehung und -betreuung, wird nach wie vor von der Familie getragen. Auch hier eine Finanzierung durch ein Darlehen vorzusehen, würde bedeuten, daß der einzelne eigenverantwortlich sämtliche Lebensphasen in seiner Erwerbsphase selbst finanziert. Mit den Beiträgen an die Kindergeneration würde er das Darlehen zurückzahlen, in dessen Genuß er selbst in seiner Kinder- und Ausbildungsphase gelangt ist.

---

ein Kind reicher Eltern mehr „kostet" als ein Kind armer Eltern. Vgl. zu dieser Diskussion auch *Zimmermann* (1989); grundlegend hierzu schon Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (1971). In der Begünstigung von reicheren Familien durch den Kinderfreibetrag eine in mittelbarer Form erfolgende Realisierung des Äquivalenzgedankens zu sehen, erscheint jedoch zu weit gefaßt. Es werden lediglich die Wirkungen einer progressiven Einkommensteuer mit umgekehrtem Vorzeichen offenkundig.

[611] Vgl. *Schreiber* (1964).

[612] Ebenda, *S.* 14 (Hervorhebung im Original).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Es ist an dieser Stelle nicht erforderlich, die Vorzüge und Nachteile des Schreiber-Modells im einzelnen zu diskutieren. Vor dem hier interessierenden Hintergrund ist allein entscheidend, daß durch diesen Plan das Äquivalenzprinzip auch bei der Kindererziehung realisiert würde. Damit wäre intertemporale Äquivalenz in einem umfassenden Sinne verwirklicht: Bezogen auf die drei Lebensphasen würde nicht nur die Altersphase durch eigene Beiträge finanziert, die in der Erwerbsphase aufgebracht werden, sondern auch die Kindheits- und Jugendphase. Dies wäre eine Möglichkeit, Kindheits- und Alterssicherung durch eine Finanzierungsweise zu gestalten, die durch Eigenverantwortlichkeit, Transparenz und Zielgerichtetheit der Vorsorge gekennzeichnet ist.

VI. Schlußbemerkung: Zum Verhältnis von Sozialreform und Sozialabbau

In den vorstehenden Ausführungen wurde gezeigt, daß die soziale Sicherung durch eine verstärkte äquivalenzorientierte Finanzierung gestaltet werden kann. Dies gilt naturgemäß vor allem für die Sozialversicherung und hier wiederum in erster Linie für die Gesetzliche Renten- und Krankenversicherung. In den Sozialversicherungssystemen der Bundesrepublik Deutschland steht dabei aus der Perspektive des Äquivalenzprinzips die Trennung von versicherungsbezogenen und versicherungsfremden Leistungen im Vordergrund. Für erstere ist der Beitrag als Finanzierungsform zu fordern, für letztere die Steuer. Im einzelnen dürfte dabei die Grenze zwischen Versicherungs- und Verteilungsleistungen allerdings schwer zu ziehen sein.

Mit der Auslagerung von versicherungsfremden Leistungen bzw. ihrer Finanzierung durch Steuern ist keineswegs verbunden, daß hiermit auch ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen verbunden ist. Die verlagerten oder über Steuern finanzierten Leistungen fallen ja a priori nicht weg. So gesehen ist der Vorwurf, mit der Forderung nach mehr Beitragsäquivalenz würde Sozialabbau betrieben,[613] in dieser allgemeinen Form jedenfalls nicht haltbar: Die Verlagerung der Finanzierungsstrukturen weist unmittelbar nicht auf eine Überprüfung der einzelnen Aufgaben, die von den Sozialversicherungen wahrgenommen werden, hin. Kurzfristig dürften sich vor diesem Hintergrund daher weder das Niveau noch die Struktur der Staatsfinanzierung ändern. In längerer Frist ist demgegenüber durchaus zu erwarten, daß es zu derartigen Veränderungen kommen wird. Dies ergibt sich vor allem aus der größeren Transparenz, die sich bei einer Trennung von Beitrags- und Steuerfinanzierung ergibt. So sind die von

[613] So *Hauser* (1997), *S.* 159.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

den öffentlichen Haushalten der Gebietskörperschaften einerseits und den Sozialversicherungen andererseits ausgehenden vielfältigen Verteilungswirkungen in einem hohen Maße undurchsichtig. Die Vielzahl unterschiedlicher Anspruchsvoraussetzungen und Einzelregelungen, die weitgehend ohne gegenseitige Abstimmung von verschiedenen institutionellen Trägern vorgenommen werden, führen einerseits zu Kumulationswirkungen, andererseits ist nicht ausgeschlossen, daß Individuen oder einzelne Haushalte durch das soziale Sicherungsnetz hindurchfallen.[614] Hier kann eine auf Basis des Äquivalenzprinzips erfolgende Trennung von Versicherungs- und Verteilungsaufgaben einen entscheidenden Schritt zugunsten höherer Transparenz darstellen. Kommt es im Zuge dieses offenen Ausweises von Umverteilungseffekten zu einer Überprüfung und zum Abbau bestimmter Begünstigungen, so dürfte hiergegen aus demokratietheoretischer Sicht nichts einzuwenden sein: Die Gesellschaft ist überein gekommen, diese Kürzungen vorzunehmen. Dies erscheint auch gerechter als das aus der Finanznot geborene Streichen von verteilungsbezogenen Regelungen, wo immer sich ein Anknüpfungspunkt hierfür ergibt.

E. Die empirische Relevanz des Äquivalenzprinzips im öffentlichen Gesamthaushalt

I. Zur Fragestellung

Die in den Unterkapiteln A bis D angestellten Betrachtungen zu den Möglichkeiten einer verstärkten Anwendung des Äquivalenzprinzips bezogen sich auf die nutzungsbezogene Variante des Äquivalenzprinzips. Es ging um die Frage, ob und inwieweit das Prinzip als Entsprechungsverhältnis zu einer Umstrukturierung der Staatsfinanzierung und der Staatsorganisation einen Beitrag leisten kann. Inwieweit gehen von einer äquivalenzorientierten Staatsfinanzierung und -organisation Wirkungen auf die Nutzer aus, die im Gefolge Einfluß auf die Bestimmung von Umfang und Struktur des Budgets nehmen?

Neben den Wirkungen des Äquivalenzprinzips in seiner Nutzungsvariante spielen für die Frage der Anwendungsmöglichkeiten jedoch auch jene Wirkungen eine Rolle, die sich aus dem Äquivalenzprinzip in seiner lenkungsbezogenen Variante ergeben. Im Zentrum dieser lenkungsbezogenen Äquivalenz steht die Beeinflussung des Wählers, die unabhängig davon zu sehen ist, ob sich Nutzenempfang und Steuerzahlung beim Wähler selbst entsprechen. Der Wähler

[614] Vgl. dazu die zwar bezüglich des empirischen Materials etwas veraltete, jedoch hinsichtlich der Grundaussagen und der Methodik vorzügliche Studie der Transfer-Enquete-Kommission (1981); als neuer Studie hierzu vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

soll vor Augen geführt bekommen, welcher Anteil der von ihm gezahlten Abgaben für welche Aufgaben verwendet wird. Vor diesem Hintergrund soll er verstärkt Kontroll- und Überwachungsaufgaben innerhalb des politischen Prozesses wahrnehmen. Diese lenkungsbezogene Version des Äquivalenzprinzips war in Kapitel IV.E herausgearbeitet worden, in den Betrachtungen dieses Kapitels aber bisher in den Hintergrund getreten.

Diese lenkungsbezogene Äquivalenz, die sich aus der Budgetgestaltung ergibt, ist aber aufzugreifen, wenn die Frage gestellt wird, inwieweit die in dieser Arbeit angesprochenen Möglichkeiten einer Anwendung des Äquivalenzprinzips für die Gestaltung des öffentlichen Gesamthaushalts *empirische Relevanz* beanspruchen. Wie groß ist der Anteil des öffentlichen Gesamthaushalts, der einer äquivalenzorientierten Umgestaltung zugänglich ist? Auf welchen Ausschnitt des öffentlichen Haushalts sowie der Staatsorganisation beziehen sich die Ausführungen? Diese Fragen haben zugleich Konsequenzen für die generelle Bedeutung der vorliegenden Studie. Würde sich herausstellen, daß die oben entwickelten Überlegungen nur einen peripheren Bereich der Staatstätigkeit erfassen, so wären sie zwar für diesen Bereich immer noch von Relevanz. Der zu Beginn formulierte Anspruch, mit dem Äquivalenzprinzip eine Norm zu begründen, die für die zumeist engen und ad hoc entwickelten gegenwärtigen Reformansätzen im öffentlichen Sektor als übergreifende und umfassende Leitlinie anzusehen ist, würde jedoch relativiert.

Wenn an dieser Stelle die Frage nach der empirischen Reichweite des Äquivalenzprinzips gestellt wird, so ist dabei nicht beabsichtigt, konkrete Zahlen zu entwickeln und ein in diesem Sinne ausgereiftes und fertiges empirisches Bild zu vermitteln. Dies erscheint schon angesichts der Allgemeinheit der zuvor entwickelten Vorschläge nicht angebracht (und im übrigen, jedenfalls mit hinreichendem Detailliertheitsgrad, auch nicht möglich). Eine solche Vorgehensweise würde eine Bestimmtheit suggerieren, die dem bisherigen Forschungsstand nicht entspricht. Aus diesem Grunde geht es im folgenden darum, eine Vorstellung zu vermitteln, wieweit die Möglichkeiten einer Umgestaltung der Staatsfinanzierung reichen können. In diesem Sinne sind die folgenden Aussagen als „qualitative Schätzurteile" anzusehen.

In Abschnitt II wird zunächst auf die nutzungsbezogene Variante des Äquivalenzprinzips eingegangen. Dieser Abschnitt stellt somit auf die Relevanz der obigen Unterkapitel A bis D für den öffentlichen Gesamthaushalt ab. Im sich anschließenden Abschnitt III wird dann die lenkungsbezogene Variante des Äquivalenzprinzips erneut einbezogen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

II. Folgerungen aus der nutzungsbezogenen Variante des Äquivalenzprinzips

Um Folgerungen zur Reichweite des Äquivalenzprinzips für die Gestaltung des öffentlichen Gesamthaushaltes ziehen zu können, bietet es sich an, das in der finanzwissenschaftlichen Literatur vorfindbare Verständnis von der Reichweite des Äquivalenzprinzips herauszustellen und dieses mit den Ergebnissen dieser Studie zu kontrastieren. Dabei erweist es sich als hilfreich, eine Unterteilung des Budgets in Transformations- und Transferausgaben vorzunehmen. Mit Transformationsausgaben sind bekanntlich jene staatlichen Ausgaben angesprochen, bei denen der Staat mit Hilfe von Personal- und Sachausgaben öffentliche Leistungen bereitstellt. Transferausgaben hingegen beschreiben die Einkommensübertragung vom Staat an die Privaten, denen keine korrespondierende Gegenleistung gegenübersteht. Damit sind mögliche Bezugspunkte des Äquivalenzprinzips zur Staatsfinanzierung benannt. Als weitere Kategorie kann die Staatsorganisation gesondert hinzugenommen werden (s. zum folgenden auch Abbildung 13).

Versucht man nun, die traditionelle finanzwissenschaftliche Sicht diesen drei Kategorien zuzuordnen (linke Spalte in Abbildung 13), so ist zunächst einmal darauf hinzuweisen, daß die Finanzwissenschaft das Äquivalenzprinzip traditionellerweise als Besteuerungsprinzip sieht. Für die Anwendungsbereiche des Äquivalenzprinzips bedeutet dies, daß sie vor allem in der Staatsfinanzierung gesehen werden. Mit Blick auf die Staatsorganisation wird zwar im Rahmen der ökonomischen Theorie des Föderalismus das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (als Variante des Äquivalenzprinzips) berücksichtigt. Dabei wird jedoch bisweilen so getan, als handele es sich um ein grundlegend anderes Strukturprinzip. Die engen Bezüge zwischen dem Äquivalenzprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz werden jedenfalls nicht sonderlich stark betont. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß der Bereich der Transferausgaben, der die Sozialversicherungen betrifft, häufig nicht als Gegenstand der finanzwissenschaftlichen Analysen angesehen wird. Viele Finanzwissenschaftler konzentrieren sich auf die Haushalte der Gebietskörperschaften – und hier insbesondere auf den Bundeshaushalt – und überlassen das Feld der Sozialversicherungen den Sozialpolitikern.

Vor diesem Hintergrund ist es keineswegs überraschend, daß in der Finanzwissenschaft die Auffassung weit verbreitet ist, daß die Reichweite des Äquivalenzprinzips sehr eng begrenzt ist. Lediglich im Bereich der Transformationsausgaben werden Teile der öffentlichen Ausgaben mit dem Äquivalenzprinzip in Zusammenhang gebracht. Hierbei handelt es sich um die entgeltfähigen Leistungen, wobei deren Anwendungsbereich zumeist durch eine enge (individualistische) Interpretation des Ausschlußprinzips eingeschränkt ist. Die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

für Äquivalenzfinanzierung in Frage kommenden Ausgaben sind dann vor allem jene Leistungen im Kommunalbereich, bei denen durch die Anwendung des Ausschlußprinzips eine individuelle Äquivalenz herstellbar ist. Daneben werden in einem engen Rahmen die Kommunalsteuern und die Beitragssteuern zum Äquivalenzprinzip in Beziehung gesetzt. Der gesamte Anwendungsbereich für eine äquivalenzorientierte Staatsfinanzierung ist jedoch vergleichsweise eng begrenzt.

Welche Erweiterungen bieten vor diesem Hintergrund die Überlegungen in dieser Studie? Bezieht man sich zunächst auf die nutzungsbezogene Version des Äquivalenzprinzips (mittlerer Bereich in Abbildung 13), so betreffen die Erweiterungen zunächst einmal den Anwendungsbereich der *Transformationsausgaben*. Es wurde im einzelnen gezeigt, daß sich nutzungsbezogene Äquivalenz im Bereich der Transformationsausgaben nicht nur im individuellen Verhältnis zwischen Privaten und Staat erschöpft, sondern daß weitere Bereiche als bisher angenommen einer nutzungsbezogenen Abgeltung zugänglich sind. Prinzipiell kommen sogar *sämtliche* Transformationsausgaben für eine stärkere Äquivalenzorientierung in Frage. Das Ausmaß der konkreten Umsetzung des Äquivalenzprinzips hängt dabei allein von der Frage ab, ob geeignete Indikatoren gefunden werden können, die als Annäherung an den empfangenen Nutzenvorteil fungieren. Eine Finanzierung umweltbezogener Leistungen des Staates oder von Verteidigungsausgaben kann beispielsweise mittels einer progressiven Einkommensteuer erfolgen, die als gute Annäherung an das Äquivalenzprinzip gesehen werden kann. In der Literatur vorfindbare Überlegungen zu einer derartigen nutzungsbezogenen Ausgestaltung des Steuersystems wurden oben vorgestellt.

Einschränkend ist jedoch zu berücksichtigen, daß bei einer breiten nutzungsbezogenen Äquivalenz Lenkungseffekte mit Blick auf den politischen Prozeß kaum zu erwarten sind. Es ergeben sich kaum Rückwirkungen auf die Akteure des politischen Prozesses. Es dürfte aus diesem Grunde unter der Lenkungsperspektive gerade nicht sonderlich viel gewonnen sein, wenn etwa die Finanzierung der Verteidigungsausgaben als mit dem Äquivalenzprinzip in Einklang stehend erkannt wird. Vor dem Hintergrund der in dieser Studie im Vordergrund stehenden allokativen Perspektive ist es vielmehr wesentlich bedeutsamer, daß es gelingt, einzelne staatliche Leistungen, die einen eng begrenzten Nutzenkreis aufweisen, aus der allgemeinen Steuerfinanzierung herauszunehmen und gesondert finanzieren zu lassen, wobei die geeignete Abgabeform hierfür die Gebühr (oder eventuelle der Beitrag) ist. Erst in diesem Fall kann man mit nennenswerten Änderungen der Anreizstrukturen der politischen Akteure – und damit auch mit Veränderungen der Budgetergebnisse – rechnen.

Versucht man vor diesem Hintergrund aus dem Gesamtkomplex der Transformationsausgaben jene Bereiche herauszupräparieren, die einer nutzungsbe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

	Traditionelle Sicht des Äquivalenzprinzips	Erweiterungen I: Stärkere Anwendung des Äquivalenzprinzips in seiner nutzungsbezogenen Version	Erweiterungen II: Stärkere Anwendung des Äquivalenzprinzips in seiner lenkungsbezogenen Version
Transformationsausgaben	Äquivalenzprinzip wird überwiegend in seinem engen Verständnis als Entgeltprinzip gesehen.	Übertragung auf den Bereich sämtlicher Transformationsausgaben. Vor allem für Bereiche mit hoher Individualgutkomponente (z.B. Bildung, Verkehr) lassen sich Lenkungseffekte erzielen.	Transformationsausgaben, die wegen breiter Nutzenstreuung keiner Lenkung zugänglich sind, können zu Aufgabenblökken zusammengefaßt und mit Anteilen breiter Steuern zweckgebunden finanziert werden (z.B. Verteidigungsausgaben mit Anteilen der Einkommensteuer finanzieren).
Transferausgaben	Teile der Sozialversicherungen weisen einen Bezug zum Äquivalenzprinzip auf (Finanzierung über Sozialbeiträge).	Wie links, aber deutliche Trennung von allokativen und distributiven Bezügen der sozialen Sicherung, wobei erstere einer Finanzierung gemäß dem Äquivalenzprinzip zugänglich sind.	Auch echte Umverteilungsausgaben (z.B. Sozialversicherungsausgaben) weisen Bezug zum Äquivalenzprinzip auf, wenn sie zu einem Ausgabenblock zusammengefaßt und mit Anteilen breiter Steuern zweckgebunden finanziert werden (z.B. Sozialhilfeausgaben mit Anteilen der Umsatzsteuer finanzieren).
Die Gestaltung des föderativen Staatsaufbaus	Es wird Bezug genommen auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.	Wie links, aber stärkere Betonung des Zusammenhangs von Einnahmen und Ausgaben auf den einzelnen föderativen Ebenen des Staates.	Wie links, aber stärkere Berücksichtigung der aus polit-ökonomischer Sicht bestehenden Lenkungseffekte.

Abbildung 13: Äquivalenzelemente im öffentlichen Gesamthaushalt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zogenen Äquivalenz zugänglich sind und bei denen zusätzliche Lenkungseffekte zu erwarten sind, so ist das obige Urteil von der Reichweite des Äquivalenzprinzips im Bereich der Transformationsausgaben zu relativieren: Es kommen zwar grundsätzlich sämtliche Transformationsausgaben für eine äquivalenzorientierte Finanzierung in Frage. Jedoch gehen hiervon nur dann Lenkungswirkungen aus, wenn mit der Äquivalenzfinanzierung abgegoltene Sondervorteile für einzelne Gruppen erfaßt werden. Man gelangt vor diesem Hintergrund innerhalb der Transformationsausgaben daher zu weitaus weniger Bereichen, die einer Lenkung zugänglich sind. Dies sind jene Bereiche, die durch eine hohe Individualgutkomponente gekennzeichnet sind. Dies betrifft zum Beispiel Teile der öffentlichen Infrastruktur, die jeweils von Individuen oder einzelnen Gruppen in Anspruch genommen wird. Konkrete Anknüpfungspunkte bieten sich daher etwa im Verkehrs, Bildungs- oder Kulturbereich. Versucht man, eine Größenordnung für eine derartige nutzungsbezogene Äquivalenz anzugeben, so gelangt man zwar zu einem wesentlich umfangreicheren Budgetanteil, als dies üblicherweise von finanzwissenschaftlicher Seite zugestanden wird. Dennoch scheint ein großer (vielleicht sogar der u.U. größere) Teil des Budgets einer solchen nutzungsbezogenen Äquivalenz nach wie vor nicht zugänglich zu sein.

Wenngleich Transferausgaben aus dem Bereich der Sozialversicherung, wie angesprochen, nicht vorrangiger Gegenstand finanzwissenschaftlicher Analysen sind, so wird doch im Bereich der *Transferausgaben* schon seit langem die wichtige Rolle des Versicherungsgedankens – und damit auch des Äquivalenzprinzips – anerkannt. Es ist in dieser Studie im Bereich der sozialen Sicherung eine stärkere Trennung der allokativen und distributiven Aufgaben gefordert worden. Vor diesem Hintergrund bewirkt die nutzungsbezogene Äquivalenz, daß der Versicherte in stärkeren Maße erkennt, daß seine Zahlungen an die Sozialversicherungen mit (zeitlich verlagerten) Leistungen verbunden sind. Für die empirische Relevanz der hier angestellten Überlegungen hat die Einbeziehung des Sektors der Sozialversicherungen eine erhebliche Bedeutung, da die Sozialversicherungen allein etwa ein Drittel des öffentlichen Gesamthaushalts ausmachen. Darüber hinaus gibt es Bereiche in der Sozialpolitik, die bisher mit dem Äquivalenzgedanken nicht in Zusammenhang gebracht wurden, deren Einbeziehung aber bei alternativer Ausgestaltung ohne weiteres möglich und auch ökonomisch vernünftig ist. In diesem Zusammenhang ist zuvor das Schreiber-Modell vorgestellt worden.

Weitere Konsequenzen für die empirische Relevanz ergeben sich aus den Überlegungen zur *Staatsorganisation*. Die Strukturierung des föderativen Staates bezieht sich dabei auf die Nutzungsvariante des Äquivalenzprinzips, weil Nutzenempfanger, Zahler und Entscheidungsträger auf einer Gebietskörperschaftsebene jeweils zusammengefaßt sind. Je stärker der föderative Gehalt eines Staatswesens, desto größer sind bei entsprechender Ausgestaltung die Spiel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

räume für die Anwendung des Äquivalenzprinzips. Bei entsprechender Ausgestaltung weist die gesamte föderative Finanzstruktur einen Bezug zum Äquivalenzprinzip auf. Dies betrifft somit die kommunale Ebene, die Landesebene wie auch die Finanzierung von Zwangsverbänden. So gesehen sind es etwa auf der kommunalen Ebene keinesfalls allein Gebühren und Beiträge, die als äquivalenzgerechte Abgaben angesehen werden können, sondern die gesamten kommunalen Einnahmen und Ausgaben, sofern Aufgabenautonomie besteht und eine Finanzierung der Ausgaben über „taxes from own sources" erfolgt.

Dies heißt etwa mit Blick auf die Kommunen in Deutschland nicht, daß die gesamten derzeitigen kommunalen Einnahmen dem Äquivalenzprinzip entsprechen. Das ist bekanntlich keineswegs der Fall. Die Überlegungen stellen vielmehr darauf ab, daß die gesamten Kommunalfinanzen ein Kandidat für eine äquivalenzorientierte Finanzierung sind, wenn die Finanzverfassung entsprechend geändert würde. Für die Länder gilt prinzipiell das gleiche, wenngleich eine äquivalenzorientierte Finanzierung hier schwieriger zu implementieren sein dürfte.

III. Folgerungen aus der lenkungsbezogenen Variante des Äquivalenzprinzips

Mit den Überlegungen zur breiten, lenkungsbezogenen Anwendung des Äquivalenzprinzips wird ein weiteres Feld für seine Umsetzung eröffnet (rechte Spalte in Abbildung 13). Es sind dann auch jene Bereiche einer äquivalenzorientierten Staatsfinanzierung zugänglich, die auf Basis der nutzungsbezogenen Variante des Äquivalenzprinzips (in seinem Entsprechungsverhältnis) nicht in Frage kamen. Im Prinzip kann sich das Äquivalenzprinzip in dieser erweiterten Form auf den gesamten Bereich der Staatstätigkeit beziehen, also sowohl auf die Gesamtheit der Transformationsausgaben als auch auf die Transferausgaben.

Im Bereich der *Transformationsausgaben* sind damit auch jene Aufgaben einer Äquivalenzorientierung zugänglich, die einen breiten Nutzenstreukreis aufweisen, wie etwa Verteidigungsausgaben oder umweltbezogene Ausgaben. Sofern die Aufgabenblöcke „innere und äußere Sicherheit" oder „Umwelt" mit einem zweckgebundenen Anteil etwa der Einkommensteuer finanziert werden, erlangt der Wähler genauere Kenntnisse über die Kosten und Nutzen des Gutes innere und äußere Sicherheit oder Umweltschutz. In ähnlicher Weise kann mit anderen Transformationsausgaben verfahren werden. Damit ist für Transformationsausgaben insgesamt festzuhalten, daß sie sowohl einer nutzungsbezogenen Äquivalenz zugänglich sind, indem eine Beziehung zwischen dem Nutzer öffentlicher Leistungen als Vorteilsempfänger und der Finanzierung hergestellt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wird, als auch einer lenkungsbezogenen Äquivalenz, indem die Ausgaben mit einer spezifischen Einnahme verknüpft werden.

In gleicher Weise kann für den Bereich der staatlichen *Transfertätigkeit* verfahren werden. Es können nicht nur Teile der Sozialversicherung mit äquivalenzbezogenen Sozialbeiträgen finanziert werden können, um eine nutzungsbezogene Äquivalenz zu realisieren, sondern auch die übrigen verteilungsbezogenen Leistungen wie etwa die Sozialhilfe können zu einem Ausgabenblock „Verteilung" zusammengefaßt und zweckgebunden finanziert werden kann. Auf die allokativen Vorteile einer solchen Vorgehensweise ist oben hingewiesen worden: Im Kern geht es darum, den Einfluß des allgemeinen Wählers im Rahmen des Budgetprozesses zu stärken und genauere Informationen darüber zu erlangen, welche Ausgaben in welche Bereiche des öffentlichen Budgets fließen. Damit soll eine im Vergleich zum General Fund Financing größere Rationalität in den Entscheidungsprozeß hineingetragen werden.

Mit Blick auf die *Staatsorganisation* beinhaltet die lenkungsspezifische Perspektive, daß durch eine Zusammenführung der Einnahmen und Ausgaben eine bessere Lenkung des politischen Prozesses möglich ist. Durch klare Aufgabenzuteilung, der die Ausgabenverantwortung zu folgen hat, und durch die Möglichkeiten zur Erhebung eigener Einnahmen werden für die Akteure Anreize gesetzt, eigenverantwortlich und in Abstimmung mit den Wählerpräferenzen zu handeln. Unter der lenkungsbezogenen Perspektive erfolgt somit eine gesonderte Betonung des Äquivalenzprinzips für die Steuerung des politischen Prozesses.

Berücksichtigt man die in dieser Studie angesprochenen Aspekte in der Staatsfinanzierung und Staatsorganisation, so ergibt sich eine deutliche Erweiterung des Anwendungsbereichs des Äquivalenzprinzips. Es stehen im Prinzip sämtliche Budgetposten wie auch die Staatsorganisation in einer Beziehung zu diesem Prinzip. Es bestehen zahlreiche Möglichkeiten, daß Äquivalenzprinzip in einem umfassenden Sinne anzuwenden. Die Anwendungsbereiche des Äquivalenzprinzip sind keineswegs empirisch eng begrenzt und nur auf wenige Ausschnitte der Staatsfinanzierung bezogen. Genau das Gegenteil ist der Fall!

Kapitel VI

Zu den Einwänden gegen eine breitere Anwendung des Äquivalenzprinzips

Die Überlegungen im vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, daß es in der Staatsfinanzierung und Staatsorganisation zahlreiche Anknüpfungspunkte für eine verstärkte Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips gibt. Zudem wurde gezeigt, daß die Überlegungen eine hohe empirische Relevanz aufweisen dürf-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ten. Dem stehen Einwände entgegen, die in der finanzwissenschaftlichen Literatur und in der Finanzpolitik gegen das Äquivalenzprinzip vorgetragen werden und die als ursächlich dafür angesehen werden können, daß das Äquivalenzprinzip in der gegenwärtigen Staatsfinanzierung und -organisation nur ein Schattendasein führt. Die Einwände lassen sich auf zwei grundlegende Argumente zurückführen:

(1) Es wird auf die Unmöglichkeit der Anwendung des Äquivalenzprinzips in der Staatsfinanzierung wegen der Spezifität öffentlicher Güter hingewiesen. Weil bei öffentlichen Gütern die Anwendung des Ausschlußprinzips nicht möglich sei, käme eine äquivalenzorientierte Finanzierung für die meisten Güter technisch nicht in Betracht.

(2) Selbst wenn ein Ausschluß nichtzahlungswilliger Staatsbürger vorgenommen werden kann und von daher eine Äquivalenzfinanzierung technisch möglich ist, wird als zweiter Einwand gegen das Äquivalenzprinzip vorgebracht, daß es mit ungerechten Verteilungswirkungen einhergehe und aus diesem Grunde abzulehnen sei.[615]

Auf diese Einwände soll in diesem Kapitel kurz eingegangen werden.

A. Zur Unmöglichkeit einer Äquivalenzfinanzierung bei öffentlichen Gütern

Bei öffentlichen Gütern ist bekanntlich, so der Einwand, ein Ausschluß nicht zahlungswilliger Bürger nicht möglich. Die Konsequenz ist, daß eine Erhebung von Entgelten ausscheidet; es käme danach nur die allgemeine Steuerfinanzierung (die zumeist auf dem Leistungsfähigkeitsgedanken beruht) in Betracht.

Die Gegenkritik zu dieser Position ergibt sich vor allem aus den Ausführungen in Kapitel V.A: Der Hinweis auf die Existenz öffentlicher Güter ist zwar grundsätzlich richtig. Er berücksichtigt aber nicht, daß nur ein vergleichsweise geringer Teil der vom Staat angebotenen Leistungen die charakteristischen Eigenschaften reiner öffentlicher Güter aufweist. Eine differenziertere Betrachtung der vom Staat angebotenen Leistungen führt jedoch zu dem Ergebnis, daß eine äquivalenzorientierte Finanzierung in vielen Bereichen sehr wohl möglich

[615] Diese Einwände sind wohl am deutlichsten von *Haller* formuliert worden. Vgl. *Haller* (1980). Selbst für den Bereich der Mischgüter hält *Haller* das Äquivalenzprinzip für „keine Lösung, die sachgerecht und praktikabel erscheint" (ebenda, S. 437). Dabei ist jedoch zu beachten, daß für die technische Anwendbarkeit des Äquivalenzprinzips das Ausschlußkriterium entscheidend ist. Die Nichtrivalität im Konsum, die bei dieser Aussage *Hallers* zu dominieren scheint, ist demgegenüber nachrangig. Sie spielt jedoch in der Theorie der öffentlichen Güter die entscheidende Rolle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ist. Die Nichtanwendbarkeit oder die Kostspieligkeit des Ausschlusses stellen nur in Ausnahmefällen eine faktische Grenze für die Anwendung des Äquivalenzprinzips dar, beispielsweise im Fall der Landesverteidigung. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Rolle des technischen Fortschritts zu verweisen. Technische Neuerungen können dazu beitragen, daß ein Ausschluß Nichtzahlungswilliger nunmehr (technisch und/oder kostengünstiger) möglich wird. Eine Verbesserung der Ausschlußmöglichkeiten führt unmittelbar zu einer Verbesserung der Möglichkeiten für vermehrte Äquivalenzfinanzierung. Entscheidend ist somit, daß ein Großteil der vom Staat angebotenen Güter „Mischgüter" in dem Sinne darstellt, daß nichtrivalisierender Konsum und Nichtanwendbarkeit eines Ausschlusses nur partiell bestehen.[616] Der Fall des öffentlichen Gutes stellt somit lediglich den Grenzfall dar.[617] Die traditionelle Gutseinteilung stellt vielmehr eine ordinale Skala dar, auf der staatlich angebotene Leistungen jeweils einzuordnen sind.

Selbst wenn es sich bei den staatlich angebotenen Gütern um reine öffentliche Güter handelt, deren Finanzierung wegen einer fehlenden Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips nicht möglich ist und die von allen Mitgliedern des Kollektivs zu tragen sind, so ist die Diskrepanz zwischen dem Leistungsfähigkeitsprinzip und dem Äquivalenzprinzip u.U. gar nicht so groß wie häufig angenommen. Denn bei einer Nutzenverteilung, die alle Staatsbürger betrifft, wie dies bei öffentlichen Gütern der Fall ist, läßt sich aus dem Äquivalenzprinzip die Forderung nach Allgemeinheit der Besteuerung ableiten. Dies läuft darauf hinaus, daß auf Bemessungsgrundlagen zurückgegriffen wird, die möglichst breit gewählt sind und insofern alle Staatsbürger treffen. Läßt sich darüber hinaus nachweisen, daß die Vorteile der öffentlichen Güter, wenngleich sie nicht individuell oder gruppenbezogen zu ermitteln sind, eher den höheren Einkommensschichten zugute kommen, dann steht sogar eine progressive Besteuerung – wie in Teil V.B. gezeigt – sowohl in Einklang mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip als auch mit dem Äquivalenzprinzip.[618]

Es ist darüber hinaus zu beachten, daß selbst reine öffentliche Güter einer Budgetgestaltung gemäß dem Äquivalenzprinzip zugänglich sind, indem lenkungsbezogene Zweckbindungen vorgenommen werden. Auch hier gilt, daß das Argument der technischen Eigenschaften öffentlicher Güter keine Begrenzung

---

[616] Vgl. dazu auch die Zusammenstellung staatlicher Leistungen, die für Gebührenfinanzierung in Frage kommen, bei *Münch* (1976), S. 54 ff.

[617] Dies wurde im übrigen auch von *Samuelson* so gesehen. Er bezeichnet den Fall des privaten und den des öffentlichen Gutes als die polaren Fälle, wobei er jedoch den Begriff des öffentlichen Gutes für alle Fälle jenseits des polaren Falles des privaten Gutes verwendet. Siehe *Samuelson* (1969), S. 98 ff.

[618] Dies zeigt etwa für den Bereich der Umweltabgaben *Gawel* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

für die Möglichkeiten zur Anwendung des Äquivalenzprinzips darstellt, wenn das Prinzip in seiner breiten lenkungsbezogenen Variante umgesetzt wird.

Schließlich ist auch deutlich geworden, daß sich auch die Frage der effizienten Staatsorganisation aus dem Äquivalenzprinzip (in seiner erweiterten Fassung als grundlegendem Organisationsprinzip) ableiten läßt. Diese staatsorganisatorischen Bezüge des Äquivalenzprinzips scheinen jedoch ganz übersehen zu werden, wenn lediglich auf das Äquivalenzprinzip als Finanzierungsregel zurückgegriffen wird. Gerade hier ergeben sich weitere zahlreiche Anknüpfungsmöglichkeiten für die Ordnung des öffentlichen Gemeinwesens. Selbst Güter, die in einem Versorgungsverband als öffentlich angesehen werden, weisen eine Beziehung zum Äquivalenzprinzip auf, weil der Verband als Ganzes in einer Weise organisiert werden kann, daß Kosten und Nutzen bei den Entscheidungsträgern, die selbst Mitglied des Verbandes sein sollen, gemeinsam anfallen.

Insgesamt zeigt sich damit, daß das gegen die Anwendung einer Äquivalenzfinanzierung vorgebrachte Argument der Unmöglichkeit der Zurechnung öffentlicher Güter auf Nutzer(gruppen) nur begrenzt Gültigkeit besitzt. Die semantische Vermischung von durch den öffentlichen Sektor angebotenen Gütern und nach ihren Gutseigenschaften zu kennzeichnenden öffentlichen Gütern hat in der Vergangenheit unzweifelhaft dazu beigetragen, daß staatlich angebotene Güter schlichtweg als öffentliche Güter gesehen werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, daß sich unter dem staatlichen Angebot zahlreiche Güter befinden, die lediglich von staatlichen Stellen angeboten werden, ansonsten aber gerade *nicht* die Merkmale eines öffentlichen Gutes aufweisen.

B. Zum Vorwurf der ungerechten Verteilungswirkungen

Einer stärkeren Finanzierung von Staatsleistungen nach dem Äquivalenzprinzip wird oft auch aus verteilungspolitischen Überlegungen eine Absage erteilt. Das Äquivalenzprinzip sei ungerecht, da es keine Rücksicht auf das (steuerliche) Leistungsvermögen und die Lebensumstände des Bürgers erlaube.[619] Dies führe zu Verstößen gegen die (vertikale und horizontale) Verteilungsgerechtigkeit.

Es ist immer problematisch, aus wissenschaftlicher Perspektive zu Verteilungsfragen Stellung zu nehmen. Die vorrangige Aufgabe des Ökonomen wird allgemein darin gesehen, allokative Wirkungen bestimmter Regelungen zu analysieren und auf dieser Basis Verbesserungsvorschläge zu entwickeln. Dabei soll sich der Ökonom möglichst eigener Werturteile enthalten. Viele Verteilungsfragen – und damit auch die Frage, ob das Äquivalenzprinzip als Gerech-

[619] Vgl. nochmals die diesbezüglich eindeutige Ablehnung bei *Haller* (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tigkeitsnorm vorzuziehen ist – sind aber gerade nur über Werturteile zu entscheiden. Aus diesem Grunde sollte der Wissenschaftler die Gerechtigkeitsvorstellungen der Gesellschaft als gegeben akzeptieren, nur ihre Konsequenzen analysieren und dann auf die Folgen bestimmter Maßnahmen hinweisen. Dies legt es zunächst nahe, das Äquivalenzprinzip als Verteilungs- oder Gerechtigkeitsnorm im Verhältnis zum Leistungsfähigkeitsprinzip nicht näher zu diskutieren. Es schließt allerdings nicht aus, daß die Verteilungswirkungen einer äquivalenzorientierten Staatsfinanzierung ermittelt werden können. Beide Aspekte, die Ermittlung der allokativen Bezüge des Äquivalenzprinzips als auch die möglichst genaue Abschätzung der Verteilungsfolgen können dann dazu beitragen, einen Aufklärungsprozeß in der Gesellschaft in Gang zu setzen. In diesem Zusammenhang kann auf folgende Sachverhalte verwiesen werden:

Eine Behandlung der allokativen Bezüge des Äquivalenzprinzips – wie in dieser Studie erfolgt – kann dazu beitragen, daß die bisherige verteilungsbezogene Perspektive überdacht wird. Dies kann etwa dadurch geschehen, daß die Opportunitätskosten verteilungsbezogener Maßnahmen im Sinne gesamtwirtschaftlicher Effizienzverluste besser erfaßt werden. Dies ist letztlich ein Weg, um Zielkonflikte zwischen allokativen und distributiven Fragestellungen klarer zu erkennen und zu benennen. Die starke Betonung der Allokationsbezüge des Äquivalenzprinzips hat danach Folgen für die Relevanz der verteilungsbezogenen Argumente. Vor allem in Zeiten eines weltwirtschaftlichen Strukturwandels, einer Globalisierung der Wirtschaft und zunehmenden internationalen Wettbewerbs, wie sie gegenwärtig zu beobachten sind, kann eine stärkere Verankerung des Äquivalenzgedankens auch bei Zurückstellen von Verteilungserwägungen einen wichtigen Beitrag leisten.

Als Beispiel für die mit verteilungsbezogenen Zielsetzungen einhergehenden (hohen) Opportunitätskosten sei an dieser Stelle auf die starke Nivellierung im Länderfinanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen. Wegen der im Grundgesetz verankerten Forderung nach „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" wird im System des Länderfinanzausgleichs eine nahezu 100%ige Nivellierung der Finanzsituation der Bundesländer vorgenommen. Diese Nivellierung – unter bestimmten Bedingungen kommt es sogar zu einer Übernivellierung, in der Zahlerländer zu Empfängerländern und umgekehrt werden – hat erhebliche negative Konsequenzen für das Verhalten der einzelnen Bundesländer bei der Ansiedlung von neuen Steuerquellen, bei den zwischen Bund und Ländern zu klärenden Fragen des vertikalen Finanzausgleichs, usw. Hier ist ganz eindeutig ein Konflikt zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen gegeben. Die nachteiligen allokativen Wirkungen auf Basis des Äquivalenzprinzips zu bewerten, kann daher als ein Vorgang gesehen werden, der die „Kosten" einer überzogenen Verteilungspolitik deutlicher herausstellt. – Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wird in jüngster Zeit verstärkt gefordert, die im Zuge der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Finanzreform von 1969 erfolgte Vermischung von Zuständigkeiten sowie die stärkere Finanzierung nach dem Verbundsystem wieder rückgängig zu machen und zu einem Finanzsystem zurückzukehren, wie es zu Beginn der Bundesrepublik im Jahre 1949 geschaffen worden war.[620]

Ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Aufklärung über die Wirkungsweise unterschiedlicher politischer, insbesondere finanzpolitischer Institutionen ist darüber hinaus in der (auch in dieser Studie geforderten) stärkeren Trennung von Allokations- und Distributionsaufgaben zu sehen. Schon *Wicksell* hat eine solche Trennung gefordert, und auch bei *Musgrave* lassen sich Überlegungen hierzu finden.[621] Unter dem Blickwinkel des Äquivalenzprinzips ist diese Trennung unbedingt zu befürworten. Dies ergibt sich zum einen daraus, daß hierdurch die Einsatzfelder für äquivalenzorientierte Staatsfinanzierung festgelegt werden können, ohne daß es zu unmittelbaren Konflikten mit dem Verteilungsziel kommt. Zum anderen wäre eine solche Trennung aber auch unter isoliert verteilungsbezogenen Zielsetzungen mit Vorteilen verbunden. Es käme zu einer Erhöhung der Transparenz der Verteilungssysteme. Ungerechtfertigte Leistungskumulationen einerseits und Lücken im Sicherungssystem andererseits könnten besser erkannt werden. Die starke Vermischung allokativer und distributiver staatlicher Zielsetzungen, wie sie derzeit in der Finanzierung der Staatsaufgaben feststellbar ist, verhindert demgegenüber eine breitere Anwendung des Äquivalenzgedankens. Dem Einwand, das Äquivalenzprinzip sei nicht umsetzbar wegen der damit einhergehenden verteilungspolitischen Implikationen, würde daher zu einem großen Teil der Boden entzogen, wenn die Trennung von allokativen und distributiven Staatsaufgaben in stärkerem Maße realisiert würde. Daß hierzu (zahlreiche) Anknüpfungspunkte gegeben sind, konnte am Beispiel der Sozialversicherungen gezeigt werden.

Mit Blick auf mögliche Verletzungen des Verteilungsziels ist außerdem zu betonen, daß die in dieser Studie angestrebte Umsetzung des Äquivalenzprinzips in seiner nutzungsbezogenen Variante gerade nicht eine umfassende Äquivalenzfinanzierung für alle Staatsaufgaben vorsieht. Vielmehr wurde (in Kapitel V.B) eine Trennung in „allgemeine" Staatsleistungen, die allen Staatsbürgern in mehr oder weniger gleichem Umfang zugute kommen, und speziellen Staatsleistungen, die spezifischen Gruppen zugute kommen, vorgenommen. Für die allgemeinen Staatsleistungen wurde eine allgemeine Besteuerung gefordert, während lediglich für die speziellen Staatsausgaben eine Erhebung von Sonderabgaben nach dem Äquivalenzprinzip erwogen wurde.

---

[620] Vgl. etwa *Blankart* (1996); Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997), Tz. 339 ff. Siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel V.C.

[621] Siehe insbesondere Kapitel II.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Sofern aber der Anwendungsbereich des Äquivalenzprinzips vorrangig auf spezifische Sondervorteile bezogen wird, was aus der Lenkungsperspektive angezeigt ist, erscheint eine Finanzierung durch die Empfänger (Nutzer) der Sondervorteile nicht nur unter dem Allokationsziel angemessen, sondern auch und gerade unter dem Distributionsziel. Die staatliche Leistung erfolgt in diesem Fall zugunsten einzelner Personen oder Personengruppen. Es sollen daher diese Personengruppen – und nicht die Allgemeinheit der Steuerzahler – die Finanzierung leisten. Diese Perspektive stellt im Prinzip nichts Neues dar. Sie wird von den meisten Ökonomen und – wie die Kennzeichnung und Klassifikation von Sonderabgaben offenbart – auch Juristen geteilt. Der Unterschied ergibt sich in erster Linie aus der Bewertung der Staatstätigkeit. Ist man der Auffassung, daß staatliche Tätigkeit ganz überwiegend zugunsten der Allgemeinheit erfolgt – diese Sicht liegt etwa den effizienzbezogenen Betrachtungen zum Wachstum der Staatsausgaben zugrunde (s. oben Kapitel III) –, so wird man die Anlastung von Sondervorteilen kaum fordern können. Ist man demgegenüber, wie dies bei der Interessengruppentheorie der Regierung und auch den obigen eigenen weiterführenden Überlegungen der Fall ist, der Auffassung, daß staatliche Tätigkeit zu einem großen Teil auf verteilungspolitisch motivierten Begünstigungen einzelner Gruppen der Bevölkerung beruht, so wird man hierin in wesentlich größerem Ausmaß eine Gewährung von Sondervorteilen erkennen. In diesem Fall ist eine Zuordnung der äquivalenzbezogenen Finanzierung auf spezifische Sondergruppen angezeigt.

Schließlich ist mit Blick auf den Einwand der befürchteten ungerechten Verteilungswirkungen des Äquivalenzprinzips darauf zu verweisen, daß das gegenwärtige Steuersystem, das ja in erster Linie mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip in Verbindung gebracht wird, doch nur recht begrenzt die erwünschten Verteilungswirkungen entfaltet.[622] Dies liegt vor allem an den Gestaltungsspielräumen bei der Festlegung der Bemessungsgrundlage, die bei Beziehern höherer Einkommen (je nach Einkunftsart) deutlich größer sind als bei Beziehern niedriger Einkommen. Empirischen Untersuchungen zufolge beruhen die Umverteilungswirkungen des Budgets daher stärker auf ausgabeseitigen Maßnahmen als auf den Wirkungen des Steuersystems.[623] Die Erfahrungen mit den Verteilungswirkungen des bisherigen Steuersystems stellen so gesehen kein starkes Argument zugunsten einer Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip dar. Eine stärkere Berücksichtigung äquivalenzorientierter Elemente in

[622] Vgl. etwa *Grüske* (1978); *ders.* (1985).

[623] Als wegweisend hierzu können in der Bundesrepublik Deutschland immer noch die Untersuchungen der Transfer-Enquete-Kommission angesehen werden. Vgl. Transfer-Enquete-Kommission (1981); Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Staatsfinanzierung und -organisation muß vor diesem Hintergrund keineswegs zu einer Preisgabe des Verteilungsziels führen.

Letztlich kommt man jedoch nicht umhin, die Verteilungswirkungen einer stärkeren Äquivalenzfinanzierung am konkreten Einzelbereich zu überprüfen. Dazu müssen jene Bereiche, für die eine Finanzierung nach dem Äquivalenzprinzip erwogen wird, im einzelnen daraufhin analysiert werden, wie die zu erwartenden Verteilungswirkungen aussehen. Erst in Abwägung mit den allokativen (und u.U. sonstigen gesellschaftspolitischen) Zielsetzungen kann dann ein abschließendes Urteil erfolgen. Daß bei einer solchen Analyse auch das Ergebnis eintreten kann, daß eine stärkere Äquivalenzfinanzierung gerade *nicht* zu einer Verschlechterung der Verteilungsergebnisse beiträgt, sondern zu ihrer Verbesserung führen kann, kann am Beispiel der Verteilungswirkungen der Hochschulfinanzierung gezeigt werden.[624]

[624] Vgl. *Grüske* (1994); *Holtzmann* (1994); *ders.* (1997); zusammenfassend auch *Hansjürgens* (1999c); (2000b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Vierter Teil

Zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips in der Demokratie

Kapitel VII

Regeln und Mechanismen zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips

A. Problemstellung und Strukturierung der Vorgehensweise

Das Ergebnis der Betrachtungen der obigen Kapitel dieser Studie müßte eigentlich lauten, das Äquivalenzprinzip zu einem bedeutenden Struktur- und Ordnungsprinzip für die Finanzierung und Organisation der Staatstätigkeit zu machen. Danach wären allokative Staatsaufgaben weitgehend über äquivalenzorientierte Gebühren und Beiträge zu finanzieren. Steuern wären in Form von Beitragssteuern für Staatsleistungen im Bereich der staatlichen Transformationstätigkeit zu erheben. Die Organisation des föderativen Staatsaufbaus würde sich wesentlich stärker am Trennsystem orientieren. Über Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen wäre von den einzelnen Gebietskörperschaften autonom und eigenverantwortlich zu entscheiden. Zuweisungen, Mischfinanzierung sowie gemeinsame Verantwortung mehrerer Gebietskörperschaften für eine spezifische Aufgabe wären zu reduzieren. Darüber hinaus würde eine stärkere Äquivalenzorientierung im System der sozialen Sicherung auf eine Trennung sicherungs- und verteilungsbezogener Aufgaben hinauslaufen mit der Folge, daß erstere über Beiträge und letztere über Steuern zu finanzieren wären. Schließlich würde die Budgetgestaltung unter einem verstärkten Rückgriff auf Zweckbindungen erfolgen. All diese Maßnahmen richten sich auf eine größere Lenkungseffizienz im öffentlichen Sektor.

Die tatsächliche Finanzierung und Organisation der Staatstätigkeit sind in der Bundesrepublik Deutschland von diesem Muster jedoch weit entfernt. Es bestehen vielmehr Strukturen, die den hier entwickelten allokationspolitisch motivierten Empfehlungen entgegenstehen. Gründe hierfür dürften vor allem die gegen eine verstärkte Anwendung des Äquivalenzprinzips bezogenen Einwände der Spezifität öffentlicher Güter sowie verteilungsbezogene Argumente sein, wie sie im vorigen Kapitel angesprochen wurden. So hat die Forderung nach einer Annäherung der Einkommensabstände und nach einer „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" insbesondere in den 70er Jahren zu einer Verhinderung der Umsetzung äquivalenzorientierter Strukturen und zu einer immer weitergehen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

den Auflösung äquivalenzorientierter Grundzusammenhänge beigetragen. Diese Tendenzen haben sich bis in die Gegenwart fortgesetzt. Es sind keine oder nur in einem sehr begrenzten Rahmen Reformmaßnahmen erkennbar, die eine Trendwende gegen diese Entwicklung andeuten.

Sofern diese Verhinderungsgründe auf den Präferenzen der Staatsbürger beruhen, sind sie zu akzeptieren. Der zunehmende wirtschaftliche Wohlstand in der Bundesrepublik Deutschland hat nun einmal eine stärkere Berücksichtigung von verteilungsbezogenen – im Gegensatz zu effizienzbezogenen – staatlichen Maßnahmen mit sich gebracht. Insoweit kann die mit der Spezifität öffentlicher Güter oder mit verteilungsbezogenen Argumenten erfolgte Ablehnung des Äquivalenzprinzips (zumindest zum Teil) mit den Präferenzen der Wähler erklärt und gerechtfertigt werden. Dies soll nicht bedeuten, daß die in der gegenwärtigen Situation beobachtbaren Fehlentwicklungen aus ökonomischer Sicht gutgeheißen werden. Es wird lediglich gesagt, daß es in einem demokratischen Gemeinwesen allein auf die Präferenzen der Staatsbürger ankommt. Wenn diese wegen verteilungsbezogener oder anderer Überlegungen (weiterhin) allokative Fehlentwicklungen zur Folge haben, so kann der Ökonom (außer durch den Versuch der Aufklärung, siehe unten) hieran nichts ändern. – Eine Strategie zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips muß dann an einer Beeinflussung der Staatsbürger (als Wähler) mit dem Ziel ansetzen, sie zu einer veränderten Einschätzung bezüglich des Äquivalenzprinzips bzw. einer äquivalenzorientierten Gestaltung der Staatsfinanzierung und -organisation zu bewegen.

Eine Verhinderung einer verstärkten Umsetzung des Äquivalenzprinzips ergibt sich aber darüber hinaus auch aus den Interessen der übrigen am politischen Prozeß beteiligten Akteure (Politiker; Bürokraten; Interessengruppen). Dies folgt schon daraus, daß die Umsetzung des Äquivalenzprinzips – wie im Zweiten Teil dieser Studie im einzelnen gezeigt – eine weitreichende Begrenzung der Spielräume für eigennutzorientiertes Handeln dieser Akteure mit sich bringen würde. Dies deutet darauf hin, daß eine Stärkung des Äquivalenzprinzips von den Akteuren des politischen Prozesses gerade *nicht* angestrebt wird. In dem Maße, wie diese Akteure im Budgetprozeß einen nennenswerten Einfluß ausüben, werden sie vielmehr versuchen, die Etablierung von fiskalischen Regeln, die auf eine Beschneidung ihrer diskretionären Handlungsspielräume hinauslaufen, zu verhindern.

Wenn aber die Anreizstrukturen der politischen Akteure auf eine Verhinderung des Äquivalenzprinzips ausgerichtet sind, kann dies als weitere (positive) Erklärung für die geringe praktische Bedeutung des Äquivalenzprinzips angesehen werden. In diesem Fall ist die Vernachlässigung des Prinzips besonders kritisch zu sehen, weil die Handlungen von den Präferenzen der Staatsbürger abweichen. Die Mißachtung des Äquivalenzprinzips bzw. seiner konkreten Umsetzung durch die Akteure des politischen Prozesses kann daher gerade im Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gensatz zu den Wählerpräferenzen stehen. Diese Abweichungen wiegen insofern besonders schwer, als Bürokraten und Interessengruppen keinerlei demokratische Legitimation aufweisen.

Aus dieser Unterscheidung der Verhinderungsgründe für eine stärkere Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips, die einerseits auf seiner Ablehnung durch die Staatsbürger und andererseits auf seiner aus der Unverträglichkeit mit den Anreizstrukturen der politischen Akteure (Politiker, Bürokraten, Interessengruppen) resultierenden Ablehnung durch diese Akteure beruhen, ergeben sich für die Frage, wie eine Umsetzung des Äquivalenzprinzips erreicht werden kann, zwei Folgerungen:

Eine *erste Möglichkeit* kann in einer generellen Stärkung der Wählerpräferenzen im politischen Prozeß gesehen werden. Als grundlegende Mechanismen, die hierfür in Frage kommen, kann man die Stimmabgabe (Voice) und die Abwanderung (Exit) sehen.[625] Wenn Voice und Exit als Mechanismen zur Stärkung des Äquivalenzprinzips in den Vordergrund gestellt werden, so wird darauf abgestellt, daß politische Entscheidungen letztlich durch die Konsumenten- bzw. Wählersouveränität determiniert sein sollen. Mit der Stärkung von Voice und Exit sollen demzufolge diejenigen Abweichungen vom Äquivalenzprinzip korrigiert werden, die sich aus Abweichungen von den Präferenzen der Staatsbürger ergeben.

Dies impliziert jedoch zugleich, daß jene Abweichungen vom Äquivalenzprinzip, die auf den Präferenzen der Staatsbürger beruhen, etwa weil bestimmte verteilungsbezogene Implikationen des Äquivalenzprinzips (bzw. seiner Umsetzung) nicht akzeptiert werden, in einem demokratisch legitimierten Gemeinwesen aus wissenschaftlicher Sicht nicht zu beanstanden sind. Bei diesen Entscheidungen kann daher allenfalls moniert werden, daß sie auf einem unzureichenden Kenntnisstand auf Seiten der Bevölkerung bzw. der „Öffentlichkeit" beruhen.

Eine *zweite Möglichkeit* zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips kann dementsprechend in der Weise erfolgen, daß von wissenschaftlicher Seite her Informationen bereitgestellt werden, die allen am politischen Prozeß beteiligten Akteuren (der „Öffentlichkeit") das notwendige „Orientierungswissen" bieten,

---

[625] Vgl. *Hirschman* (1970). Auf die Ableitung „anreizkompatibler Allokationsmechanismen" (beispielsweise die Präferenzenoffenbarungsmechanismen nach *Clark*, *Groves/Vickrey* oder nach *Groves/Ledyard*), wie sie in der Theorie entwickelt wurden, wird demgegenüber nicht eingegangen. Diese Mechanismen erscheinen für die Umsetzung des Äquivalenzprinzips wenig hilfreich, da „... der praktische Wert dieser Mechanismen eher gering ist. Es ist kaum vorstellbar, daß öffentliche Güter (und die Umsetzung des Äquivalenzprinzips stellt ein öffentliches Gut dar, d. Verf.) auf dieser Grundlage bereitgestellt werden können." *Richter/Wiegard* (1993), S. 204.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

um Entscheidungen auf eine rationalere Grundlage zu stellen.[626] In diesem Sinne soll durch wissenschaftliche Aufklärung versucht werden, auf die Öffentlichkeit Einfluß zu nehmen, in der Hoffnung, daß dies dann im politischen Prozeß (langfristig) Veränderungen nach sich zieht. Die grundlegenden Mechanismen, mit denen im Gefolge der einzelne Staatsbürger unter dem Eindruck eines (wissenschaftlich angestoßenen) Aufklärungserfolges über die Vorzüge einer äquivalenzorientierten Finanzierung und Organisation der Staatstätigkeit seine Präferenzen in den politischen Prozeß einbringt, sind auch hier wiederum Voice und Exit.

Damit sind zunächst einmal die grundsätzlich einzuschlagenden Wege aufgezeigt, eine Umsetzung des Äquivalenzprinzips im politischen Prozeß zu erreichen. Zusätzlich zu diesen beiden *grundlegenden Mechanismen* zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips (Voice und Exit) sind jedoch jene Möglichkeiten zu erwähnen, die sich auf eine Verankerung von (konstitutionellen) Regeln beziehen, die ihrerseits auf bestimmte Instrumente einwirken sollen. Hier betrifft die Argumentation eine andere Ebene. Auch in diesem Fall handelt es sich um Formen der Umsetzung des Äquivalenzprinzips. Es ist jedoch nicht, wie zuvor bei Voice und Exit, die Umsetzung der Präferenzen der Staatsbürger im politischen Prozeß angesprochen, sondern es handelt sich um verschiedene politische oder fiskalische Regeln, die im Zusammenhang mit dem Äquivalenzprinzip stehen und die eine instrumentelle Umsetzung des Äquivalenzprinzips bewirken sollen. Das Verhältnis dieser *instrumentenbezogenen Regeln* zu den grundlegenden Umsetzungsmechanismen Voice und Exit ist dabei genau so zu sehen wie beim Äquivalenzprinzip selbst: Um diese Regeln im politischen Prozeß umzusetzen, bedarf es wiederum Voice und Exit als grundlegender Mechanismen.

Mit diesen Überlegungen sind die Anknüpfungspunkte für die weitere Vorgehensweise herausgestellt. Der Unterscheidung in grundlegende Mechanismen und Regeln folgend sollen im folgenden als erstes die Zusammenhänge zwischen verschiedenen instrumentenbezogenen Regeln und dem Äquivalenzprinzip erläutert werden (B). Wegen ihrer Sonderrolle werden Voice und Exit hierbei zunächst ausgeklammert. Die sich anschließenden Unterkapitel beschäftigen sich mit den grundlegenden Mechanismen zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips. Hier wird also auf Voice und Exit eingegangen (Unterkapitel C und D). Unterkapitel E. stellt schließlich auf die Frage ab, ob und inwieweit die Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch verstärkte Aufklärung und die Bereitstellung von Orientierungswissen erfolgen kann. Damit wird zugleich etwas über die Rolle des Wissenschaftlers im Prozeß der Umsetzung des Äquivalenzprinzips gesagt, und die gesamte Arbeit erfährt hierdurch eine Abrundung.

---

[626] Ähnlich *Pies* (1996b), S. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

B. Bemerkungen zum Verhältnis von instrumentenbezogenen Regeln und dem Äquivalenzprinzip

Das Äquivalenzprinzip stellt eine finanzpolitische Norm dar, die einen vergleichsweise hohen Abstraktionsgrad aufweist. Zur konkreten Umsetzung des Äquivalenzprinzips waren aus diesem Grunde im Rahmen dieser Studie bestimmte konkrete Formen des Äquivalenzprinzips zugrundegelegt und herausgearbeitet worden. Um sich den Charakter dieser verschiedenen Formen der Umsetzung zu verdeutlichen, seien die wichtigsten hier noch einmal genannt. Es handelt sich um

- Lindahl-Preise,
- Gebühren und Beiträge,
- Sondersteuern und Sonderabgaben für spezifische Staatsleistungen,
- allgemeine Steuern für allgemeine staatliche Leistungen,
- Zweckbindungen des Abgabenaufkommen,
- allgemeiner Budgetausgleich,
- Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenautonomie bei der Verteilung von Zuständigkeiten im föderativen Staatsaufbau,
- die Realisierung des Kongruenzprinzips,
- die Trennung von Sicherungs- und Verteilungsfunktionen im Rahmen der sozialen Sicherung,
- die Partikularisierung des Budgets und der Budgetentscheidungen,
- die simultane Entscheidung über Ausgaben und die zugehörige Finanzierung
- u.a.m.

Aus diesem Spektrum äquivalenzorientierter Einzelmaßnahmen weisen einige Maßnahmen vergleichsweise eindeutig Instrumentalcharakter auf: Es handelt sich in diesem Sinne unmittelbar um Instrumente einer äquivalenzorientierten Staatsfinanzierung. Die verschiedenen öffentlichen Einnahmearten kann man beispielsweise hierzu zählen. Andere Maßnahmen zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips stellen hingegen ihrerseits politische oder fiskalische Regeln dar. Sie weisen zwar ebenfalls einen Bezug zu den Instrumenten auf, stellen aber nicht selbst solche Instrumente dar. Das gemeinsame Merkmal dieser Regeln ist darin zu sehen, daß sie eine institutionelle Umsetzung des Äquivalenzprinzips im Sinne einer konkreten Vorgabe für die Ausgestaltung von Instrumenten oder den Budgetprozeß beinhalten. Darüber hinaus handelt es sich zumeist um Regeln auf der konstitutionellen Ebene, da sie in der (Finanz-)Verfassung verankert sind oder – sofern ihre Einführung erwogen wird – verankert werden müß-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ten. Als Beispiele für diese Kategorie von Maßnahmen zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips kann auf den Budgetausgleich oder die Regeln zur Gestaltung der Budgetabläufe (getrennte und simultane Entscheidungen über einzelne Aufgaben und ihre Finanzierung; Zweckbindungen) verwiesen werden.[627]

Nun gibt es verschiedene Möglichkeiten, derartige konstitutionelle Regeln zu strukturieren. Eine Möglichkeit ist die Unterscheidung in prozeßbezogene und ergebnisbezogene Regeln.[628] Prozeßbezogene Regeln zeichnen sich dadurch aus, „daß sie die Regeln und damit die Prozesse der fiskalischen Entscheidungen ändern, nicht jedoch auf ein spezifisches Ergebnis abstellen. Die möglichen Ergebnisse werden jedoch durch die Wahl der Regeln beschränkt, so daß Ergebnisse mit unerwünschten Eigenschaften durch geeignete Restriktionen weitgehend ausgeschlossen werden können".[629] Ergebnisbezogene Regeln zielen demgegenüber unmittelbar auf die Ergebnisse des Budgetprozesses ab, indem etwa bestimmte Ausgabenquoten oder Steuer- oder Verschuldungsgrenzen festgeschrieben werden.

Das Äquivalenzprinzip stellt als finanzpolitische Norm vorrangig auf prozeßbezogene Regeln ab. Dies bedeutet, daß es nicht vorrangiges Ziel der stärkeren Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips ist, bestimmte Ergebnisse festzuschreiben, sondern daß es vor allem um eine Veränderung der Budgetprozesse als solcher und damit der Entscheidungsabläufe geht.[630] Als Folge der Veränderung der Handlungsmöglichkeiten der politischen Akteure sowie der Budgetprozesse können sich dann allerdings auch veränderte Budgetergebnisse einstellen. Es ist sogar zu erwarten, daß es zu solchen Änderungen kommt.

Die größere Affinität des Äquivalenzprinzips zu den prozeßbezogenen Regeln läßt sich auch daran ablesen, daß die in der Literatur diskutierten prozeßbezogenen Regeln zur Begrenzung von Steuern und Staatsausgaben weitgehend identisch sind mit der Forderung nach einer verstärkten Umsetzung des Äquivalenzprinzips. So betrachtet etwa *Folkers* in seiner Studie zur Begrenzung von

---

[627] Es ist an dieser Stelle zu betonen, daß hierzu prinzipiell auch die Regeln über Voice und Exit gezählt werden können. Sie sollen aber wegen ihrer herausgehobenen Stellung bei der Umsetzung der Präferenzen der Staatsbürger erst unten behandelt und hier ausgeklammert werden.

[628] Vgl. etwa den Überblick zu den konstitutionellen Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den U.S.A. von *Folkers* (1983), der sich an dieser Strukturierung orientiert.

[629] Ebenda, S. 31.

[630] Diese weite Abgrenzung des Äquivalenzprinzips, wie sie dieser Studie zugrundeliegt, unterscheidet sich von der engen ergebnisbezogenen Interpretation, wie sie bei vielen finanzwissenschaftlichen Betrachtungen anzutreffen ist, die lediglich auf ein verändertes Ergebnis bei der Verteilung von Finanzierungslasten abstellt. Siehe zu dieser grundlegenden Unterscheidung oben Kapitel I.D.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Steuern und Staatsausgaben in den USA sieben solcher prozeßbezogenen Regeln.[631] Es läßt sich zeigen, daß die von *Folkers* angesprochenen sieben Regeln gleichzeitig auf eine Stärkung des Äquivalenzprinzips hinauslaufen. Dies ist offensichtlich bei den Vorschlägen zur (1) Integration von Steuer- und Ausgabenentscheidungen, (2) Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, (3) Separation der unterschiedlichen fiskalischen Funktionen und einzelnen Ebenen des föderativen Staates sowie (4) zum materiellen Ausgleich des Staatshaushalts. Die von *Folkers* (5) vorgeschlagene Maßnahme der speziellen Mehrheiten für Steuer- und Ausgabenentscheidungen und ihr Bezug zum Äquivalenzprinzip betreffen den Voice-Mechanismus und werden unten näher erläutert. Der Vorschlag (6) der „sunset legislation" zielt darauf ab, die Verfahrensabläufe der Budgetgestaltung in dem Sinne zu ändern, daß Ausgabenprogramme von vornherein mit einer zeitlichen Befristung zu versehen sind, um sie dann im Parlament neu verabschieden zu müssen. Dieser Vorschlag soll Rigiditäten im Budgetprozeß abbauen und eine Stärkung des Einflusses der Legislative im Vergleich zur Exekutive bewirken. Hierin kann man eine Stärkung des Äquivalenzprinzips im Sinne einer simultanen Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben (anstelle einer Budgetfortschreibung) erkennen. Und schließlich ist auch (7) die Forderung nach einer proportionalen Einkommensteuer als in Einklang mit dem Äquivalenzprinzip zu sehen: „Der Effekt dieser Maßnahme wird unter anderem darin gesehen, daß politische Mehrheitskoalitionen nicht mehr anderen die Hauptlast ihrer Entscheidungen auferlegen können, sondern einen proportionalen Steueranteil in bezug auf ihr Einkommen tragen müssen, so daß Ausgabenprogramme, die nur beschlossen werden, weil andere einen überproportionalen Anteil an den Kosten tragen, unterbleiben."[632]

Damit zeigt sich, daß prozeßbezogene Regeln zur Begrenzung von Steuern und Staatsausgaben zugleich eine verstärkte Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips mit sich bringen. Trotzdem erscheint es nicht angemessen, das Äquivalenzprinzip als konstitutionelle Regel ausschließlich als Begrenzungsregel aufzufassen.[633] Eine diesbezügliche Interpretation von der Rolle und Bedeutung des Äquivalenzprinzips wäre zu eng angelegt. Es ist nämlich keineswegs ausgeschlossen, daß trotz stärkerer Äquivalenzorientierung eine Ausweitung der

---

[631] *Folkers* (1983), S. 33 ff.

[632] Ebenda, S. 41.

[633] Eine derartige Auffassung von der Funktion konstitutioneller Regeln ist in der Literatur nicht selten anzutreffen. So interpretiert etwa *McKenzie* (1984, S. 1) konstitutionelle Ökonomik als eine intellektuelle Bewegung, „... that proposes to consider the constitutional constraints on the fiscal, monetary, and regulatory powers of the federal government."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

staatlichen Tätigkeiten eintritt, wenn dies den Präferenzen der Staatsbürger entspricht.[634]

Die Betonung des engen Zusammenhangs von prozeßbezogenen Regeln und dem Äquivalenzprinzip schließt jedoch keineswegs aus, daß auch über einzelne ergebnisbezogene Regeln eine Beziehung zum Äquivalenzprinzip herzustellen ist. So führen etwa Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, den Steuerzugriff oder die Staatsverschuldung zu begrenzen, ebenso zu einer Stärkung des Äquivalenzprinzips, weil andere äquivalenzorientierte Finanzierungsinstrumente automatisch in den Vordergrund rücken. Dieser „tradeoff" wird beispielsweise deutlich, wenn man sich die Entwicklung von Gebühren und Beiträgen im Zeitablauf verdeutlicht. Hier zeigte sich in der Vergangenheit, daß diese Entgeltabgaben immer dann stärker angehoben wurden, wenn aufgrund der konjunkturellen Situation oder aufgrund bestimmter institutioneller Begrenzungen (z. B. bei der Kommunalverschuldung) der Zugriff bei den Steuermitteln und der öffentlichen Verschuldung weniger gut möglich war.[635]

Dies bestätigen auch die Entwicklungen in Kalifornien, wo im Anschluß an die dortigen Steuerrevolten empirisch ein deutlicher Gebührenanstieg festzustellen war.[636] Man muß bei diesen Maßnahmen jedoch berücksichtigen, daß es sich hierbei um eine unbeabsichtigte Stärkung des Äquivalenzprinzips handelt. Die primäre Zielsetzung in Kalifornien war vielmehr die Begrenzung von Staatsausgaben und Steuern, so daß der verstärkte Rückgriff auf äquivalenzbezogene Abgaben eher als „Nebeneffekt" zu bezeichnen ist. Es ist darüber hinaus auch fraglich, ob die Anhebung von Gebühren und Beiträgen, obwohl sie eine Stärkung des Äquivalenzprinzips bedeutet und vor dem Hintergrund dieser Studie wegen ihrer allokativen Vorteilhaftigkeit begrüßt wird, in Einklang mit den Präferenzen der Wähler erfolgte. Die in Referenden oder durch Wahl erfolgte Begrenzung von Steuern und Staatsausgaben wird durch die Anhebung von Gebühren und Beiträgen zu einem Teil umgangen, was letztlich – zumindest tendenziell – eine Beibehaltung des als zu groß empfundenen Staatsanteils bewirkt.

---

[634] Der Sektor der staatlichen Gesundheitsversorgung kann als ein solcher Bereich angesehen werden, in dem es auch bei einem Übergang auf eine stärkere Äquivalenzfinanzierung in der Zukunft zu einer (nachfragebedingten) Ausweitung kommen dürfte.

[635] Vgl. dazu *Seiler* (1978).

[636] Vgl. *Mercer/Morgan* (1983) Anders als *Mercer/Morgan* kommt jedoch *Shadbegian* in seiner umfassenderen Studie zu den Wirkungen von Steuer- und Ausgabenkürzungen zu dem Ergebnis, daß derartige Maßnahmen auf die Größe und das Wachstum der amerikanischen states keinen Einfluß gehabt hätten. Vgl. *Shadbegian* (1996). *Duncan/Smith* (1995) weisen zudem darauf hin, daß die Begrenzung von Ausgaben in ihren theoretischen Wirkungen nur schwer vorhersagbar ist, weil Unklarheiten über die Verhaltensweisen der Kommunen bestehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Unabhängig von der Einschätzung von Begrenzungsmaßnahmen für Steuern und Staatsausgaben wird aus den vorstehenden Überlegungen deutlich, daß es sehr unterschiedliche verschiedene Einzelregeln gibt, die dazu beitragen können, eine (instrumentelle) Umsetzung des Äquivalenzprinzips zu bewirken. Diese Regeln könnten in ihrer Gesamtheit einen „konstitutionellen Pakt" für die Stärkung des Äquivalenzprinzips darstellen.[637] Dabei ist jedoch im Einzelfall genauestens zu prüfen, wie ihr jeweiliges Verhältnis zum Äquivalenzprinzip ist. Um jedoch zu einer tatsächlichen Umsetzung des Äquivalenzprinzips im politischen Prozeß zu gelangen, bedürfen die in Frage kommenden Regeln eines grundlegenden Umsetzungsmechanismus. Hierfür kommen Voice und Exit in Frage. Auf sie soll daher im folgenden eingegangen werden.

C. Zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch Voice: Die Einstimmigkeitsregel und ihre konstitutionelle Verankerung

Eine Möglichkeit der Umsetzung des Äquivalenzprinzips im politischen Prozeß besteht in der Stimmabgabe (Voice). Aus der „Abstimmung mit den Händen"[638] ergibt sich allerdings nur unter bestimmten Bedingungen, nämlich bei Existenz der Einstimmigkeitsregel, eine perfekte Umsetzung des Äquivalenzprinzips. Im folgenden Abschnitt wird dieser Zusammenhang zunächst erläutert (I), um daran anschließend auf die Grenzen der Umsetzung der Einstimmigkeitsregel einzugehen (II). Es wird dann der Frage nachgegangen, welche Änderungen sich ergeben, wenn berücksichtigt wird, daß es sich bei der Einstimmigkeitsregel (als Mittel zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips) um eine Abstimmungsregel für die konstitutionelle Ebene handelt (III). Schließlich folgen einige Anmerkungen zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch Stimmabgabe, wenn die Einstimmigkeitsregel nicht möglich ist (IV).

I. Die Einstimmigkeitsregel als perfekte Umsetzung des Äquivalenzprinzips

Eine Möglichkeit, im Rahmen des politischen Abstimmungsprozesses zu einem Ergebnis zu gelangen, bei dem das Äquivalenzprinzip realisiert wird, ist die Wicksell-Einstimmigkeit. Die Besonderheit der Wicksell-Einstimmigkeit liegt darin, daß im Rahmen kollektiver Entscheidungen simultan über die Ausgaben und die korrespondierenden Einnahmen entschieden und nur bei Ein-

[637] Zum Begriff des „konstitutionellen Pakts" siehe *Blankart* (1996); ferner *Hansjürgens* (1997b), S. 292 ff.

[638] Im Gegensatz zur „Abstimmung mit den Füßen", die den Exit-Mechanismus beschreibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

stimmigkeit (oder Nahezu-Einstimmigkeit) das entsprechende Programm angenommen wird. Damit ist sichergestellt, daß Nutzen und Kosten gegenübergestellt werden. Die Verbindung dieser speziellen fiskalischen Regel mit der Einstimmigkeitsregel (als politischer Abstimmungsregel) führt dazu, daß das Budget nicht gegen den Willen eines Individuums verabschiedet werden kann. Ein Staatsbürger wird somit seine Zustimmung zum Budget nur dann geben, wenn er im Rahmen der Abwägung der Nutzen öffentlicher Ausgaben und der korrespondierenden Finanzierungsbeiträge zu dem Ergebnis gelangt, daß die Nutzen mindestens den Finanzierungsbeiträgen entsprechen. Um Konsens erzielen zu können, wird es in diesem Prozeß notwendigerweise zu einer Differenzierung der Finanzierungslasten gemäß dem individuellen Nutzenempfang kommen. Es findet eine nach dem Nutzen erfolgende persönliche steuerliche Differenzierung der Staatsbürger statt, das Äquivalenzprinzip ist realisiert. Ein Staatsbürger kann nicht zu einer Nutzung von Staatsleistungen gezwungen werden, die seinen Steueranteil übersteigt. *Wagner* spricht in diesem Zusammenhang von einer Verhinderung von „forced carrying", im Gegensatz zur bekannten Überwindung des „free riding" bei der Finanzierung öffentlicher Güter.[639]

Das Ergebnis der Wicksell-Einstimmigkeit im politischen Prozeß entspricht dem Pareto-Kriterium, das für den marktlichen Bereich entwickelt wurde: Ein Programm wird nur dann positiv beurteilt, wenn mindestens eine Person besser gestellt wird und niemand schlechter gestellt wird.[640] Im Unterschied zum Pareto-Kriterium wird das Ergebnis jedoch nicht von einem außenstehenden Beobachter (exogen) vorgegeben, sondern es entwickelt sich (endogen) aus den Vorstellungen der Gesellschaft heraus, in dem Konsens realisiert wird. Es ist auch zu berücksichtigen, daß bei der Beurteilung der Effizienz im öffentlichen Sektor wegen des dort fehlenden Marktmechanismus die Qualität politischer Entscheidungen nicht an einem vorgegebenen Ergebnis gemessen werden kann. Vielmehr kann sie nur über die Einhaltung von Verfahrensregeln beurteilt werden. In dieser Hinsicht erfüllt die Einstimmigkeit eine wichtige Funktion: Sie stellt die im politischen Prozeß zu berücksichtigende Norm dar, die als Vergleichs- und Referenzmaßstab herangezogen werden kann.[641] Diese Funktion kann das Konsensprinzip auch dann erfüllen, wenn wegen zu hoher Kosten in der Realität hiervon abgewichen wird.

Ganz analog kann das Lindahl-Modell gesehen werden. In dem Modell verhandeln zwei Parteien um die Struktur und das Niveau öffentlicher Ausgaben, wobei gleichzeitig auch über die Finanzierung entschieden wird. Da die öffent-

---

[639] *Wagner* (1997), S. 162.

[640] Zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden des Wicksell- und des Pareto-Kriteriums sowie zu ihrer Berücksichtigung in der Finanzwissenschaft vgl. *Hennipman* (1982), S. 37–64.

[641] Zu dieser Funktion des Konsensprinzips siehe auch *Wagner* (1988), S. 155.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

lichen Leistungen wegen des nichtrivalisierenden Konsums von beiden Seiten in gleichem Umfang in Anspruch genommen werden (müssen), hängt das zustandekommende Ergebnis lediglich von den Präferenzen und den zu tragenden Finanzierungsanteilen ab. Entsprechend erhält man für beide Parteien Nachfragekurven. *Lindahl* hat gezeigt, daß das optimale Angebot dort liegt, wo sich diese Nachfragekurven schneiden. In diesem Punkt kommt es für beide Parteien zu einer Angleichung von Grenznutzen und Finanzierungsbeiträgen. Auch hier erfolgt also eine Festlegung persönlicher Steuerpreise gemäß dem empfangenen marginalen Nutzen. Auch das Lindahl-Modell entspricht somit dem Pareto-Kriterium und dem Konsensprinzip.[642]

Eine Erweiterung des Lindahl-Modells auf mehrere Gruppen kann ohne weiteres vorgenommen werden. Dazu nimmt man an, daß sich zunächst zwei Gruppen nach dem gerade beschriebenen Muster auf einen Lindahl-Preis und die entsprechende Menge des öffentlichen Gutes einigen. Hieran anschließend wird eine weitere Gruppe in den Verhandlungsprozeß aufgenommen, und es wird wieder eine Suche nach der Gleichgewichtsmenge und dem entsprechenden Lindahl-Preis initiiert. Dieser Prozeß wird fortgesetzt, bis alle Gruppen einbezogen sind. Sofern die einzelnen Gruppen in sich weitgehend homogen sind, ist das Äquivalenzprinzip nicht nur bezogen auf die Gruppen als Ganze realisiert, sondern bei Disaggregation der Gruppen auch auf der personalen Ebene. Das obige Ergebnis, die Erhebung individualisierter oder personalisierter Steuerpreise, kann also auch bei mehr als zwei Gruppen erreicht werden. Der grundlegende Umsetzungsmechanismus bleibt bei dieser Betrachtung jedoch der gleiche wie bei der Wicksell-Einstimmigkeit: Die Realisierung des Äquivalenzprinzips erfolgt durch Voice.

Andere Verfahren der Stimmabgabe sind demgegenüber schon von ihrer Konzeption her nicht geeignet, eine (perfekte) Umsetzung des Äquivalenzprinzips bei allen Staatsbürgern zu gewährleisten. Dazu sei noch einmal die einfachste und zugleich am häufigsten verwendete alternative politische Entscheidungsregel, die Mehrheitswahl, in Erinnerung gerufen. Es läßt sich zeigen, daß bei Mehrheitswahl im Unterschied zur Einstimmigkeitsregel verschiedene Probleme auftauchen, die andeuten, daß diese Abstimmungsregel mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar ist bzw. daß eine Umsetzung des Äquivalenzprinzips unter ihr nicht gelingen kann. Als Beispiel sei auf die einfache Mehrheitswahl mit eingipfligen Präferenzen verwiesen, bei der also die Nutzenfunktion des Wählers nur einen Gipfel aufweist, von dem aus der Nutzen zu beiden Seiten abfällt.[643] Läßt man einmal Politiker, Bürokraten und Interessengruppen aus

---

[642] Zur Ableitung der Pareto-Effizienz im Lindahl-Modell vgl. ausführlicher *Johanson* (1963).

[643] Vgl. *Black* (1958); *Bernholz/Breyer* (1993), S. 91.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Betrachtung heraus, so bedeutet dies im Ergebnis, daß sich im Rahmen des politischen Prozesses die Position des Medianwählers durchsetzt. Das Äquivalenzprinzip ist damit beim Medianwähler realisiert. Bei ihm ist sichergestellt, daß sich die marginalen Nutzen aus den staatlichen Leistungen und die Finanzierungsbeiträge entsprechen. Bei allen anderen Wählern hingegen weichen die marginalen Nutzen von den Finanzierungsbeiträgen ab. Je weiter Wähler im politischen Spektrum vom Medianwähler abweichen, d.h. je stärker sie bestimmten Randgruppen zuzuordnen sind, desto größer sind auch die Abweichungen vom Äquivalenzprinzip. Die empfangenen Leistungen entsprechen nicht den Finanzierungsbeiträgen. Zwar wird die Summe dieser Abweichungen beim Medianwähleransatz minimiert. Das ändert aber nichts an dem Tatbestand, daß kollektive Abstimmungen über das Budget unter der Mehrheitsregel zu Abweichungen vom Äquivalenzprinzip führen. Diese Mängel können auch durch „logrolling" nicht aufgefangen werden.[644] Im Gegenteil: Bei mehrgipfligen Präferenzenordnungen („cycling") oder bei unterschiedlichen Intensitäten der Präferenzen verschärfen sie sich noch.

Damit ist festzuhalten, daß allein die Einstimmigkeitsregel in der Lage ist, individuelle Präferenzen bei kollektiven Entscheidungen zu aggregieren und zugleich eine (perfekte) Übereinstimmung mit dem Äquivalenzprinzip herbeizuführen.

II. Grenzen der Umsetzung der Einstimmigkeitsregel

Zu einer Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch Wicksell-Einstimmigkeit wird es unter realistischen Annahmen jedoch bekanntlich nicht kommen. Im wesentlichen werden drei Einwände gegen die Einstimmigkeitsregel vorgetragen:

(1) Die Stimmbürger haben einen Anreiz, ihre wahren Präferenzen zu verbergen und sich strategisch zu verhalten. Das Ausmaß strategischen Verhaltens ist zwar von verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen abhängig, so insbesondere von der Gruppengröße und den Sanktionsmöglichkeiten innerhalb der Gruppe. Man kann jedoch davon ausgehen, daß bei der Finanzierung öffentlicher Leistungen ein solches Verhalten tendenziell vorliegt, zumal bei Budgetentscheidungen zahlreiche Individuen am Empfang der Leistung und der Finanzierung beteiligt sind. Es handelt sich um große anonyme Gruppen, was das Freifahrerverhalten begünstigt. Zudem ist zu erwarten, daß bei der Einstimmigkeitsregel das Vetorecht es einzelnen Mitgliedern der Gesellschaft erlauben würde, die Mehrheit zu Zusagen zu zwingen, damit

[644] Vgl. *Tullock* (1959), S. 573 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ein Programm überhaupt zustande kommt. Wenn einzelne Mitglieder der Gesellschaft bei ihren Entscheidungen die Konsequenzen ihres eigenen Angebots mit in die Betrachtung einbeziehen, ist eine auf freiwilliger Basis erfolgende wettbewerbliche Lösung daher keineswegs zu erwarten.[645] Das „Damoklesschwert strategischen Verhaltens", das über der Einstimmigkeitslösung schwebt, verhindert die Umsetzung des Äquivalenzprinzips.

(2) Im Rahmen einer freiwilligen Vereinbarung über Art, Umfang und Finanzierung staatlicher Leistungen ist darüber hinaus nicht gewährleistet, daß die beteiligten Gruppen eine gleich starke Verhandlungsposition innehaben. Bei ungleichen Verhandlungspositionen, etwa aufgrund von Marktmacht, größerem politischen Einfluß usw., ist die Erreichung einer gleichgewichtigen Nachfragemenge und entsprechender individualisierter Steuerpreise nicht zu erwarten. Vielmehr wird ein Teil der Finanzierungslasten auf andere Mitglieder der Gesellschaft verteilt, ohne daß dies ihrem empfangenen Vorteil entspricht.

(3) Schließlich ist die Wicksell-Einstimmigkeit mit hohen politischen Kosten verbunden. Derartige politische Kosten beruhen auf zwei Faktoren: externen Kosten (Präferenzenkosten) und Entscheidungskosten (Ressourcenkosten).[646] Erstere treten in dem Ausmaß auf, wie Individuen bei politischen Entscheidungen überstimmt werden.[647] Bei der Einstimmigkeitsregel sind diese externen Kosten null. Sie treten um so stärker auf, je weiter man sich von der Einstimmigkeit entfernt. Entscheidungskosten hingegen steigen mit zunehmender Annäherung an die Einstimmigkeitsregel, weil die Verhandlungen, um allseitige Zustimmung zu erlangen, zeitintensiver werden und zunehmend Ressourcen binden. Bei Einstimmigkeit nehmen sie einen maximalen Wert an. Eine optimale Entscheidungsregel sieht so aus, daß bei ihr die Summe der externen Kosten und der Entscheidungskosten, die dann als „Interdependenzkosten" bezeichnet wird, minimiert wird. Dies dürfte bei der Einstimmigkeitsregel jedoch zumeist nicht der Fall sein. Freiwillige Abstimmungen nach dem Wicksell-Lindahl-Muster scheiden daher schon allein aus pragmatischen Kostengründen für die meisten Budgetentscheidungen aus.

Insgesamt ist damit im allgemeinen nicht zu erwarten, daß es im Rahmen politischer Prozesse zu einer Umsetzung dieses speziellen Allokationsmechanismus kommt. Damit ist auch eine Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch Voice nicht gegeben. Diese Einwände sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Einstimmigkeitsregel – wie schon gesagt – eine wichtige Refe-

---

[645] Vgl. *Bernholz/Breyer* (1993), S. 91.

[646] Vgl. dazu grundlegend *Buchanan/Tullock* (1962), S. 85 ff.

[647] *Pennock* (1959) spricht in diesem Zusammenhang von Frustrationskosten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

renzsituation darstellt, vor deren Hintergrund Abweichungen beurteilt und Verbesserungsvorachläge entwickelt werden können.

Bei der Behandlung der Grenzen der Einstimmigkeitsregel wurde zudem bisher nicht berücksichtigt, daß es sich bei der Etablierung dieser Abstimmungsregel um eine Maßnahme auf der konstitutionellen Ebene handelt. Entscheidungen auf der konstitutionellen Ebene weisen jedoch Besonderheiten auf, die einzubeziehen sind, wenn über die Umsetzung des Äquivalenzprinzips nachgedacht wird. Auf diese Aspekte soll im folgenden eingegangen werden.

III. Die Einstimmigkeit als konstitutionelle Regel

1. Kennzeichnung konstitutioneller Entscheidungen

Konstitutionelle Entscheidungen umfassen bekanntlich Entscheidungen über die „Regeln des Spiels" („choice among rules") und sind von Entscheidungen über einzelne „Spielzüge" innerhalb gegebener Regeln („choice within rules") zu unterscheiden. Es ist in dieser Studie schon mehrfach angesprochen worden, daß das Äquivalenzprinzip selbst bzw. seine Umsetzung als solch eine konstitutionelle Regel angesehen werden können. Die veränderten Spielregeln sollen im Budgetprozeß bei den beteiligten Akteuren veränderte Spielzüge nach sich ziehen. Wodurch unterscheiden sich aber konstitutionelle und postkonstitutionelle Entscheidungen?

Ein erstes Unterscheidungsmerkmal betrifft die *Häufigkeit von Entscheidungen*. Konstitutionelle Entscheidungen werden zumeist nur selten getroffen, während postkonstitutionelle Entscheidungen ständig erfolgen. Dies zeigt sich beispielsweise darin, daß Verfassungen nur selten geändert werden. Dies könnte darauf hindeuten, daß auch die Chancen für die Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch Voice auf der konstitutionellen Ebene gering sind. Doch dieser Eindruck wäre falsch: So wurden zwischen 1974 und 1987 etwa die Hälfte der zu dieser Zeit weltweit bestehenden Verfassungen gänzlich neu geschrieben.[648] Diese Zahl dürfte angesichts des Zusammenbruchs vieler kommunistischer Staaten in Mittel- und Osteuropa in der Zwischenzeit weiter angestiegen sein. Zudem ist darauf zu verweisen, daß es innerhalb gegebener Verfassungen immer möglich ist, einzelne Verfassungsbestandteile zu ändern. Die Umsetzungschancen des Äquivalenzprinzips durch konstitutionelle Entscheidungen werden darüber hinaus dadurch erhöht, daß eine solche verfassungsmäßige Verankerung nicht nur die Bundesebene betreffen kann, sondern auch die Länder- oder Gemeindeebene. So ist im Bereich der kommunalen Einnahmen das Äquiva-

[648] Vgl. *Goldwin/Kaufman* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

lenzprinzip auch heute schon rechtlich verankert. In den Kommunalabgabengesetzen heißt es, daß die Kommunen ihre Einnahmen *zuerst* über Entgelte und *erst danach* über Steuermittel und öffentliche Verschuldung decken müssen. Im übrigen ist darauf zu verweisen, daß, selbst wenn der Tatbestand zutreffen würde, daß Verfassungen relativ selten geändert werden, dem nicht entgegenstünde, sich wissenschaftlich hiermit zu befassen. Vor diesem Hintergrund spricht auch nichts dagegen, daß die Gestaltung von Regeln zur Stärkung des Äquivalenzprinzips auf der Verfassungsebene grundsätzlich möglich erscheint.

Ein zweites Unterscheidungsmerkmal zwischen der konstitutionellen und der postkonstitutionellen Ebene betrifft die *Entscheidungsregeln selbst*. Weil Entscheidungen auf der konstitutionellen Ebene eine weite Tragweite auch für die postkonstitutionelle Ebene aufweisen, erscheint es auf der konstitutionellen Ebene eher gerechtfertigt, von der Mehrheitsentscheidung abzuweichen und sich der Einstimmigkeitsregel anzunähern. Dies ergibt sich allein schon aus dem Tatbestand, daß es bei diesen grundlegenden Entscheidungen besonders wichtig ist, die externen Kosten (Präferenzenkosten) nicht zu stark ansteigen zu lassen. Mit der Annäherung an die Einstimmigkeitsregel steigende Entscheidungskosten (Ressourcenkosten) können, da konstitutionelle Entscheidungen – wie gezeigt – nur selten zu treffen sind, eher in Kauf genommen werden. Wenngleich die Ermittlung einer optimalen Entscheidungsregel im Sinne von *Buchanan/Tullock* (das heißt die Ermittlung der „Interdependenzkosten") empirisch nicht möglich ist, weil man die genauen Kosten nicht kennt, deutet sich hier an, daß auf der konstitutionellen Ebene eine qualifizierte Mehrheit für die Etablierung fiskalischer Regeln eher möglich erscheint. So sind – keinesfalls zufällig – in vielen Staaten Verfassungsänderungen an eine solche qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln oder vier Fünfteln der abgegebenen Stimmen gebunden. Dies bedeutet jedoch zugleich, daß eine Annäherung an die Einstimmigkeitsregel – und damit eine Umsetzung des Äquivalenzprinzips – durch Stimmabgabe auf der konstitutionellen Ebene zumindest tendenziell gegeben ist.

Ein drittes Merkmal der konstitutionellen im Unterschied zur postkonstitutionellen Ebene liegt in der Annahme des *„Schleiers der Ungewißheit"*.[649] Konstitutionelle Entscheidungen sind dadurch gekennzeichnet, daß das Individuum nicht in der Lage ist, seine eigene Position in der Gesellschaft auf der postkonstitutionellen Ebene a priori abzuschätzen. Das Individuum weiß in der Entscheidungssituation auf der konstitutionellen Ebene nicht, in welchen Lebensumständen es sich postkonstitutionell befindet. Vor diesem Hintergrund sollte der „Schleier der Ungewißheit" möglichst eine große „Dicke" aufweisen. Das Individuum soll also bei seinen Entscheidungen davon ausgehen, daß es selbst eine beliebige soziale oder ökonomische Position innerhalb der Gesell-

[649] Vgl. dazu grundlegend *Harsanyi* (1955); *Rawls* (1971); *Buchanan* (1975).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

schaft einnehmen kann. Dies soll tendenziell dazu führen, daß (aus Eigennutzüberlegungen!) bei der Gestaltung des Gesellschaftsvertrages Regeln wie Minderheitenschutz, Hilfe im Falle der Bedürftigkeit usw. etabliert werden. Die hinter dem Schleier bestehende Unkenntnis über die postkonstitutionelle Ebene besteht jedoch nur im Hinblick auf die eigene Position. Was die Kenntnis über bestimmte Regeln, ihre Funktionsweise und ihre Wirkungen auf der postkonstitutionellen Ebene anbetrifft, so wird demgegenüber von vollkommener Information ausgegangen. Dies versetzt die Individuen in die Lage, Regeln, die zur allgemeinen Wohlfahrt der Gesellschaft beitragen, zu erkennen und für ihre Einführung zu stimmen. Dies hat natürlich entsprechend positive Konsequenzen für die Umsetzung des Äquivalenzprinzips (s. unten).

Viertens schließlich sind Entscheidungen auf der konstitutionellen Ebene durch *risikoaverses Verhalten* der Entscheider gekennzeichnet. *Buchanan* und *Tullock* leiten dieses Verhalten daraus ab, daß die Individuen im Sinne eines Worst-case-Szenarios erwarten, daß der einzelne stets versucht, freiheitsfeindliches Verhalten zum eigenen Vorteil durchzusetzen. Vor diesem Hintergrund besteht in der Gesellschaft die Gefahr einer Verzerrung zugunsten von Frei

heitsverletzungen. Um sich gemäß dem Vorsichtsprinzip vor unliebsamen Folgen derartigen freiheitsschädigenden Verhaltens zu schützen, bedarf es daher auf der konstitutionellen Ebene besonderer Vorkehrungen. Dieser Aspekt spielt für die konstitutionelle Ebene deshalb eine besondere Rolle, weil konstitutionelle freiheitssichernde Maßnahmen zugleich dafür Sorge tragen können, daß es auf der postkonstitutionellen Ebene zu möglichst wenig freiheitsbeschränkenden Übergriffen kommt.

Vor dem Hintergrund dieser Skizzierung der Besonderheiten konstitutioneller Entscheidungen ist nun zu fragen, inwieweit hierdurch die Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch Voice beeinflußt wird.

2. Folgerungen für die Umsetzung der Einstimmigkeitsregel und des Äquivalenzprinzips

Betrachtet man das Äquivalenzprinzip bzw. die Regeln zu seiner Umsetzung als konstitutionelle Regeln, so ergeben sich vor dem Hintergrund der Besonderheiten konstitutioneller Entscheidungen verschiedene Schlußfolgerungen für den Mechanismus der Stimmabgabe. Ein erstes Ergebnis lautet hier, daß es auf der konstitutionellen Ebene eher möglich ist, zumindest Annäherungen an die Einstimmigkeitsregel zu erreichen. Je größer dabei die qualifizierte Mehrheit, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, daß eine Regel etabliert wird, die zu einer Verletzung von Minderheiten im Sinne einer Ausbeutung führt. Eine Entscheidung, die von 70 oder 80 Prozent der Wahlbürger getragen wird, impliziert, daß nur 20 oder 30 Prozent der Stimmbürger überstimmt werden und (Netto-)Nutzeneinbußen hinzunehmen haben. Das „forced carrying", das Tra-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gen von Finanzierungslasten ohne korrespondierende öffentliche Leistungen, wird reduziert. Auf diese Weise werden die externen Kosten (Präferenzenkosten) in der Gesellschaft reduziert. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß eine Annäherung an die Einstimmigkeitsregel nur dann einen Beitrag zum Schutz von Minderheiten und zur Realisierung des Äquivalenzprinzips leistet, wenn es dabei auch tatsächlich zu einem Abstimmungsergebnis kommt. Führt die Nahezu-Einstimmigkeit hingegen dazu, daß kein Ergebnis realisiert wird und der Status quo erhalten bleibt, so impliziert dies u.U. hohe Präferenzenkosten bei der Mehrheit. Die Einstimmigkeitsregel ist vor diesem Hintergrund allein bei *getroffenen* Entscheidungen günstiger zu beurteilen. Dieser Aspekt wird von Public-Choice-Vertretern, die primär den Minderheitenschutz vor Augen haben, häufig nicht erwähnt.

Als zweite Schlußfolgerung aus der Unterscheidung der konstitutionellen und der postkonstitutionellen Ebene läßt sich mit Blick auf das Äquivalenzprinzip festhalten, daß seine Umsetzung dann besonders günstig erscheint, wenn auf der konstitutionellen Ebene sehr gute Kenntnisse über die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge des Äquivalenzprinzips als fiskalischer Regel bestehen und zugleich der Schleier der Ungewißheit mit Blick auf die eigene Lebenssituation sehr „dick" ist. *Buchanan* und *Vanberg* haben zur Umschreibung dieses Sachverhalts in eine Interessenkomponente und eine Theoriekomponente unterschieden.[650] Erstere ergibt sich aus den Präferenzen der Individuen, während sich letztere aus den Kenntnissen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen ergibt, die der einzelne sich über bestimmte Regeln gebildet hat. Die Erzielung der Einstimmigkeit würde erleichtert, wenn die Unsicherheit über die spezifischen Wirkungen einer Entscheidung für die eigene Position, die Interessenkomponente, hoch und die Unsicherheit über die generellen Wirkungen einer Entscheidung für die Gesellschaft insgesamt, die Theoriekomponente, niedrig ist. *Buchanan* und *Vanberg* weisen ferner darauf hin, daß eine solche Situation durch rationale Akteure provoziert werden könnte: „The variables that affect the veil's thickness can, to some extend, be manipulated, and rational actors may take deliberate measures designed to put themselves behind a thicker veil, thereby entrancing the prospects of realizing potential gains from constitutional agreement. Most important for these purposes is probably the fact that the degree of uncertainty is, in part, a function of the sort of rules that are under consideration. The essential dimensions here are generality and durability of rules. The more general rules are and the longer the period over which they are expected to be in effect, the less certain people can be about the particular ways in which alternative rules will affect them."[651] Mit Blick auf das Äquivalenzprinzip würde das bedeuten, daß seine Umsetzungschancen durch Voice dann stei-

[650] Vgl. *Buchanan/Vanberg* (1989).

[651] *Buchanan/Vanberg* (1994), S. 171.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gen, wenn seine generelle Vorteilhaftigkeit erkannt würde. – Dies lenkt zugleich den Blick auf die Möglichkeiten zur Aufklärung der „Öffentlichkeit" durch die Bereitstellung von Informationen über die Wirkungsweise fiskalischer Regeln (s. unten).

In diesem Zusammenhang bleibt allerdings die Frage bestehen, ob und inwieweit man in der realen Welt von einem Schleier der Ungewißheit ausgehen kann. Dieser Problemkomplex wird auch von den Vertretern der konstitutionellen Ökonomik erkannt: „However, given the prevalence of interest group politics in real-world constitution formation, it is by no means clear how a veil of uncertainty can be attained, or even approximated."[652] Hier weisen *Lowenberg* und *Yu* auf die Bedeutung von Exit hin: Die Verfügbarkeit von Exit-Optionen könne als Ersatz für die Existenz des Schleiers der Ungewißheit angesehen werden und könne dafür sorgen, daß die Entscheider auf der konstitutionellen Ebene eine Übereinstimmung herbeiführen würden. Die Exit-Option garantiere dabei die Abwesenheit von Zwang. „While it might be difficult to replicate a veil of uncertainty in real-world constitutional discourse, exit option can be provided simply by framing the deliberations in such a way that participants face equally-valued alternatives from among which they are free to choose."[653] Trotzdem bleibt die offene Frage, ob ein „dicker" Schleier der Ungewißheit nicht eher hinderlich für die Konsensbildung ist. Dies würde den Aussagen von *Buchanan* und anderen Vertretern der konstitutionellen Ökonomie widersprechen.[654]

Ein dritter Aspekt, der aus dem Blickwinkel der konstitutionellen Ökonomik für die Umsetzung des Äquivalenzprinzips relevant erscheint, ist schließlich die Annahme des Worst-case-Szenarios auf der konstitutionellen Ebene. Damit wird unterstellt, daß sich die freiheitsschädlichen Verhaltensweisen im Zuge kollektiven Handelns durchsetzen und daß vor diesem Hintergrund gemäß dem Vorsichtsprinzip nach besonderen Wegen zu suchen ist, den Staatsbürger vor den Übergriffen anderer oder auch des Staates selbst zu schützen. Gerade vor diesem Hintergrund kann man dem Äquivalenzprinzip eine besondere Bedeutung beimessen, dient es doch in erster Linie dem Schutz des Bürgers vor übermäßiger staatlicher Ausbeutung bzw. vor der Ausbeutung durch andere Interes-

---

[652] *Lowenberg/Yu* (1992), S. 52.

[653] Ebenda, S. 53.

[654] Daß die gegenteilige Annahme ebenfalls plausibel ist, läßt sich beispielsweise auch Überlegungen zu den Möglichkeiten umfassender politischer Reformen in einem Staat (z. B. den osteuropäischen Reformstaaten) entnehmen. So heißt es etwa bei *Rodrik* (1994, S. 37) (allerdings ohne expliziten Bezug zum Schleier der Ungewißheit): „We also show that political systems in general have a bias toward the status quo even when the status quo is insufficient and individuals are risk neutral. The key to the argument is uncertainty of a particular kind: the identity of many of the gainers (as well as losers) of reform cannot be determined ex ante."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sengruppen. Regeln, die diese Schutzfunktion zum Gegenstand haben, müßten demzufolge auf der konstitutionellen Ebene besonders gute Durchsetzungschancen haben. *Vanberg* spricht in diesem Zusammenhang von einem „konstitutionellen Interesse" der Staatsbürger, „i.e. the interest that would inform their choice if it were up to them to select the rules for the polity in which they live."[655] Es müßte demnach im eigenen Interesse der Staatsbürger auf der konstitutionellen Ebene liegen, das Äquivalenzprinzip umzusetzen. Auch dieses Argument trägt dazu bei, die Chancen einer Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch Stimmabgabe auf der konstitutionellen Ebene höher einzuschätzen als auf der Ebene der tagespolitischen Entscheidungen.

3. Zwischenergebnis

Die Ausführungen haben gezeigt, daß eine perfekte Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch den Mechanismus der Stimmabgabe nur dann zustande kommt, wenn als Abstimmungsregel die Einstimmigkeit zugrundeliegt. In diesem Fall wird ein Staatsbürger einer Maßnahme nur dann zustimmen, wenn sie zu seinem Vorteil ist. Dies wiederum wird im politischen Prozeß zu einer Differenzierung der Finanzierungsbeiträge nach dem empfangenen Vorteil führen. Die Einstimmigkeitsregel erscheint jedoch vor dem Hintergrund ihrer praktischen Umsetzbarkeit als utopisch. Sie scheitert am Trittbrettfahrerverhalten, an unterschiedlichen Machtstrukturen sowie an Entscheidungskosten, die bei dieser Regel als prohibitiv hoch angesehen werden.

Diese grundlegenden Einwände gegen die Einstimmigkeitsregel erfahren jedoch wisse Abschwächung, weil es sich bei der Frage ihrer Verankerung wie auch der Frage der Verankerung des Äquivalenzprinzips (und übrigens auch bei der Frage der Absicherung der Exit-Option, s. unten) jeweils um konstitutionelle Entscheidungen handelt. Entscheidungen auf der konstitutionellen Ebene unterliegen aber anderen Gesetzmäßigkeiten als postkonstitutionelle Entscheidungen. Auf der konstitutionellen Ebene sind die Chancen für die Herbeiführung einer einstimmigen Entscheidung und für die Umsetzung des Äquivalenzprinzips tendenziell größer. Entscheidungen, die hinter dem Schleier der Ungewißheit getroffen werden, erscheinen ach besser umsetzbar, wenn gute Kenntnisse über die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge des Äquivalenzprinzips und geringe Kenntnisse über die individuellen Folgen, die sich aus dem Äquivalenzprinzip ergeben, vorliegen. Nicht zuletzt hat das Äquivalenzprinzip auch deshalb auf der konstitutionellen Ebene bessere Umsetzungschancen als auf der postkonstitutionellen Ebene, weil die von ihm ausgehenden Schutzwirkungen

[655] *Vanberg* (1996), S. 4. Siehe ausführlicher auch *Buchanan/Vanberg* (1994), S. 167 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wegen der größeren Bedeutung des Vorsichtsprinzips auf der konstitutionellen Ebene eine besondere Rolle spielen.

Dennoch sollten diese, die grundlegenden Einwände gegen die Umsetzbarkeit der Einstimmigkeitsregel relativierenden Aspekte nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Erzielung von Einstimmigkeit ein Unterfangen mit geringen Erfolgsaussichten ist. Die Umsetzung einer verstärkten Äquivalenzorientierung durch konstitutionelle Entscheidungen dürfte zudem einen erheblichen Zeitbedarf in Anspruch nehmen. Der auf dem Äquivalenzprinzip beruhende institutionelle Wandel wird sich durch den Prozeß der Stimmabgabe daher – wenn überhaupt – nur langsam vollziehen. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob die Umsetzung des Äquivalenzprinzips nicht durch andere Art und Weise als durch die Festlegung der vergleichsweise utopischen Einstimmigkeitsregel gelingen kann. Hierzu seien im folgenden einige ergänzende Überlegungen angeführt.

IV. Referenden und Verfahrensregeln als Alternativen

Die Betrachtungen zur Einstimmigkeitsregel deuten auf einen besonders engen Zusammenhang zwischen politischen Abstimmungsregeln und der Umsetzung des Äquivalenzprinzips hin: Die Einstimmigkeitsregel stellt als politische Abstimmungsregel sicher, daß das Äquivalenzprinzip in einem umfassenden Sinne (perfekt) realisiert wird. Sofern diese Regel etabliert ist, bedarf es keiner weiteren Überlegungen, wie das Äquivalenzprinzip etwa durch fiskalische Maßnahmen gestärkt werden kann. Die in dieser Studie im Vordergrund stehenden fiskalischen Regeln zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips wären daher bei der Existenz der Einstimmigkeitsregel (als politischer Abstimmungsregel) überflüssig und ohne Relevanz.

Nun sind die westlichen Demokratien (im Unterschied etwa zu Japan, dessen Gesellschaft in einem bedeutsamen Ausmaß durch das Konsensprinzip geprägt ist) bekanntlich sehr stark durch die weitgehende Anerkennung der Mehrheitsregel (zumeist als 50%-Regel) gekennzeichnet (Majoritätsprinzip). Dies schließt nicht aus, daß in Einzelfällen Annäherungen an die Einstimmigkeitsregel bestehen, etwa auf der Verfassungsebene oder in bestimmten historischen Konstellationen, wozu man auch den europäischen Einigungsprozeß zählen kann. Diese Regeln dürften jedoch die Ausnahme darstellen. Der Normalfall ist demgegenüber in der weitgehenden Akzeptanz und Umsetzung des Majoritätsprinzips zu sehen. Es erscheint daher (trotz der oben angestellten konstitutionellen Perspektive) unwahrscheinlich, daß eine Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch die Etablierung der Einstimmigkeitsregel erfolgt.

Vor diesem Hintergrund gewinnen im Rahmen politischer Entscheidungen andere Regeln an Bedeutung, die dabei zwar, anders als die Einstimmigkeitsre-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gel, keine perfekte Umsetzung des Äquivalenzprinzips bewirken, die aber trotzdem zumindest Annäherungen an dieses Prinzip nach sich ziehen können. An dieser Stelle sollen von diesen möglichen Regeln zwei exemplarisch herausgegriffen und kurz erläutert werden.

Eine Möglichkeit zur Stärkung von Voice, die als Annäherung an das Äquivalenzprinzip angesehen werden kann, besteht im verstärkten Rückgriff auf *Referenden*. Jegliche Form von Volksabstimmungen oder direkter Bürgerbeteiligung stärkt die Rolle des Wahlbürgers im politischen Prozeß und schwächt die Position von Politikern, Bürokraten und Interessengruppen. Die umfassendsten Erfahrungen mit direktdemokratischen Entscheidungen dieser Art sind in der Schweiz gemacht worden. Diese Erfahrungen belegen nicht nur, daß sich, wie schon in Kapitel III gezeigt, ein stärkerer Einfluß des Medianwählers auf die Zusammensetzung und das Wachstum der Staatsausgaben nachweisen läßt, sondern auch, daß das Ausmaß an fiskalischer Illusion geringer ist. Darüber hinaus sind in direktdemokratischen Systemen die Steuerausweichreaktionen der Zensiten in Form illegaler Steuerhinterziehung geringer.[656] Dies kann als Beleg dafür angesehen werden, daß die Akzeptanz der staatlichen Einnahmenerhebung größer ist, weil der Zusammenhang zur Ausgabenseite erkannt wird. Es besteht eine stärkere Übereinkunft von Kostenträgerschaft und Nutzenempfang. Vor diesem Hintergrund sollten die häufig gegen die Etablierung direktdemokratischer Elemente vorgetragenen Einwände der hohen Abstimmungskosten mit den offensichtlichen Vorteilen direktdemokratischer Partizipation abgewogen werden.[657]

Eine weitere Möglichkeit zur Stärkung des Äquivalenzprinzips durch Voice, die einen Spezialfall der vorstehenden Betrachtung darstellt, kann darin gesehen werden, daß die *Verfahrensabläufe* im politischen Prozeß so gestaltet werden, daß sie unter stärkerer simultaner Abwägung beider Budgetseiten gefällt werden. Als Beispiel hierfür seien die Diskussionen zur Erneuerung der Vorschriften für ein Volksbegehren bzw. für Volksentscheide in Nordrhein-Westfalen genannt. Hier sollte ein zusätzliches Ausgabenprogramm nur dann für ein Referendum auf der kommunalen Ebene zugelassen werden, wenn im Programmentwurf gleichzeitig genaue Aussagen über die erforderliche Erhöhung der Grundsteuer enthalten sind.[658] Die Vorschrift stellt gleich in mehrfacher Hinsicht Bezüge zum Äquivalenzprinzip her: Erstens soll sie verhindern, daß Forderungen für zusätzliche Ausgabenentscheidungen nicht mit den dazu erforderlichen Mitteln simultan abgewogen werden. Zweitens soll sie dafür sorgen, daß

---

[656] Vgl. dazu *Pommerehne/Weck-Hannemann* (1996).

[657] Zu den Vor- und Nachteilen der direkten Demokratie siehe *Kirchgässner/Feld/Savioz* (1999).

[658] Zu diesem Vorschlag siehe *Zimmermann* (1995a), S. 77 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Finanzierungen für Ausgabenentscheidungen, die den Antragsteller für ein Volksbegehren nicht selbst betreffen, sondern vielmehr von anderen zu tragen sind, ausgeschlossen werden. Damit wird die fiskalische Illusion beim Antragsteller reduziert. Mit der Grundsteuer wäre eine Einnahmeart gewählt, die von den Bewohnern in der Kommune selbst zu tragen ist, denn diese Steuer ist wegen ihrer örtlichen Radizierbarkeit aufs engste an die Bürger der Kommune gebunden.

Mit dieser Diskussion ist zugleich die in der Literatur häufig angesprochene Grenzziehung zwischen politischen und fiskalischen Regeln durchbrochen. Der Diskussionsvorschlag betrifft die Verfahrensabläufe für die Annahme von Volksentscheiden und weist insofern einen Bezug zu Voice (als politischer Abstimmungsregel) auf. Zugleich knüpfen diese Überlegungen an einer bestimmten fiskalischen Maßnahme, nämlich der Erhebung der Grundsteuer als Finanzierungsart, an. In diesem Fall weisen also sowohl die politische Regel als auch die fiskalische Regel auf eine Stärkung des Äquivalenzgedankens hin. Allgemeiner kann man festhalten, daß, sobald die Einstimmigkeitsregel nicht vorliegt, ein Nebeneinander von fiskalischen und politischen Regeln durchaus zielkonform ist. Die konstitutionellen fiskalischen Regeln sind insofern komplementär zu den politischen Regeln, die eine Stärkung des Äquivalenzprinzips bewirken.

Die genauere Analyse politischer Abstimmungsregeln ist jedoch nicht vorrangiger Gegenstand dieser Studie. Hier kam es lediglich darauf an, den grundlegenden Zusammenhang zwischen dem Voice-Mechanismus und der Realisierung des Äquivalenzprinzips zu verdeutlichen. Das Ziel war, solche Abweichungen vom Äquivalenzprinzip zu reduzieren, die sich aus dem Verhalten von politischen Agenten und Interessengruppen ergeben.

D. Zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch Exit: Stärkung des institutionellen Wettbewerbs

Als zweite grundsätzliche Möglichkeit einer Umsetzung des Äquivalenzprinzips, die im Zusammenhang mit dem Äquivalenzprinzip bisher jedoch nur eine vergleichsweise geringe Beachtung gefunden hat, ist auf Wanderungsbewegungen (Exit) hinzuweisen. Hier ist als bahnbrechender Beitrag nach wie vor das Modell von *Tiebout* zu sehen[659], das eine Begründung für den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften (institutioneller Wettbewerb; interjurisdiktio-

[659] *Tiebout* (1956).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

neller Wettbewerb[660]) liefert. Ebenso wie die Bildung von Klubs dazu führen kann, daß sich Individuen mit ähnlichen Präferenzen zusammentun, kann auch der Wanderungsmechanismus als Mittel zur Präferenzenoffenbarung angesehen werden, indem sich Individuen dort niederlassen, wo es ihren Präferenzen am meisten entspricht: „In contrast to the disappointing promise of majority rule, the utopian quality of unanimity rule, ... Buchanan's clubs and Tiebout's voting-with-the-feet seem to accomplish the task of revealing individual preferences by the surprisingly simple device of allowing people to sort themselves out into groups of like tastes."[661]

Im folgenden sollen zunächst der Tiebout-Mechanismus und sein Bezug zum Äquivalenzprinzip herausgearbeitet werden (I). Wegen der sehr restriktiven Annahmen des Tiebout-Modells wird im Anschluß daran auf das allgemeinere Modell des institutionellen Wettbewerbs Bezug genommen, um hieran die Umsetzung des Äquivalenzprinzips zu verdeutlichen (II). Es wird sich dabei zeigen, daß im Rahmen dieses Wettbewerbs eine Umsetzung des Äquivalenzprinzips nur unter bestimmten Voraussetzungen vorliegt. Demzufolge ist die Frage zu stellen, wie Wettbewerbsregeln aussehen können, die dazu führen, daß der institutionelle Wettbewerb zu einer Übereinstimmung mit dem Äquivalenzprinzip führt (III). Eine Zusammenfassung schließt dieses Unterkapitel ab (IV).

I. Wanderungsbewegungen (Exit) als perfekte Umsetzung des Äquivalenzprinzips: Das Tiebout-Modell

Den Ausgangspunkt für das von *Tiebout* entwickelte Modell kann man in *Samuelsons* Theorie der öffentlichen Güter sehen. Die Aussage von *Samuelson*, bei öffentlichen Gütern sei die Offenbarung individueller Präferenzen nicht gegeben, wird von *Tiebout* aufgegriffen und relativiert. *Tiebout* weist nach, daß auf der kommunalen Ebene bei vollkommener Mobilität der Bürger, d.h. bei Abwesenheit von Mobilitätskosten, die Bürger in die Kommune wandern, die ein Güter-Leistungs-Bündel anbietet, das ihren Präferenzen am besten entspricht. Wanderungen stellen somit „Abstimmungen mit den Füßen" dar. Dabei ist hervorzuheben, daß, obwohl die Überlegungen von *Tiebout* auf die kommunale Ebene bezogen sind, sich ebenso Schlußfolgerungen für die Ebene der Bundesländer oder die Ebene der Nationalstaaten ableiten lassen. Der Exit-

[660] Die Begriffe werden im folgenden synonym verwendet, wobei anzumerken ist, daß der Begriff des institutionellen Wettbewerbs den Sachverhalt am besten trifft. Es handelt sich nämlich nicht nur um Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen oder Gebietskörperschaften, sondern auch um den Wettbewerb zwischen Institutionen des funktionalen Föderalismus wie etwa den FOCJ.

[661] *Mueller* (1989), S. 154.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Mechanismus gilt somit für jede Form föderativer Systeme. Je höher dabei der (wie immer zu erfassende[662]) „föderative Gehalt eines Staates", desto größer sind die Exit-Möglichkeiten.[663]

Dem Exit-Mechanismus werden dabei verschiedene Vorzüge beigemessen.

- Er führt zu einer Offenbarung der individuellen Präferenzen.
- Er gewährleistet, daß die kommunalen City-Manager gezwungen sind, ihr jeweiliges Angebot an diesen Präferenzen auszurichten. Auf diese Weise werden die Handlungsspielräume für eigennutzorientiertes Verhalten reduziert: So weisen *Brennnan* und *Buchanan* darauf hin, daß „interjurisdictional mobility of persons in pursuit of 'fiscal gains' can offer partial or possibly complete substitutes for explicit fiscal constraints on the taxing power."[664]
- Der Bürger kann sich bei Vorhandensein der Exit-Option freiheitsbeschränkenden Zwangsmaßnahmen entziehen.[665] Damit ist in der Tiebout-Welt eine Analogie zu den auf privaten Gütermärkten vorhandenen Bedingungen gegeben: Auch marktliche Transaktionen sind durch das Vorhandensein von Exit charakterisiert. Wenn ein Individuum nicht bereit ist, sich im Rahmen eines Tauschgeschäfts auf die Bedingungen des Marktpartners einzulassen, kann es (außer im Monopolfall) auf andere Marktteilnehmer ausweichen.
- Unter allen Mitgliedern des Kollektivs besteht Konsens, womit auch die Wicksell-Einstimmigkeit realisiert ist.
- Schließlich besteht im Tiebout-Gleichgewicht für ein Individuum kein Anreiz, abweichende Präferenzen über die Stimmabgabe zu artikulieren. In einer perfekten Tiebout-Welt ist Voice daher nicht (mehr) notwendig.[666] Dies unterscheidet die Tiebout-Betrachtung von den unten anzusprechenden Konzepten des institutionellen Wettbewerbs, bei denen auch dem Voice-Mechanismus eine Rolle zukommt.

Zu den Finanzierungsbeiträgen, die von den kommunalen „City-Managern" zur Finanzierung des Leistungsangebots erhoben werden, äußert sich *Tiebout* in seinem Modell nicht explizit. Vielmehr geht er (implizit) – ganz der neoklassischen Denktradition folgend – innerhalb der Kommune von pro Kopf gleichen

---

[662] Siehe hierzu insbesondere *Breton* (1991).

[663] Siehe auch *Zimmermann* (1990), S. 250.

[664] *Brennan/Buchanan* (1980), S. 184; siehe auch *Sinn* (1992).

[665] Zu dieser positiven Funktion von Exit vgl. insbesondere *Lowenberg/Yu* (1992).

[666] *Epple* und *Zelenitz* (1981) haben jedoch gezeigt, daß selbst unter der Annahme vollkommener Exit-Möglichkeiten politische Entscheidungen erforderlich sind, weil es in einer Gemeinde immer Individuen gibt, die Einkommen beziehen, das auf dem immobilen Faktor, nämlich Boden, beruht. Um eine Ausbeutung dieser Individuen zu verhindern, „Tiebout need politics".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Steuerbeträgen aus und unterstellt somit eine verzerrungsfreie „lump-sum tax" (Pauschalsteuer).[667] Es ist dabei jedoch zu beachten, daß die Staatsbürger ihre Wanderungsentscheidungen unter Zugrundelegung des erwarteten Nettonutzens, d.h. unter Abwägung der von einem City-Manager angebotenen Leistungen und der korrespondierenden Steuerzahlung, treffen. Die relevante Größe für Wanderungsentscheidungen ist demnach das fiskalische Residuum („fiscal residuum"), das in einer Gebietskörperschaft anzutreffen ist.[668] Damit entsprechen aber im Tiebout-Gleichgewicht (d.h. wenn keine Anreize zu weiteren Wanderungen gegeben sind) die Kosten und Nutzen der staatlichen Leistungen den Präferenzen der Bürger. In der Tiebout-Welt ist damit das Äquivalenzprinzip realisiert. „The head tax can be viewed as a benefit tax, in the sense that each resident pays a head tax equal to the (average or marginal) cost of local public services received."[669]

In der Literatur besteht ein breiter Disput über die Frage, ob auch die Vermögenssteuer (property tax) eine solche Äquivalenzsteuer darstellt. *Oates* hatte in diesem Zusammenhang zunächst nachgewiesen, daß sich das fiskalische Residuum in der Kapitalisierung von Grundstückspreisen niederschlägt. In Gemeinden mit einer niedrigen property tax und einem großen Angebot an öffentlichen Gütern waren danach die Grundstückspreise hoch, während in Gemeinden mit hoher property tax und geringem Angebot an öffentlichen Gütern die Grundstückspreise niedrig waren. Die öffentlichen Ausgaben und die Steuerbelastung wurden also in den Grundstückspreisen kapitalisiert.[670] Die dieser Sicht zugrundeliegenden Annahmen wurden später genauer herausgearbeitet, wobei diese „alte" Sicht der property tax zunächst nicht in Frage gestellt wurde.[671] Die property tax wurde als benefit tax gesehen, die ähnlich einer Gebühr für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen auf der kommunalen Ebene gesehen wurde.

Bei Nichtübereinstimmung der Präferenzen mit dem öffentlichen Leistungs-Kosten-Paket kann der einzelne Bürger (da vollkommene und kostenlose Mobilität unterstellt ist) an einen anderen Standort wandern. Wanderungsbewegungen signalisieren von daher die Existenz von Ungleichgewichten und die Abwesenheit vom Äquivalenzprinzip. *Hamilton* hat diesen Aspekt zum Anlaß genommen, die von *Oates* entwickelten Kapitalisierungshypothesen zu kritisieren. Er wies darauf hin, daß die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Aus-

---

[667] *Tiebout* „assumed that all communities financed local public services with head taxes." *Mieszkowski/Zodrow* (1989), S. 1106.

[668] Vgl. *Buchanan* (1950).

[669] *Mieszkowski/Zodrow* (1989), S. 1107.

[670] Siehe *Oates* (1969).

[671] Vgl. etwa *Hamilton* (1975); *ders.* (1976a). Siehe auch den die Literatur zusammenfassenden Beitrag von *Mieszkowski/Zodrow* (1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gaben ein Zeichen für die Abwesenheit des Tiebout-Gleichgewichts sei. Im Gleichgewicht müßten sich vielmehr die Wirkungen der property tax und der öffentlichen Ausgaben auf die Grundstückswerte gerade ausgleichen.[672]

Die gegen die property tax als benefit tax vorgebrachten Analysen versuchen vor allem, mögliche verzerrende Wirkungen der property tax nachzuweisen. Im Rahmen dieser „neuen" Sicht wird die property tax als Steuer auf Kapital angesehen, die keine verzerrungsfreie Äquivalenzsteuer sei.[673] Die Analysen sind dabei durch den gewählten Analyserahmen (Partialanalyse versus Totalanalyse) sowie die zugrundeliegenden Annahmen gekennzeichnet und kommen bis heute zu keinem eindeutigen Ergebnis.[674]

Wie immer auch die konkrete Form der property tax eingeschätzt wird: Das grundlegende Ergebnis der Tiebout-Betrachtung, nämlich die Übereinstimmung von Steuerpreisen (Kosten) für öffentliche Leistungen und dem Vorteil (Nutzenempfang) aus öffentlichen Leistungen, ist zentral für die Überlegungen zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips. Durch Wanderungen ist ein weiterer Mechanismus im politischen Prozeß gegeben, der eine Umsetzung des Äquivalenzprinzips bewirken kann. Ein Tiebout-Gleichgewicht als Situation, in der sich kein Bürger veranlaßt sieht, seine individuelle Lage durch Wanderungen zu verbessern, stellt in diesem Sinne ebenso eine perfekte Umsetzung des Äquivalenzprinzips dar, wie dies bei der Einstimmigkeitsregel als Voice-Mechanismus der Fall ist.

Freilich ist eine perfekte Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch Exit ebensowenig zu erwarten wie die Realisierung der Einstimmigkeitsregel. Dies ergibt sich schon aus dem Tatbestand, daß die sehr restriktiven Annahmen der Tiebout-Betrachtung in der Realität nicht alle vorliegen. Diese Annahmen sind[675]:

(1) volle Mobilität der Bürger,

(2) volle Informationen der Bürger über gemeindliche Einnahmen und Ausgaben,

(3) große Anzahl von Gemeinden, in der die Bürger leben können,

(4) keine Beschäftigungsrestriktionen – alle Personen in der Gemeinde leben von einem „dividend income",

---

[672] Vgl. *Hamilton* (1976b); ferner *ders.* (1983).

[673] Zur neuen Sicht vgl. etwa *Zodrow/Mieszkowski* (1983); dies. (1986), S. 309–327; *Mieszkowski* und *Zodrow* (1989), S. 1110 ff.

[674] Als neuere Beiträge vgl. etwa *Yinger* (1995); *Feld/Kirchgässner* (1997).

[675] *Tiebout* (1956), S. 418 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

(5) die öffentlich angebotenen Leistungen weisen keine externen Effekte zwischen den Kommunen auf, sowie

(6) optimale Gemeindegrößen für das jeweilige Leistungsangebot.

Von den genannten Annahmen ist insbesondere vollkommene Mobilität angesichts hoher Wanderungs- und Transaktionskosten national wie international nicht vorhanden.[676] Eine weitere entscheidende Voraussetzung für Wanderungen ist darüber hinaus das zur Verfügung stehende Angebot an privaten Gütern, insbesondere das Arbeitsplatzangebot. Das Einkommen fließt demnach in der Realität den Bürgern in der Kommune nicht exogen zu, sondern wird durch die zumeist privaten Arbeitsmarktbedingungen determiniert. Diese Determinanten sind für Wanderungsbewegungen oft wesentlich bedeutsamer als das Angebot an öffentlichen Gütern.

Die Einwände gegen die Modellannahmen des Tiebout-Modells brauchen an dieser Stelle nicht im einzelnen behandelt zu werden.[677] Entscheidend ist, daß eine vollständige Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch den im Tiebout-Modell beschriebenen Exit-Mechanismus äußerst unwahrscheinlich ist. Dennoch ist mit dem Tiebout-Modell ein wichtiger Mechanismus umschrieben, der zumindest teilweise auf die Realität zutreffen dürfte. So dürfte beispielsweise die Relevanz des Tiebout-Modells in großen Ballungsgebieten weitaus höher einzustufen sein als in ländlichen Regionen. Dies ergibt sich schon daraus, daß in einem solchen Ballungsgebiet das Arbeitsplatzargument nicht zählt. Der Tiebout-Mechanismus liegt darüber hinaus auch den neueren Modellen des institutionellen Wettbewerbs zugrunde, die eine bessere Annäherung an die Bedingungen in der Realität erlauben. Auf sie soll im folgenden eingegangen werden.

II. Das Konzept des institutionellen Wettbewerbs und sein Bezug zum Äquivalenzprinzip

Die Konzepte, die den heutigen Betrachtungen zum Wettbewerb zwischen Institutionen zugrundeliegen, können als Erweiterung oder Variation des Tiebout-Modells angesehen werden. Bei diesen Modellen wird davon ausgegangen, daß Institutionen, seien es Gebietskörperschaften, seien es Klubs als

[676] Es sind jedoch in der Mobilität große Unterschiede zwischen den USA und Europa auszumachen. Dies mag erklären, daß die Relevanz des Tiebout-Modells für die USA weitaus höher eingeschätzt wird als für Europa.

[677] Vgl. etwa *Buchanan/Goetz* (1972); siehe auch den Überblicksband von *Zodrow* (1983). Eine Auseinandersetzung mit den Annahmen des Tiebout-Modells findet sich ferner in *Sauerland* (1997), S. 139 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

„single function governments", zueinander in Wettbewerb stehen.[678] Diese Wettbewerbsprozesse sind dadurch gekennzeichnet, daß die immobilen Faktoren an einem Standort versuchen, zu ihnen komplementäre mobile Faktoren zu attrahieren. Als mobile Faktoren werden dabei vor allem Kapital, aber auch hochqualifizierte Teile des Faktors Arbeit angesehen.[679] Diese mobilen Produktionsfaktoren werden von arbitragesuchenden Unternehmern jeweils an den Orten ihrer größtmöglichen Rendite eingesetzt. Die an den Standort gebundenen immobilen Faktoren, zu denen der größte Teil des Faktors Arbeit, aber auch der Faktor Boden sowie alle am Standort vorfindbaren Institutionen (z. B. auch Regierungen) zählen, versuchen, die mobilen Faktoren zu attrahieren, weil sich hierdurch für sie unmittelbare eigene Vorteile ergeben: Zum einen wird die Steuerbasis in der Gebietskörperschaft unmittelbar erhöht, zum anderen sind die mobilen Faktoren erforderlich, um die am Standort vorfindbaren immobilen Faktoren komplementär einzusetzen.

Die Instrumente des institutionellen Wettbewerbs, die den Wettbewerbsprozeß kennzeichnen, sind das Angebot an öffentlichen Gütern, die korrespondierenden Steuerzahlungen sowie die Art und das Ausmaß an Regulierung, das sich in aller Regel nicht in Budgetgrößen ausdrücken. Es kann demzufolge ein Angebot an den mobilen Faktor erfolgen, das sich aus der am Standort vorfindbaren Infrastruktur, den steuerlichen Belastungen (bis hin zum Fall von Subventionen als negativen Steuern) oder den Umweltstandards (als Beispiel für eine nicht budgetwirksame Regulierungsmaßnahme) zusammensetzt.[680] Voraussetzung ist, daß die am Standort befindlichen Regierungen die Kompetenzen haben, die jeweiligen Instrumente der Wettbewerbspolitik eigenständig einzusetzen. In einem weiten Sinne stellen die am Standort vorfindbaren Institutionen (Regierungen), das heißt ihre Größe, Ausstattung und Qualität, einen wettbewerbsrelevanten Faktor dar. Sie sind es, die für das Ausmaß an öffentlichen Leistungen, Steuern und regulativen Maßnahmen verantwortlich sind.

Der Bezug dieser Modelle des institutionellen Wettbewerbs zum Tiebout-Modell ergibt sich aus dem Umstand, daß der grundlegende Mechanismus, der den Wettbewerb zwischen den Institutionen hervorruft, auch hier der Exit-Mechanismus ist. In Ergänzung wird jedoch auch dem Voice-Mechanismus eine bedeutsame Funktion zugewiesen. Damit es zur Ausrichtung der politischen Maßnahmen an den Notwendigkeiten des mobilen Faktors kommt, muß nämlich

---

[678] Vgl. grundlegend *Oates/Schwab* (1988); dies. (1991); *Kenyon/Kincaid* (1991); *Oates* (1998); *Siebert/Koop* (1990); dies. (1994); *Streit* (1995); *Vanberg/Kerber* (1994); *Kerber* (1998).

[679] Zur zunehmenden Mobilität des Faktors Kapital und den sich daraus ergebenden Konsequenzen siehe *McKenzie/Lee* (1991).

[680] Zu den Instrumenten des Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften siehe *Oates* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nicht erst eine Abwanderung des mobilen Faktors erfolgen. Es reicht vielmehr aus, daß der mobile Faktor (über Voice) glaubhaft androht, abzuwandern, wenn seine Forderungen nicht erfüllt werden. Der Voice-Mechanismus fungiert also zur Unterstützung des Exit-Mechanismus, und beide ergänzen sich.[681] Im Unterschied zum Tiebout-Modell behandeln die Modelle des institutionellen Wettbewerbs nicht den Wettbewerb um Bürger, sondern allgemeiner um mobile Faktoren (zumeist Kapital). Zudem wird häufiger auf die internationale Dimension des Wettbewerbs (zwischen Nationalstaaten) abgestellt. Schließlich wird in einigen Betrachtungen die für den Tiebout-Ansatz typische neoklassische Basis verlassen, und es werden beispielsweise die für Wettbewerbsprozesse wichtigen wissensschaffenden Funktionen des Wettbewerbsprozesses in den Vordergrund der Betrachtung gestellt.[682]

Unabhängig von den einzelnen Varianten der Modelle des institutionellen Wettbewerbs gibt es im Rahmen dieser Betrachtungen zwei grundlegende Versionen, die zu jeweils unterschiedlichen Ergebnissen gelangen und die auch in einem unterschiedlichen Ausmaß zu einer Verwirklichung des Äquivalenzprinzips beitragen:

Die *erste Version* geht davon aus, daß der institutionelle Wettbewerb effizient ist. Aus der Perspektive der am Standort gebundenen immobilen Faktoren wird so lange ein Angebot an den mobilen Faktor gemacht, bis sich die (abdiskontierten) Grenzerträge aus dem Nutzen einer Ansiedlung und die Grenzkosten an aufgewendeten Ressourcen zur Ansiedlung des mobilen Faktors entsprechen. Sofern die Grenzerträge für die immobilen Faktoren geringer sind als die Grenzkosten, wird kein Angebot an den mobilen Faktor unterbreitet. In diesem Prozeß kommt es zu keinem „race to the bottom", d.h. einem ruinösen Herunterkonkurrieren von Standards, weil dies den Präferenzen der immobilen Individuen am Standort widersprechen würde.

---

[681] In diesem Sinne fungieren Voice und Exit nicht als substitutive Mechanismen, wie noch von *Hirschman* (1970) in seiner ursprünglichen Arbeit dargelegt, sondern als komplementäre Mechanismen. Auf diese Zusammenhänge hat *Hirschman* selbst in einem neueren Beitrag zum Zusammenbruch des DDR-Systems hingewiesen. Siehe *Hirschman* (1993); vgl. zusammenfassend auch *Eichenberger* (1994), S. 410 ff. Eine andere Perspektive wird von *Marlow* (1992, S. 78) eingenommen. Er zeigt, daß sich in der traditionellen Finanzwissenschaft Voice und Exit widersprechen. „Exit options are viewed as problems that a revised fiscal constitution should eliminate by removing interstate tax-differentials." Im Gegensatz dazu werde aus konstitutioneller Perspektive die Exit-Option positiv eingeschätzt („intergovernmental competition is viewed as a desirable constrain on policymakers", *Marlow* (1992), S. 81).

[682] Vgl. z. B. die stärker evolutorisch ausgerichteten Beiträge zum institutionellen Wettbewerb von *Vihanto*, (1992); *Vanberg/Kerber* (1994); *Kerber* (1998); *Wegner* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Um dies am Beispiel von Umweltstandards zu erläutern: Weil Umweltstandards für ansiedlungswillige Unternehmen einen Kostenfaktor darstellen, können niedrige Umweltstandards dazu beitragen, daß ein Unternehmen eher bereit ist, sich an einem Standort niederzulassen. Niedrige Umweltstandards sind somit ein Instrument der Standortpolitik. Nun könnte befürchtet werden, daß die im Wettbewerb befindlichen Gebietskörperschaften in einen gegenseitigen Prozeß des Unterbietens eintreten, mit der Folge, daß die Umweltstandards immer weiter absinken und der ansässigen Bevölkerung eine hohe Umweltverschmutzung – und damit hohe Kosten – aufgebürdet werden. Nach den Vertretern dieser ersten Version des institutionellen Wettbewerbs ist ein solcher Prozeß jedoch nicht zu erwarten. Die am Standort befindlichen Individuen werden vielmehr die Nutzen der Ansiedlung und die Kosten einer verschlechterten Umweltqualität bei niedrigeren Umweltstandards gegeneinander abwägen. Ein Angebot wird vor diesem Hintergrund nur unterbreitet, wenn die Grenzerträge aus der Ansiedlung und die aufzubringenden Grenzkosten übereinstimmen. Ein „race to the bottom" ist nicht zu befürchten. Der funktionierende politische Prozeß innerhalb der Gebietskörperschaft – und damit der Voice-Mechanismus – sorgen dafür, daß das Angebot der immobilen an den mobilen Faktor präferenzengerecht ist.

Hieraus ergeben sich zugleich Bezüge zum Äquivalenzprinzip. Da, wie gezeigt, ein Angebot an den mobilen Faktor nur erfolgt, wenn sich Grenzerträge der Ansiedlung und Grenzkosten entsprechen, führt dies dazu, daß alle Kosten und Nutzen innerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaft internalisiert sind. Es bestehen Äquivalenzsteuern für den mobilen Faktor. „The community should employ a benefit tax on local business firms that essentially charges them for the value of the services that the jurisdiction provides to them in the form of public inputs and environmental 'services'."[683] Selbst die Vermögensteuer auf Kapital ist dann als Äquivalenzsteuer anzusehen: „As a result, the property tax on industrial capital is also a nondistortionary benefit tax, as mobile firms choose an optimal level of public services by choosing the appropriate community, effectively purchasing such services through the payment of nonresidential property taxes."[684]

Aber auch der immobile Faktor hat in dieser Betrachtung Äquivalenzsteuern zu entrichten. Dies ergibt sich daraus, daß den Modellen zumeist Individuen mit identischen Präferenzen und identischem Einkommen zugrundeliegen, so daß der repräsentative Medianwähler letztlich mit allen Individuen der Gebietskörperschaft identisch ist.[685] Das Ergebnis dieser ersten Version der Modelle des

[683] *Oates* (1996), S. 11.

[684] Zusammengefaßt bei *Mieszkowski/Zodrow* (1989), S. 1110.

[685] Vgl. explizit *Oates* (1996), S. 16.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Standortwettbewerbs lautet also nicht nur, daß der Wettbewerb zwischen Institutionen als effizient angesehen wird, sondern auch, daß im Zuge dieser Betrachtung Äquivalenzsteuern die Grundlage für die Finanzierung des öffentlichen Angebots darstellen.

Nun hat *Oates* auf die diesen Betrachtungen zugrundeliegenden z.T. sehr restriktiven Annahmen aufmerksam gemacht.[686] So bestehen (1) keine die Grenzen der Jurisdiktion überschreitenden externen Effekte, (2) es wird von kleinen Gebietskörperschaften ausgegangen, die keinen Einfluß auf den Preis des mobilen Faktors nehmen können, (3) die Regierungen innerhalb der Gebietskörperschaften orientieren sich am Gemeinwohl, (4) es ist nur möglich, benefit taxes zu erheben, d.h. von verzerrenden Steuern wird abstrahiert, und (5) die Individuen in der Jurisdiktion sind identisch. Die letzte Annahme führt – wie gezeigt – dazu, daß auch der immobile Faktor Äquivalenzsteuern zahlt.

Weicht man von diesen Annahmen ab, so zeigt sich nicht nur, daß der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften zu Ineffizienzen führen kann. Es treten dann auch Abweichungen vom Äquivalenzprinzip auf.[687] In diesem Fall kann das Urteil über den institutionellen Wettbewerb anders ausfallen. Danach führt nach der *zweiten Version* der Modelle des institutionellen Wettbewerbs der Wettbewerbsprozeß tatsächlich zu einem „race to the bottom". Die Folge sind die Unterversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und die fehlende Möglichkeit, Verteilungspolitik zu betreiben.[688] Vor diesem Hintergrund wird eine Harmonisierung bzw. Koordinierung der Steuerpolitik gefordert.[689]

Diese Betrachtungen, die die ineffizienten Folgeerscheinungen des Wettbewerbs zum Gegenstand haben, führen zugleich zu Verletzungen des Äquivalenzprinzips. Die Mechanismen, die dafür sorgen, daß sich die Besteuerung am empfangenen Nutzen orientiert, sind außer Kraft gesetzt. In diesem Fall sind institutionelle Regeln erforderlich, die zu einer Kanalisierung des Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften führen. Daß derartige konstitutionelle Regeln

---

[686] Vgl. ebenda, 14 ff.; siehe auch *Oates/Schwab* (1988), S. 342 ff.

[687] Dies zeigen beispielsweise *Oates* und *Schwab* (1988) am Niskanen-Fall, das heißt bei Annahme sich eigennützig verhaltender politischen Akteure, oder bei der Existenz verzerrender Kapitalsteuern.

[688] Eine solche Einschätzung findet sich etwa bei *H.-W. Sinn* (1990a); (1990b); (1994); (1994); (1995); *Rivlin* (1991); vgl. auch die zusammenfassenden Hinweise bei *Oates/Schwab* (1988), S. 334 f.

[689] Dies geschieht vor allem mit Blick auf die Europäische Union, wo eine solche Ex-ante-Koordinierung, im Gegensatz etwa zu einer weltweit erfolgenden Abstimmung, wegen der Hoheitsgewalt der vierten, europäischen Ebene prinzipiell möglich ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

erforderlich sind, ist heute vergleichsweise unbestritten.[690] Wie derartige institutionelle Regeln jedoch aussehen können, ist eine Frage, die in der relevanten Literatur bisher erst in Ansätzen aufgegriffen und behandelt worden ist. Aus diesem Grunde und weil sonst der Rahmen dieser Studie gesprengt würde, soll im folgenden exemplarisch und ohne Anspruch auf Vollständigkeit erläutert werden, wie solche Regeln aussehen können.

III. Wettbewerbsregeln zur Sicherung des Äquivalenzprinzips im institutionellen Wettbewerb am Beispiel der Reduzierung von Monopolmacht gegenüber immobilen Individuen

Sofern eine Exit-Option besteht, hat sie zur Folge, daß auf die mobilen Faktoren kein staatlicher Zwang ausgeübt werden kann. Immer wenn staatliches Eingreifen eine zusätzliche Belastung nach sich zieht, der keine entsprechenden staatlichen Angebote gegenüberstehen, haben mobile Faktoren die Möglichkeit, sich der staatlichen Monopolmacht zu entziehen.[691] Die Folge ist, daß sich bei mobilen Faktoren die Besteuerung immer am Äquivalenzprinzip orientiert. Zumindest ist keine Situation denkbar, in der die vom mobilen Faktor zu entrichtenden Finanzierungsbeiträge den Nutzen aus öffentlichen Leistungen übersteigen. Die umgekehrte Situation, daß Vorteile gewährt werden, ohne daß dem Äquivalenzprinzip entsprechende Finanzierungsbeiträge gezahlt werden, ist demgegenüber nicht auszuschließen (s. unten).

Für Anbieter immobiler Faktoren (also beispielsweise Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation; Besitzer von Boden) ist die Situation demgegenüber grundlegend anders. Sofern sie an einen bestimmten Standort gebunden sind, etwa weil der die Verdienstmöglichkeiten und damit das Einkommen determinierende Arbeitsplatz dort liegt und alternative Möglichkeiten einer Beschäftigung an anderen Standorten nicht bestehen, stellt die Wanderungsoption für diese Produktionsfaktoren keine Alternative dar. In diesem Fall ist eine hohe Besteuerung des immobilen Faktors durch staatlichen Zwang prinzipiell möglich. Diese Besteuerung kann bei mangelndem politischen Wählerstimmenwettbewerb etwa aus den monopolistischen Spielräumen politischer Agenten resultieren. Er kann sich auch aus dem Umstand ergeben, daß attraktive Angebote an die mobilen standortsuchenden Faktoren gemacht werden, obwohl diese keinerlei Komplementarität zu den am Standort befindlichen immobilen Faktoren

---

[690] Zur Begründung der Notwendigkeit einer solchen Wettbewerbsordnung siehe etwa *Vanberg* (1993); *Vanberg/Kerber* (1994), S. 210 ff.; *Kerber* (1998).

[691] Es sei betont, daß dies natürlich von den Mobilitätskosten abhängt und vor allem langfristig gilt. Kurzfristig können sich auch hier Abhängigkeiten von der staatlichen Monopolmacht ergeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

aufweisen. Der Nutzen aus der Ansiedlung des mobilen Faktors ist dann auf nur wenige Mitglieder der Gebietskörperschaft beschränkt. In einer solchen Situation ist ein Ausnutzen der Monopolmacht durch den Staat möglich, ohne daß sich die immobilen Faktoren dem entziehen können. Mit Blick auf die Erhebung von Finanzierungsbeiträgen entsprechen in einer solchen Situation die vom immobilen Faktor zu entrichtenden Steuern gerade nicht dem Äquivalenzprinzip.

Ob eine solche Situation tatsächlich eintritt, ist von den spezifischen Bedingungen des Wettbewerbsprozesses abhängig und muß letztlich empirisch beantwortet werden. Wenngleich die (wenigen) bestehenden empirischen Untersuchungen zum Standortwettbewerb eine solche Situation eher als unwahrscheinlich erscheinen lassen[692], ist sie nicht gänzlich auszuschließen. Es sei hier daher einmal der negative Fall angenommen, daß eine solche Monopolsituation gegenüber dem immobilen Faktor tatsächlich besteht und es im Gefolge zur Erhebung von Finanzierungsbeiträgen kommt, die den Nutzenempfang übersteigen.

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, wie (konstitutionelle) Regeln aussehen können, die eine solche Situation verhindern helfen. Wie können eine Stärkung von Exit herbeigeführt und eine Sicherung des Äquivalenzprinzips vorgenommen werden? Hier sind verschiedene Maßnahmen denkbar, die an dieser Stelle zunächst nur im Überblick angedeutet werden sollen. Im folgenden Abschnitt soll dann eine dieser Regeln näher erläutert werden.

- Eine Möglichkeit besteht darin, den Voice-Mechanismus zu stärken. Wenn schon (wegen zu hoher Mobilitätskosten) Exit als Mechanismus ausscheidet, kann eine Stärkung von Voice einen Beitrag zur Verhinderung ausbeuterischer Situationen leisten. Freilich kann dies für den einzelnen Bewohner einer Gebietskörperschaft eine nur schwache Option sein, da er – sofern er einer Minderheit angehört – nicht sicher sein kann, daß die Voice-Option bei kollektiven Entscheidungen zu einer Verbesserung seiner individuellen Situation beiträgt. In diesem Sinne ist die Exit-Option der Voice-Option grundsätzlich überlegen.[693]
- Eine weitere Möglichkeit liegt in der Beeinflussung von Mobilitätskosten. Mobilität oder Immobilität sind kein Datum, sondern hängen ganz entscheidend von den zugrundeliegenden Kosten ab. Eine Beeinflussung dieser Kosten ist zum Teil von Faktoren abhängig, die durch die Gestaltung von Institutionen nicht ohne weiteres beeinflußt werden können. Wenn ein Arbeitsplatz an einen Standort gebunden ist, so ergeben sich hieraus ganz unzwei-

[692] Vgl. dazu Analysen zur Schweiz: *Feld/Kirchgässner* (1995); *Kirchgässner/-Pommerehne* (1996).

[693] Vgl. zu diesem Zusammenhang auch *Vanberg* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

felhaft auch Bindungen der Arbeitnehmer an diesen Standort. Eine Beeinflussung von Mobilitätskosten ergibt sich aber zum Teil auch aus den vorhandenen Institutionen. Wenn es beispielsweise gelingt, den Zuschnitt von Institutionen möglichst klein zu wählen oder bestimmte Formen der funktionalen Dezentralisierung vorzunehmen, so hat dies für den an einen Arbeitsplatz gebundenen Arbeitnehmer zur Folge, daß er unter Beibehaltung seines Arbeitsplatzes alternative Wohnmöglichkeiten ausfindig machen kann. Allgemeiner: Das Ausmaß an Dezentralität und Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften ist tendenziell größer, wenn das institutionelle Netz möglichst kleinräumig zugeschnitten wird.[694] Der institutionelle Wettbewerb kann in diesem Sinne zu einer Reduzierung von Ausbeutung des immobilen Faktors beitragen.[695] Der Zuschnitt von Gebietskörperschaften oder Klubs kann zu einer Erleichterung von Exit führen.

- Eine dritte Möglichkeit besteht schließlich in der Gestaltung von Regeln innerhalb der Gebietskörperschaft. Hier kann auf das Prinzip der Gleichbehandlung (generality principle[696]) oder auf das schon oben im Zusammenhang mit der Gestaltung des föderativen Staates erwähnte Prinzip des Interessenausgleichs verwiesen werden. Hierbei handelt es sich um Regeln, die innerhalb einer Gebietskörperschaft zu einer Sicherung der Individuen beitragen und zugleich eine Annäherung an das Äquivalenzprinzip darstellen. Diese Regeln bewirken dann gleichzeitig, daß Individuen vor den möglicherweise negativen Wirkungen des institutionellen Wettbewerbs geschützt werden.

In der Literatur sind die Überlegungen, wie ein solches System von Regeln für den institutionellen Wettbewerb aussehen könnte, noch nicht sonderlich ausgereift. Es besteht zwar weitgehender Konsens, daß eine Wettbewerbsordnung für den institutionellen Wettbewerb wünschenswert ist, jedoch gelangen die Untersuchungen, was die Ableitung konkreter Regeln anbetrifft, zu kontroversen Ergebnissen.

Es zeigt sich, daß der institutionelle Wettbewerb zusätzlicher konstitutioneller Regeln bedarf, damit er uneingeschränkt positive Wirkungen nach sich zieht und mit einer Stärkung des Äquivalenzprinzips einhergeht. In diesem Sinne liegt eine vorrangige Forschungsaufgabe darin, derartige Regeln für eine mögliche Wettbewerbsordnung für den institutionellen Wettbewerb zu entwickeln. Eine solche Wettbewerbsordnung hätte dann in gleicher Weise Aufgaben zu er-

---

[694] Es bedarf dann u.U. aber zusätzlicher konstitutioneller Maßnahmen, die verhindern, daß sich die Gebietskörperschaften kollusiv verhalten, Vgl. dazu *Vaubel* (1992).

[695] Vgl. dazu auch *Kerber* (1998).

[696] Vgl. *Buchanan* (1993a); (1993b); *Buchanan/Congleton* (1998). *Congleton* (1997); mit Blick auf den Systemwettbewerb *Hansjürgens* (1999d).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

füllen, wie die private Wettbewerbsordnung, die etwa in der Bundesrepublik Deutschland im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen oder im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb verankert ist. Es wären Maßnahmen zur Verhinderung wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens zu unterbinden, damit die Wettbewerbsprozesse ihre positiven Wirkungen entfalten können.

IV. Zusammenfassung zum Exit-Mechanismus

In den vorstehenden Ausführungen wurde gezeigt, daß der Exit-Mechanismus eine Umsetzung des Äquivalenzprinzips bewirken kann. Eine solche Umsetzung liegt in perfekter Form dem Tiebout-Modell zugrunde. Obwohl das Tiebout-Modell für die Begründung des dezentralen Wettbewerbs in der ökonomischen Theorie des Föderalismus schon seit langem eine herausragende Rolle spielt, wird sein Bezug zum Äquivalenzprinzip nur selten explizit erwähnt. Das Tiebout-Modell ist jedoch durch eine Reihe restriktiver Annahmen gekennzeichnet, die seiner Gültigkeit in der Realität Grenzen setzen. Diese Annahmen können auch als ursächlich dafür angesehen werden, daß eine perfekte Umsetzung des Äquivalenzprinzips über den Exit-Mechanismus nicht gelingt.

Der Exit-Mechanismus liegt ebenfalls neueren Modellen des institutionellen Wettbewerbs zugrunde. Danach stehen Institutionen zueinander in Wettbewerb, indem sie um die Ansiedlung mobiler Produktionsfaktoren konkurrieren. In den modelltheoretischen Betrachtungen wird dabei zumeist auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau davon ausgegangen, daß die Angebote an den mobilen Faktor auf der Basis der Präferenzen der Staatsbürger erfolgen. Das hat zur Folge, daß diese Angebote so lange unterbreitet werden, wie die Grenzerträge der Ansiedlung den Grenzkosten entsprechen. Da innerhalb der Jurisdiktionen von einem perfekten Wählerstimmenmarkt, identischen Individuen und identischem Einkommen ausgegangen wird, ist es nicht überraschend, daß auch hier das Äquivalenzprinzip realisiert ist.

Bei Abweichungen vom Äquivalenzprinzip, die bei Annäherungen der Modellbetrachtungen an die Bedingungen in der Realität zu erwarten sind, kann die Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch verschiedene konstitutionelle Maßnahmen, die auf eine Stärkung der Exit-Option und auf eine Sicherung des institutionellen Wettbewerbs hinauslaufen, erfolgen. Dies wurde exemplarisch an Maßnahmen zum Schutz der Individuen vor staatlicher Monopolmacht gezeigt.

Mit dem Voice- und dem Exit-Mechanismus sind jeweils Verfahren beschrieben worden, die eine Annäherung an das Äquivalenzprinzip dadurch erreichen, daß eine Stärkung der Präferenzen der Staatsbürger im politischen Prozeß erfolgt. Durch die jeweiligen Rückwirkungen von Voice und Exit auf den politischen Prozeß werden Politiker und Bürokraten gezwungen, ihr Leistungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Steuer-Paket stärker an den Präferenzen der Staatsbürger auszurichten. Damit können solche Abweichungen vom Äquivalenzprinzip korrigiert werden, die nicht präferenzengerecht sind. Die Lage ist anders, wenn die Abweichungen vom Äquivalenzprinzip auf den Präferenzen der Staatsbürger beruhen. Wie in diesem Fall eine stärkere Umsetzung des Äquivalenzprinzips erfolgen kann, soll im folgenden, diese Studie abschließenden, Unterkapitel untersucht werden.

E. Zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips durch Aufklärung – Die Rolle der Wissenschaft im politischen Diskurs

Das Äquivalenzprinzip stellt eine Norm dar. Als solche weist sie die Wahlbürger darauf hin, wie die Finanzierung und Gestaltung der Staatstätigkeit aussehen *soll*. Die Rolle dieses Prinzips wird somit zumeist als die menschliche Moral beeinflussend aufgefaßt. Sie soll zu einer Veränderung der Präferenzen beitragen. Ob eine solche Veränderung tatsächlich eintritt, hängt dann davon ab, ob die Wirtschaftssubjekte die moralische Norm annehmen *wollen*. Damit ist die Akzeptanz – und damit auch die Umsetzung – des Äquivalenzprinzips vom Wollen der Staatsbürger abhängig. Die Frage ist nun, wie der Prozeß aussieht, der beim einzelnen Staatsbürger auf der Mikroebene eine solche Akzeptanzveränderung bewirkt. Inwieweit kann das Äquivalenzprinzip als moralische Norm mit einer verstärkten Akzeptanz beim Staatsbürger rechnen?

Damit es vor diesem Hintergrund zu einer verstärkten Umsetzung des Äquivalenzprinzips kommt, sind drei Schritte erforderlich: Erstens müssen die Staatsbürger erkennen, daß das Äquivalenzprinzip als stellvertretendes und übergeordnetes Prinzip für einzelne (politische oder fiskalische) Regeln oder Instrumente anzusehen ist. Als allgemein gehaltene Norm vermittelt es den Staatsbürgern zwar keine genauen Kenntnisse, wie derartige Einzelregeln und Instrumente im Detail aussehen. Es signalisiert aber, daß diese Regeln von ihrer grundsätzlichen Ausrichtung her nach dem Prinzip funktionieren sollen: „Finanzierung und Organisation der Staatstätigkeit sind so zu gestalten, daß eine simultane Entscheidung über Kosten und Nutzen erfolgt und sich die Bemessung der Kosten weitgehend am empfangenen Nutzen orientiert." In diesem Sinne bietet das Äquivalenzprinzip eine „gebündelte Information" über verschiedene Einzelregeln und Instrumente bzw. über deren grundsätzliche Ausrichtung.

Zweitens müssen die Staatsbürger erkennen, in welcher Weise sich bestimmte Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge unter dem Äquivalenzprinzip (im Unterschied zur Nicht-Äquivalenzfinanzierung und den daraus resultierenden Regeln und Instrumenten) einstellen. Dies bedeutet vor allem, daß Informationen über die Rolle des Äquivalenzprinzips bei der Steuerung des politischen Prozesses

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

vorhanden sind. Die Staatsbürger müssen zumindest vage Vorstellungen über die Verhaltensweisen der politischen Akteure unter äquivalenzbezogenen Regeln sowie die sich im politischen Prozeß aus den veränderten Prozessen ergebenden Ergebnisse haben. Sie müssen ferner die Veränderungen des Handlungsmöglichkeitenraumes für die Akteure des politischen Prozesses – und damit auch der eigenen Handlungsspielräume – unter dem Äquivalenzprinzip erfassen können. Hilfreich für diesen Umsetzungsprozeß ist dabei die oben angesprochene Bedeutung des Schleiers der Ungewißheit auf der konstitutionellen Ebene. Sofern das Individuum die eigene Position auf der postkonstitutionellen Ebene nur schlecht abschätzen kann, die grundlegenden Wirkungsmechanismen des Äquivalenzprinzips im politischen Prozeß aber recht gut durchschaut, führt dies zu einer Verbesserung der Umsetzungschancen für eine äquivalenzorientierte Finanzierung und Organisation der Staatstätigkeit.

Damit es zu einer verstärkten Akzeptanz des Äquivalenzprinzips und im Gefolge zu einer verstärkten Umsetzung dieses Prinzips kommt, muß das Individuum drittens erkennen, daß es sich bei dieser Besteuerungsregel besserstellen kann. Damit muß bei der Wahl zwischen Nicht-Äquivalenzfinanzierung und dem Äquivalenzprinzip als Ergebnis des Abwägungsprozesses herauskommen, daß das Äquivalenzprinzip zumindest für bestimmte Bereiche der Organisation und Finanzierung der Staatstätigkeit zu einer Verbesserung der eigenen Position beiträgt. Das Individuum wird das Äquivalenzprinzip als Norm nur anerkennen, wenn es diese damit verbundenen Verbesserungen erkennt.

Die wichtigste Aufgabe des Ökonomen als Wissenschaftler in diesem Prozeß ist die Aufklärung. Der einen normativen Anspruch beinhaltende *Auf*klärungsprozeß kann am besten gesteuert werden durch eine (positive) *Er*klärung der mit dem Äquivalenzprinzip einhergehenden Wirkungen.[697] Die Bereitstellung von Informationen ist somit ein zentraler Bestandteil einer Umsetzungsstrategie, die eine Beeinflussung des Staatsbürgers und seiner Präferenzen zum Ziel hat.[698] Ökonomik hat in diesem Sinne die vorrangige Aufgabe, die Staatsbürger mit dem erforderlichen Aufklärungswissen zu versorgen. Ob es dann im politischen Prozeß tatsächlich zu einer Umsetzung des Äquivalenzprinzips kommt, ist eine offene Frage. Auf jeden Fall wäre es aus demokratietheoretischer Sicht unzulässig, derartige Regeln den Staatsbürgern „von oben" aufzuerlegen. Die einzige

[697] Vgl. *Pies* (1996b), S. 14.

[698] Am Rande sei vermerkt, daß ein solcher Aufklärungsprozeß nicht unmittelbar auf die Beeinflussung der Präferenzen abzielen muß. Man kann diesen Prozeß vielmehr auch als eine Veränderung des Restriktionenraums bei den Staatsbürgern durch veränderte Informationen auffassen. Zu einer ausführlicheren Darstellung dieser Lesart der Funktion moralischer Normen siehe *Pies* (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

legitimatorische Rechtfertigung für eine derartige Umorientierung kann sich nur aus dem gesellschaftlichen Prozeß selbst ergeben.[699]

Die Umsetzung des Äquivalenzprinzips kann sich folglich nur dann einstellen, wenn sich hierzu die erforderlichen Mehrheiten in der Gesellschaft finden lassen. Das Orientierungswissen über das Äquivalenzprinzip richtet sich daher ganz allgemein an die „Öffentlichkeit", wobei Öffentlichkeit hier im Sinne von *Jürgen Habermas* verstanden wird als ein Ort mit offenem Zugang, an dem ohne Zwang politischer Diskurs über öffentliche Angelegenheiten – und damit Diskurs über bestimmte konstitutionelle Regeln – stattfinden kann.[700] Im Rahmen dieses „Idealbilds des herrschaftsfreien Diskurses" haben alle Individuen die Möglichkeit, den Zweck und die Wirkungsweise verschiedener die öffentlichen Angelegenheiten betreffender Regelungen zu diskutieren. Aus der Einsicht in die Überlegenheit des besseren Arguments („Der zwanglose Zwang des besseren Arguments") resultiert dabei nicht nur, daß die Individuen im Rahmen eines Lernprozesses das bessere Argument, in diesem Fall: die allokativen Vorzüge des Äquivalenzprinzips, erkennen, sondern daß sie sich auch diesem Argument aus Einsicht unterwerfen. „Kollektive Entscheidungen gewinnen in dem Maße an kollektiver Akzeptanz, in dem sie auf zwanglos erzielter Übereinkunft beruhen."[701]

Ohne auf die Parallelen dieser Überlegungen zu denen der konstitutionellen Ökonomik näher einzugehen[702], ist auf die Rolle des Wissenschaftlers in diesem Prozeß hinzuweisen: Seine Rolle liegt im Rahmen dieser Diskursethik darin, neue Argumente in den politischen Prozeß entweder selber einzuführen oder neuartige Informationen über bestehende Argumente zu liefern. „Indem sie die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Zweckmäßigkeit institutioneller Arrangements lenkt, kann – und soll – die Ökonomik *als Wissenschaft* die Bürger darin unterstützen, ihre eigenen Interessen zu verwirklichen, d.h. als Gesellschaft nicht unter ihren Möglichkeiten zu bleiben."[703] – In exakt diesem Sinne kann auch das Anliegen der vorliegenden Studie eingeordnet werden.

Damit zeigt sich, daß die wissenschaftliche Diskussion verfassungsmäßiger Regeln, die auf eine Stärkung des Äquivalenzprinzips hinauslaufen, eine wichtige Funktion für die Umsetzungschancen des Äquivalenzprinzips aufweisen

---

[699] Auch im Falle einer „von oben" erfolgten Umsetzung des Äquivalenzprinzips bedürfen die ergriffenen Maßnahmen der Zustimmung. Freilich handelt es sich dann um einen Ex-post-Konsens, der sich dann ergibt, wenn die Staatsbürger nicht darauf drängen, eine einmal eingeführte äquivalenzorientierte Reform nicht rückgängig zu machen.

[700] Vgl. beispielsweise *Habermas* (1991).

[701] *Engel* (1996), S. 21.

[702] Vgl. dazu vor allem *Schwering* (1996), S. 68 ff.

[703] *Pies*, (1996b), S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

kann. Dazu gehört aber auch, daß die verschiedenen Facetten des Äquivalenzprinzips in dieser Diskussion deutlich gemacht werden, so insbesondere die zumeist vernachlässigte allokative Perspektive.

Es bleibt zu hoffen, daß diese Überlegungen in einem stärkeren Maße als bisher als Anstoß gesehen werden und verstärkten Eingang sowohl in die weitere finanzwissenschaftliche Forschung als auch in die finanzpolitische Praxis finden. Sonst könnte man auf den Gedanken kommen, auch weiterhin mit *Knut Wicksell* der Finanzwissenschaft und der Finanzpolitik vorzuwerfen, daß sie sich in Denkkategorien bewegt, die eher der Zeitepoche des Absolutismus denn einem modernen Staatsverständnis entsprechen.[704]

[704] Vgl. *Wicksell* (1896), S. 101 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Literaturverzeichnis

Albers, H. (1990): Gebührenmaßstäbe als Mittel zur Abfallreduzierung, in: Der Städtetag. Jg. 43, S. 447–451.

Albert, H. (1991): Traktat über kritische Vernunft, 5. Aufl., Tübingen.

– (1960): Wissenschaft und Politik. Zum Problem der Anwendbarkeit einer wertfreien Sozialwissenschaft, in: Topitsch, E. (Hrsg.), Probleme der Wissenschaftstheorie. Festschrift für Victor Kraft, Wien, S. 207–212.

Aldrich, J. H. (1997): When is it Rational to Vote?, in: Mueller, D. (Hrsg.), Perspectives on Public Choice: A Handbook, Cambridge, S. 373 –390.

Andel, N. (1992): Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Tübingen.

Arnold, V. (1992): Theorie der Kollektivgüter, München.

Arrow, K. J. (1951): Social Choice and Individual Values, New York.

– (1986): Agency and the Market, in: Arrow, K. J./Intriligator, M. D. (Hrsg.), Handbook of Mathematical Economics, Vol. III, Amsterdam u.a., S. 1183–1195.

Auerbach, A. J./*Gokhale*, J./*Kotlikoff*, L. J. (1991): Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: Bradford, D. (Hrsg.), Tax Policy and Economy, Cambridge, S. 55–110.

– (1994): Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, S. 73–94.

Baker, S. H. (1983): The Determinants of Median Voter Tax Liability: An Empircal Test of the Fiscal Illusion Hypothesis, in: Public Finance Quarterly, Vol. 11, No. 1, S. 95–108.

Bals, H./*Nölke*, R. (1990): Volkswirtschaftliche Kosten und kommunale Gebühren, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 39. Jg., S. 201–225.

Barnett, R. R./*Levaggi*, R./*Smith*, P. (1991): Does the Flypaper Model Stick?, in: Public Choice, Vol. 69, S. 1–18.

Becker, G. S. (1958): Competition and Democracy, in: Journal of Law and Economics, Vol. 1, S. 105–109.

– (1965): A Theory of the Allocation of Time, in: The Economic Journal, S. 493–517.

– (1976): Comment: Toward a More General Theory of Regulation, in: Journal of Law and Economics, Vol. 19, S. 235–248.

– (1983): A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, S. 371–400.

– (1985): Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs, in: Journal of Public Economics, Vol. 28, S. 329–347.

– (1985/1996): Pressure Groups and Political Behavior, in: Coe, R. D./Wilbur, C. K. (Hrsg.), Capitalism and Democracy, Notre Dame, S. 120–146 (deutsch: Interessen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gruppen und politisches Verhalten, in: Pies, I. (Hrsg.), Familie, Gesellschaft und Politik, Tübingen, S. 163–184).

– (1989/1996): Political Competition Among Interest Groups, in: Shogren, J. F. (Hrsg.), The Political Economy of Government Regulation, Boston, S. 13–27 (deutsch: Politischer Wettbewerb zwischen Interessengruppen, in: Pies, I. (Hrsg.), Familie, Gesellschaft und Politik, Tübingen, S. 185–196).

Becker, J. (1996): Die Macht der grauen Mandarine. Über die stille Revolution der bürokratischen Herrschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 146, 26.8.1996.

Bélanger, G. (1987): Federalism and Local Governments, in: Breton, A./Galeotti, G./Salmon, P./Wintrobe, R. (Hrsg.), European Journal of Political Economy, Special Issue, Vol. 3, S. 131–149.

Benkert, W. (1985): Fiskus und Zensit – Studien zum Verhältnis von Bürger und Staat in der Staatsfinanzierung, unveröff. Habilitationsschrift, Marburg.

Bentham, J. (1789): An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, London.

– (1802/1931): Principles of the Civil Code, London, in: Bowring, J., The Works of Jeremy Bentham, Vol. 1, New York.

Berger, H./*Woitek*, U. (1997): Searching for Political Business Cycles in Germany, in: Public Choice, Vol. 91, S. 179–197.

Berger, U. E./*Kruse*, J. (1994): Allokative Begründung des Road Pricing, in: Kantzenbach, E. (Hrsg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 39. Jahr, Tübingen, S. 213–232.

Bergstrom, T./*Goodman*, R. P. (1973): Private Demand for Public Goods, in: American Economic Review, Vol. 63, S. 280–296.

Bernholz, P./*Breyer*, P. (1993): Grundlagen der politischen Ökonomie, 3. Aufl., Tübingen.

Berthold, N. (1990): Sozialpolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 35. Jg., Tübingen, S. 171–180.

Berthold, N./*Thode*, E. (1996): Auslagerung versicherungsfremder Leistungen – Ausweg oder Kreisverkehr?, in: Wirtschaftsdienst, 76. Jg., S. 350–358.

Biehl, D. (1979): Dezentralisierung als Chance für größere Effizienz und mehr soziale Gerechtigkeit, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Dezentralisierung des politischen Handelns (II), Melle, S. 85–132.

– (1983): Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten: Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. IV, Tübingen, S. 71–122.

– (1994): Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus: Grundelemente und ihre Anwendung auf die EU-Finanzunion, in: Schneider, H./Wessels, W. (Hrsg.), Föderale Union – Europas Zukunft?, München, S. 99–122.

– (1996): Zum Problem der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung am Beispiel der Sozialhilfe, in: Junkernheinrich, M./Klemmer, P. (Hrsg.), Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Berlin, S. 73–114.

Bird, R. (1976): Charging for Public Services – A New Look at an Old Idea, Toronto.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Birk, D. (1983): Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, Köln.

Birk, D./*Eckhoff*, R. (2000): Staatsfinanzierung durch Gebühren und Steuern: Vor- und Nachteile aus juristischer Perspektive, in: Sacksofsky, U./Wieland, J. (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden, S. 54–67.

Black, D. (1948): On the Rationale of Group Decision-Making, in: Journal of Political Economy, Vol. 56, S. 23–24.

– (1958): The Theory of Committees and Elections, Cambridge/Mass.

Blankart, C. B. (1975): Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, in: Public Finance, No. 2, S. 166–186.

– (1994): „Neue Finanzwissenschaft" – eine alternative Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol. 114, S. 245–254.

– (1996): Knut Wicksells Finanztheoretische Untersuchungen 1896–1996. Ihre Bedeutung für die moderne Finanzwissenschaft, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 52, S. 437–459.

– (1997): Mehr Steuerautonomie für die Kommune, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. September, S. 17.

– (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 3. Aufl., München.

Blümel, W. (1987): Die Allokation öffentlicher Güter in unterschiedlichen Allokationsverfahren, Berlin.

Blümel, W./*Pethig*, R./*von dem Hagen*, O. (1986): The Theory of Public Goods: A Survey of Recent Issues, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 142, S. 241–309.

Bohley, P. (1977): Gebühren und Beiträge, Tübingen.

Boll, St. (1994): Intergenerative Umverteilungswirkungen der Fiskalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – Ein Ansatz mit Hilfe des Generational Accounting, Frankfurt.

Borcherding, T. E. (1977): The Sources of Growth of Public Expenditures in the United States, 1902–1970, in: ders. (Hrsg.), Budget and Bureaucrats, The Sources of Government Growth, Durham, N.C., S. 45–71.

– (1985): The Causes of Government Expenditure Growth: A Survey of the U.S. Evidence, in: Journal of Public Economics, Vol. 28, S. 359–382.

Borcherding, T. E./*Deacon*, R. (1972): The Demand for Services of Non-Federal Governments, in: American Economic Review, Vol. 62, S. 891–901.

Borcherding, T. E./*Bush*, W. C./*Spann*, R. M. (1977): The Effects on Public Spending of the Divisibility of Public Outputs in Consumption, Bureaucratic Power and the Size of the Tax-Sharing Group, in: Borcherding, T. E. (Hrsg.), Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth, Durham, S. 211–228.

Borcherding, T. E./*Pommerehne*, W. W./*Schneider*, F. (1982): Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence From Five Countries, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Suppl. 2, S. 127–156.

Bös, D. (1982): Krise des Steuerstaates, in: Gahlen, B./Bombach, G./Ott, A. E. (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, Tübingen, S. 354–393.

Boudreaux, D. (1996): The Self-Interest in Public Choice, unveröff. Manuskript, Clemson University, S.C.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Boudreaux, D. J./*Holcombe*, R. (1989): Government by Contract, in: Public Finance Quarterly, Vol. 17, S. 264–280.

Bräuninger, D./*Walter*, N. (1997): Privatisierung der Rentenversicherung – ein Weg aus dem Dilemma der Sozialpolitik, in: Deutsche Bank Research, Bulletin Nr. 3/97, Frankfurt, S. 4–14.

Brennan, G./*Buchanan*, J. M. (1980): The Power to Tax, Chicago (deutsch: Besteuerung und Staatsgewalt, Hamburg 1988).

– (1985): The Reason of Rules, Chicago.

Brennan, G./*Lomasky*, L. (1993): Democracy and Decisions, Cambridge.

Breton, A. (1965): A Theory of Government Grants, in: Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 31, S. 175–187.

– (1991): The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition, in: Kenyon, D. A./Kincaid, J. (Hrsg.), Competition Among States and Local Governments, Washington, D.C., S. 37–56.

– (1993): Toward a Presumption of Efficiency in Politics, in: Public Choice, Vol. 77, S. 53–65.

– (1996): Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance, Cambridge.

Breton, A./*Scott*, A. (1980): The Design of Federations, Montreal.

Breton, A./*Wintrobe*, R. (1975): The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy, in: Journal of Political Economy, Vol. 83, S. 195–207.

– (1982): The Logic of Bureaucratic Conduct. An Analysis of Competition, Exchange, and Efficiency in Private and Public Organizations, New York.

Brown, C. V./*Jackson*, P. M. (1983): Public Sector Economics, 2. Aufl., Oxford.

Browning, E. (1975): Collective Action and General Fund Financing, in: Journal of Political Economy, Vol. 83, S. 377–390.

Brümmerhoff, D. (1990): Finanzwissenschaft, 5. Aufl., München/Wien.

Brüning, G. (1994): Gebührenkalkulation: Verdeckte Gewinne sind weiterhin möglich, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, Jg. 43, S. 201–208.

Buchanan, J. M. (1949): The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach, in: Journal of Political Economy, Vol. 57, S. 496–505.

– (1950): Federalism and Fiscal Equity, in: American Economic Review, Vol. 40, S. 583–599.

– (1960): „La scienca delle finance": The Italian Tradition in Fiscal Theory, in: ders., Fiscal Theory and Political Economy, Chapel Hill, S. 24–74.

– (1963): The Economics of Earmarked Taxes, in: Journal of Political Economy, Vol. 71, S. 457–469.

– (1965): An Economic Theory of Clubs, in: Economica, Vol. 32, S. 1–14.

– (1967): Public Finance in Democratic Process, Chapel Hill.

– (1975): The Limits of Liberty, Chicago.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1979): Notes on the History and Direction of Public Choice, in: ders., What Should Economists Do?, Indianapolis, S. 175–182.

– (1980): Public Choice and Public Finance, in: Roskamp, K. W. (Hrsg.), Public Choice and Public Finance, Paris, S. 11–18.

– (1989a): Richard Musgrave, Public Finance, and Public Choice, in: Public Choice, Vol. 61, S. 289–291.

– (1989b): The Public-Choice Perspective, in: Buchanan, J. M., Essays in Political Economy, Honolulu, S. 13–24.

– (1990): The Domain of Constitutional Economics, in: Constitutional Political Economy, Vol. 1, No. 1, S. 1–18.

– (1991a): The Constitutional Economics of Earmarking, in: Wagner, R. E. (Hrsg.), Charging for Government, New York/London, S. 152–162.

– (1991b): Constitutional Economics, in: The New Palgrave, New York/London, S. 134–142.

– (1993a): The Political Efficiency of General Taxation, in: National Tax Journal, Vol. 46, No. 4, S. 401–410.

– (1993b): How Can Constitutions be Designed so that Politicians who Seek to Serve „Public Interest" Can Survive and Prosper?, in: Constitutional Political Economy, Vol. 4, No. 1, S. 1–6.

– (1997): The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments, in: Public Choice, Vol. 90, S. 117–138.

– (1999): Origins, Experience, and Ideas: A Retrospective Assessment, in: Buchanan, J. M./Musgrave, R. A., Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Views of the State, Cambridge 1999, S. 11–28.

Buchanan, J. M./*Congleton*, R. D. (1998): Politics by Principle, Not by Interest, Cambridge/Mass.

Buchanan, J. M./*Faith*, R. G. (1987): Secession and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit, in: American Economic Review, S. 1023–1031.

Buchanan, J. M./*Goetz*, C. J. (1972): Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout-Model, in: Journal of Public Economics, Vol. 1, S. 25–43.

Buchanan, J. M./*Tullock*, G. (1962): The Calculus of Consent, Ann Arbor.

Buchanan, J. M./*Vanberg*, V. (1989): A Theory of Leadership and Deference in Constitutional Construction, in: Public Choice, Vol. 61, S. 15–27.

– (1991): Interests and Theories in Constitutional Choice, in: Vanberg, V., Rules and Choice in Economics, London, S. 161–171.

Buchanan, J. M./*Wagner*, R. E. (1977): Democracy in Deficits. The Political Legacy of Lord Keynes, New York.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1997): Aktuelle Bestandsaufnahme des deutschen Transfersystems – Eine empirische Analyse unter Effektivitäts- und Anreizgesichtspunkten, Gutachten des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht Nr. 270, Essen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Bundesministerium für Familien und Senioren (1994): Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens, Fünfter Familienbericht, Bonn.

Bundesverfassungsgericht (1981): Entscheidungen, Band 55.

– (1982): Entscheidungen, Band 57.

– (1985): Entscheidungen, Band 67.

– (1991): Entscheidungen, Band 82.

Burgat, P./*Jeanrenaud*, C. (1996): Do Benefit and Equal Absolute Sacrifice Rules Really Lead To Different Taxation Levels?, in: Public Finance Quaterly, Vol. 24, No. 2, S. 148–162.

Caesar, R. (1980): „Pfennigabgaben" – fiskalisch motivierte Steuertarnung und Rückfall in die Fondswirtschaft? Eine finanzwissenschaftliche Analyse, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 38, S. 385–415.

– (1989): Öffentliche Verschuldung in Deutschland seit der Weltwirtschaftskrise: Wandlungen in Politik und Theorie, in: Petzina, D. (Hrsg.), Probleme der Finanzgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 198, Berlin, S. 9–55.

– (1994): Umweltsteuern oder Umweltsonderabgaben, in: Mackscheidt, K./Ewringmann, D./Gawel, E. (Hrsg.), Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben, Berlin, S. 91–106.

Casella, A./*Frey*, B. S. (1992): Federalism and Clubs: Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions, in: Euroean Economic Review, Vol. 36, S. 639–646.

Chantelau, F./*Möker*, U.-H. (1989): Ökologisierung kommunaler Abgaben. Taunusstein.

Congleton, R. D. (1997): Political Efficiency and Equal Protection of the Law, in: Kyklos, Vol. 50, S. 485–505.

Congleton, R. D./*Padovano*, F. (1994): Manipulating Demand for Bureaucratic Services, unveröff. Manuskript, Center for Study of Public Choice, Fairfax, Va.

Cordes, J. J. (1997): Reconciling Normative and Positive Theories of Government, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, S. 169–172.

Cornes, R./*Sandler*, T. (1986): The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods, Cambridge.

Courant, P. N./*Gramlich*, E. M./*Rubinfeld*, D. L. (1979): The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Where It Hits, in: Mieszkowski, P. M./Oakland, W. H. (Hrsg.), Fiscal Federalism and Grants-in-Aid, Washington, S. 5–21.

Crain, M./*Deaton*, R./*Holcombe*, R./*Tollison*, R. D. (1977): Rational Choice and the Taxation of Sin, in: Journal of Public Economics, Vol. 8, S. 239–245.

Cullis, J./*Jones*, P. (1992): Public Finance and Public Choice, London.

Cutler, D. (1993): Review of Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend, in: National Tax Journal, Vol. 46, S. 61–67.

Demsetz, H. (1969): Information and Efficiency. Another Viewpoint, in: Journal of Law and Economics, Vol. 12, S. 1–22.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Deran, E. (1965): Earmarking and Expenditures: A Survey and a New Test, in: National Tax Journal, Vol. 18, S. 354–361.

Deutsche Bundesbank (1997): Die fiskalische Belastung zukünftiger Generationen – eine Analyse mit Hilfe des Generational Accounting, in: Monatsberichte, Nr. 11, S. 17–30.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1995): Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Berlin.

Diamond, P. (1996): Generational Accounts and Generational Balance: An Assessment, in: National Tax Journal, Vol. 49, S. 597–607.

Diamond, P./*Mirrlees*, J. (1971): Optimal Taxation and Public Production, I. Production Efficiency, II. Rate Rules, in: American Economic Review, Vol. 61, S. 8–27 und S. 261–278.

Dickertmann, D. (1971): Investitionsbudgetierung durch revolvierende Fonds?, in: Hansmeyer, K.-H. (Hrsg.), Das rationale Budget. Ansätze moderner Haushaltstheorie, Köln, S. 163–181.

Dickertmann, D., u.a. (1996): Ausgewählte Erklärungsansätze zur Entwicklung öffentlicher Ausgaben, WISU-Studienblatt.

DiLorenzo, T. J. (1982): Utility Profits, Fiscal Illusion, and Local Public Expenditures, in: Public Choice, Vol. 38, S. 243–252.

Domar, E. D. (1944): The „Burden of the Debt" and the National Income, in: American Economic Review, Bd. 34, S. 798 ff.

Döring, T. (1997): Subsidiarität und Umweltpolitik in der Europäischen Union, Marburg.

– (1998): Politischer Wettbewerb zwischen Interessengruppen und die Effizienz demokratischer Systeme, in: Pies, I./Leschke, M. (Hrsg.), Gary Beckers ökonomischer Imperialismus, Tübingen 1998, S. 217–231.

– (1999): Marktwirtschaftliche Ordnung und föderativer Staatsaufbau, in: Mückl, W. J. (Hrsg.), Subsidiarität, Paderborn, S. 63–91.

Downs, A. (1957): An Economic Theory of Democracy, New York.

– (1960): Why the Government Budget is Too Small in a Democracy?, in: World Politics, Vol. 12, S. 541–563 (deutsch abgedruckt in: Frey, B. S./Meißner, W. (Hrsg.), Zwei Ansätze der politischen Ökonomie, Frankfurt a.M. 1974, S. 105–126).

– (1967): Inside Bureaucracy, Boston.

Duncan, A./*Smith*, P. (1995): Modelling Local Government Budgetary Choices under Expenditure Limitations, in: Fiscal Studies, Vol. 16, S. 95–110.

Dye, R. F./*McGuire*, T. J. (1992): The Effect of Earmarked Taxes on the Level and Composition of Expenditures, in: Public Finance Quarterly, Vol. 20, S. 543–556.

Eberts, R. W./*Gronberg*, T. J. (1988): Can Competition Among Local Governments Constrain Government Spending?, in: Economic Review, Vol. 24, S. 2–9.

Edgeworth, F. Y. (1897): The Pure Theory of Taxation, in: Economic Journal, Vol. 8, wiederabgedruckt in: Edgeworth, F. Y., Papers Relating to Political Economy, Vol. II, London, S. 63–125.

Eekhoff, J./*Wehmeier*, A. (1997): Neue ordnungsrechtliche Vorgaben für die Steuerpolitik – Ordnungspolitische Einordnung und wirtschaftspolitische Relevanz, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 46. Jg., H. 2, S. 125–139.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Eichenberger, R. (1994): The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: Kyklos, Vol. 47, S. 403–420.

– (1996): Eine „fünfte Freiheit" für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch FOCJ, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 45, S. 110–130.

Ekelund, R. D./*Tollison*, R. D. (1981): The Political Economy of Mercantilism, Ann Arbor.

– (1997): Institutions and Political Economy of Mercantilism, Ann Arbor.

Endres, A./*Finus*, M. (1996): Umweltpolitische Zielbestimmung im Spannungsfeld gesellschaftlicher Interessengruppen: Ökonomische Theorie und Empirie, in: Siebert, H. (Hrsg.), Elemente einer rationalen Umweltpolitik, Tübingen, S. 35–133.

Engel, G. (1996): Die Grenzen der politischen Öffentlichkeit: Jürgen Habermas und die konstitutionelle Gesellschaftstheorie, in: Pies, I./Leschke, M. (Hrsg.), James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen, S. 19–55.

Epple, D./*Zelenitz*, A. (1981): The Implications of Competition Among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?, in: Journal of Political Economy, Vol. 89, S. 1197–1217.

Eucken, W. (1952/1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen.

Ewringmann, D./*Schafhausen*, F. (1985): Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitk, Berlin.

Fehr, H. (1995): Vom Deficit Accounting zum Generational Accounting: Ein neues Konzept zur Messung intergenerativer Belastungsverschiebung, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Jg. 6, S. 209–255.

Fehr, H./*Kotlikoff*, L. J. (1996/97): Generational Accounting in General Equilibrium, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 53, S. 1–27.

Feld, L./*Kirchgässner*, G. (1995): Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., S. 562–568.

– (1997): Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz, in: Schmid, H./Slembeck, T. (Hrsg.), Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis, Bern, S. 63–93.

Fischer, H. (1988): Finanzzuweisungen, Berlin.

Flämig, Ch. (1981): Sonderabgabe, in: Wöhe, G. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch des Steuerrechts, Band 2, 2. Aufl., München, S. 1205–1208.

Foldvary, F. (1994): Public Goods and Private Communities, Aldershot.

Folkers, C., Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA, Baden-Baden 1983.

– (1986): Die Politische Ökonomie der Besteuerung, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim, Nr. 30.

– (1996): Konstitutionelle Ökonomik und Finanzwissenschaft, in: Pies. I./Leschke, M. (Hrsg.), James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen, S. 111–149.

– (1998): Wettbewerb zwischen Pressure groups und Verteilungskampf im politischen Prozeß – Zur Bedeutung von Institutionen und Informationsstrukturen für die Inter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

essenpolitik, in: Pies, I./Leschke, M., Gary Beckers ökonomischer Imperialismus, Tübingen, S. 185–216.

Forbes, K. B./*Zampelli*, E. M. (1989): Is Leviathan a Mystical Beast?, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 79, S. 568–577.

Franke, S. F. (1993): Steuerpolitik in der Demokratie. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

Frey, B. S. (1978): Politico-Economic Models and Cycles, in: Journal of Public Economics, Vol. 9, S. 203–220.

– (1990): Institutions Matter, in: European Economic Review, Vol. 34, S. 443–449.

Frey, B. S./*Eichenberger*, R. (1998): Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ, in: Gerken, L. (Hrsg.), Competition among Institutions, London, S. 209–229.

Frey, R. L. (1977): Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern/Frankfurt a. M.

Friauf, K. H. (1977): Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, in: Schmölders, G./Wöhe, G./Buchholz, E. H. (Hrsg.), Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik, 2. Aufl., Bad Wörishofen, S. 103–125.

Friedl, U. (1996): Benutzungsgebühren in der kommunalen Haushaltswirtschaft, in: Der Gemeindehaushalt, 97. Jg., S. 202–216.

Fritsch, M./*Wein*, T./*Ewers*, H.-J. (1993): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München.

Funke, S. (1995): Die Verschuldungsordnung. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin.

Gandenberger, O. (1988) Was kann die Staatsverschuldung in der Zukunft leisten? – Pessimistische Neubewertung eines wirtschaftspolitischen Instruments, in: Zimmermann, H. (Hrsg.), Die Zukunft der Staatsfinanzierung, Darmstadt, S. 173–183.

– (1989): Staatsverschuldung und Neue Politische Ökonomie, in: Leben, B. (Hrsg.), Wachsende Staatsverschuldung – Gefahren für Politik und Wirtschaft, Hanns-Seidel-Stiftung, S. 27–37.

– (1995): Staatsverschuldung und Gerechtigkeit zwischen Generationen, in: Rauscher, A. (Hrsg.), Steuergerechtigkeit, Köln, S. 63–84.

Gawel, E. (1995a): Die kommunalen Gebühren. Ökonomische, ökologische und rechtliche Ansätze einer gesamtwirtschaftlichen Neuorientierung, Berlin.

– (1995b): Ökologische Kalkulation in der kommunalen Daseinsvorsorge, Überlegungen zu einer umweltorientierten Kostenrechnung gemeindlicher Entgelte, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 18, S. 416–436.

– (1995c): Ökologisierung kommunaler Entgeltabgaben. Eine Problemskizze aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 6. Jg., S. 45–81.

– (1999): Umweltabgaben zwischen Steuer- und Gebührenlösung, Baden-Baden.

Goetz, Ch. J. (1977): Fiscal Illusion in State and Local Finance, in: Borcherding, T. E. (Hrsg.), Budget and Bureaucrates: The Sources of Government Growth, Durham, S. 176–187.

Goldwin, R./*Kaufman*, A. (Hrsg.) (1988): Constitution-Makers on Constitution-Making, Washington, D.C.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Gramlich, E. M. (1977): Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in: Oates, W. E. (Hrsg.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington, Mass., S. 219–239.

Gravelle, J./*Zimmerman*, D. (1994): Cigarette Taxes To Fund Health Care Reform, in: National Tax Journal, Vol. XLVII, No. 3, S. 575–590.

Grossekettler, H. (1985): Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 43, S. 211–252.

– (1987): Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich. Eine ordnungspolitische Analyse der Entstehung von Finanzausgleichsbedarfen und der Möglichkeit ihrer Quantifizierung, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 45, S. 392–440.

– (1988): Johann Gustav Knut Wicksell, in: Starbatty, J. (Hrsg.), Klassiker des ökonomischen Denkens, Bd. 2, München, S. 191–210.

– (1991a): Zur theoretischen Integration der Wettbewerbs- und Finanzpolitik in die Konzeption des ökonomischen Liberalismus, in: Boettcher, E., u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 10. Bd., Tübingen, S. 103–144.

– (1991b): Die Versorgung mit Kollektivgütern als ordnungspolitisches Problem, in: ORDO, Bd. 42, S. 69–89.

– (1993a): Ökonomische Maßstäbe für den Bund-Länder-Finanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 4. Jg., S. 91–109.

– (1993b): Der Budgetierungsprozeß in der EG, in: Hansmeyer, K.-H. (Hrsg.), Ausgewählte Probleme der EG-Finanzen, Berlin, S. 183–255.

– (1994a): Grundsätze marktwirtschaftlicher Finanzpolitik, in: Herrmann-Pillath, C./Schlecht, O./Wünsche, H. F. (Hrsg.), Marktwirtschaft als Aufgabe, Stuttgart, S. 377–399.

– (1994b): Die deutsche Finanzverfassung nach der Finanzausgleichsreform, in: Kantzenbach, E. (Hrsg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 39. Jg., Tübingen, S. 83–116.

– (1994c): Mikroökonomische Grundlagen der Staatswirtschaft, in: Dieckheuer, G. (Hrsg.), Beiträge zur angewandten Mikroökonomik. Jochen Schumann zum 65. Geburtstag, Berlin u.a., S. 3–28.

– (1995): Öffentliche Finanzen, in: Bender, D., u.a. (Hrsg.), Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., München, S. 483–609.

– (2000): Steuerstaat versus Gebührenstaat: Vor- und Nachteile, in: Sacksofsky, U./Wieland, J. (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden, S. 24–45.

Grossman, P. J. (1989): Federalism and Size of Government, in: Southern Economic Journal, Vol. 55, S. 580–593.

Grüske, K.-D. (1978): Die personale Budgetinzidenz – eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Göttingen.

– (1985): Personale Verteilung und Effizienz der Umverteilung – Analyse und Synthese, Göttingen.

– (1994): Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt, in: Lüde-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ke, R. (Hrsg.), Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 221, Berlin, S. 71–147.

– (1995): Staatsverschuldung im Spannungsfeld zwischen politischen Forderungen und ökonomischer Rationalität, in: Schachtschneider, K. A. (Hrsg.), Wirtschaft, Gesellschaft und Staat im Umbruch, Berlin, S. 276–302.

Habermas, J. (1991): Erläuterungen zur Diskursethik, Frankfurt.

Hahn, R. W. (1990): The Political Economy of Environmental Regulation. Towards a Unifying Framework, in: Public Choice, Vol. 65, S. 21–48.

Haller, H. (1961): Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 21, S. 248–260.

– (1980): Zur zukünftigen Bedeutung des Äquivalenzprinzips, in: Küng, E. (Hrsg.), Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, S. 421–437.

– (1981): Die Steuern, 3. Aufl., Tübingen.

Hamilton, B. W. (1975): Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments, in: Urban Studies, Vol. 12, S. 205–211.

– (1976a): Capitalization of Intrajurisdictional Differences in Local Tax Prices, in: American Economic Review, Vol. 66, S. 743–753.

– (1976b): The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Theoretical Comment, in: Journal of Political Economy, Vol. 84, S. 647–650.

– (1983): Is the Property Tax a Benefit Tax?, in: Zodrow, G. R. (Hrsg.), Local Provision of Public Services: The Tiebout-Model After Twenty-Five Years, New York, S. 85–107.

Hansjürgens, B. (1992): Umweltabgaben im Steuersystem, Baden-Baden.

– (1993): Sonderabgaben aus finanzwissenschaftlicher Sicht – am Beispiel der Umweltpolitik, in: Steuer und Wirtschaft, S. 20–34.

– (1995): Zur unterschiedlichen Durchsetzbarkeit von Umweltsteuern und Umweltsonderabgaben. Anmerkungen aus dem Blickwinkel der Neuen Politischen Ökonomie, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 6, S. 359–388.

– (1996a): Ökonomische Abgabenkonzeption und juristische Formenlehre, in: Gawel, E. (Hrsg.), Institutionelle Aspekte der Umweltpolitik, Berlin, S. 207–224.

– (1996b): Föderalismustheorie und europäische Umweltpolitik. Ökonomische Kriterien für die Verteilung umweltpolitischer Kompetenzen in der EU, in: Postlep, R.-D. (Hrsg.), Aktuelle Fragen zum Föderalismus, Marburg, S. 73–98.

– (1997a): Gebührenkalkulation auf Basis volkswirtschaftlicher Kosten? Anwendungsprobleme und Lösungsmöglichkeiten, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 36, S. 233–253.

– (1997b): Äquivalenzprinzip und Finanzpolitik: Ein Besteuerungsprinzip (erneut) auf dem Prüfstand, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 46, S. 275–301.

– (1998): Allokative Begründung des Äquivalenzprinzips – Mehr Effizienz im politischen Prozeß, in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Jg. 24, S. 307–325.

– (1999a): Die Sicht des Äquivalenzprinzips in der Finanzwissenschaft, in: Akademie der Wissenschaften und der Literatur Mainz (Hrsg.), Colloquia Academica: Akademievorträge junger Wissenschaftler, Stuttgart, S. 7–36.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1999b): Die soziale Sicherung unter dem Äquivalenzprinzip: Ein Beitrag zur finanzwissenschaftlichen Ordnungsökonomik, in: Engelhardt, P./Geue, H. (Hrsg.), Theorie der Ordnungen – Lehren für das 21. Jahrhundert, Stuttgart, S. 299–333.

– (1999c): Studiengebühren: zwischen Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit, in: ORDO, 50. Jg., S. 259–284.

– (1999d): Elemente einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, in: Aussenwirtschaft, 54. Jg., S. 483–501.

– (2000a), The Influence of Knut Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan, in: Public Choice, S. 95–116.

– (2000b): Gebührenfinanzierung im Bereich der Hochschulbildung – Begründung und Ausgestaltung, in: Sacksofsky, U./Wieland, J. (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden, S. 153–178.

Hansmeyer, K.-H. u.a. (1980): Steuern auf spezielle Güter, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, 3. Aufl., Tübingen, S. 709–885.

Hansmeyer, K.-H./*Fürst*, D. (1968): Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart u.a.

Hansmeyer, K.-H./*Ewringmann*, D. (1990): Das Steuer- und Abgabensystem unter der ökologischen Herausforderung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 1, S. 34–49.

Hansmeyer, K.-H./*Zimmermann*, H. (1993): Möglichkeiten eines Hebesatzrechts bei der gemeindlichen Einkommensteuer, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 32. Jg., S. 221–244.

Hanusch, H. (1981): Äquivalenzprinzip und kollektive Güter, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 121, Berlin, S. 37–91.

Hauser, R. (1997): Beratung ohne Auftrag zum Abbau des Sozialstaats – zu den sozialpolitischen Reformvorstellungen des Sachverständigenrates, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 42. Jg., Tübingen, S. 159–182.

Haveman, R. (1994): Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits?, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, S. 95–111.

Hayek, F. A. v. (1964): The Theory of Complex Phenomena, in: ders., Studies in Philosophy, Politics and Economies, London, S. 96–105.

Heinig, K. (1949–1951): Das Budget, 3 Bände, Tübingen.

Hendler, R. (1990a): Umweltabgaben und Steuerstaatsdoktrin, in: Archiv für öffentliches Recht, Bd. 115, S. 577–609.

– (1990b): Zur rechtlichen Beurteilung von Umweltabgaben am Beispiel des „Wasserpfennigs", in: Natur und Recht, 11. Jg., S. 22–29.

– (1991): Zur rechtlichen Zulässigkeit von Starkverschmutzerzuschlägen im Bereich der gemeindlichen Abwasserbeseitigung. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg. 12. Jg., S. 124–130.

Henke, K.-D. (1985): Zur Rolle des Versicherungsprinzips in der gesetzlichen Krankenversicherung, in: Schmähl, W. (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen, S. 55–75.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Hennipman, P. (1982): Wicksell and Pareto: Their Relationship in the Theory of Public Finance, in: History of Political Economy, Vol. 14, S. 37–64.

Henseler, P. (1984): Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, Baden-Baden.

Heyndels, B./*Smolders*, C. (1995): Tax Complexity and Fiscal Illusion, in: Public Choice, Vol. 85, S. 127–141.

Hirai, G. (1988): Finanzpsychologische Aspekte der Staatsfinanzen, in: Zimmermann, H. (Hrsg.), Die Zukunft der Staatsfinanzierung, Darmstadt, S. 111–119.

Hirschman, A. O. (1970): Voice, Exit, and Loyalty, Cambridge, Mass.

– (1993): Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic, in: World Politics, Vol. 45, S. 173–202.

Hochman, H. M./*Rodgers*, J. D. (1969): Pareto Optimal Redistribution, in: American Economic Review, Vol. 59, S. 542 ff.

Holcombe, R. (1996): Public Finance. Government Revenues and Expenditures in the United States Economy, St. Paul, MN.

Holtzmann, H.-D. (1994): Öffentliche Finanzierung der Hochschulausgaben in der Bundesrepublik Deutschland – Verteilungseffekte, allokative Folgen und Reformbedarf, Nürnberg.

– (1997): Plädoyer für eine Hochschulreform in Deutschland, in: Deutsche Bank Research, Nr. 2, S. 19–26.

Homann, K./*Pies*, I. (1996): Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik, in: Pies, I./Leschke, M. (Hrsg.), James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen, S. 203–239.

Homburg, S. (1996): Eine kommunale Unternehmensteuer für Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 76. Jg., S. 491–496.

– (1997): Allgemeine Steuerlehre, München.

Horstmann, S. (1996): Kindererziehung und Alterssicherung, Grafschaft.

Huber, B. (1990). Staatsverschuldung und Allokationseffizienz: Eine theoretische Analyse, Baden-Baden.

Hüther, M. (1997): Umbau der Sozialen Sicherungssysteme im Zeichen der Globalisierung?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 46. Jg., S. 193–214.

Hüther, M./*Premer*, M. (1997): Zwischen individueller und solidarischer Absicherung, in: Wirtschaftsdienst, 77. Jg., S. 117–124.

Isensee, J. (1977): Steuerstaat als Staatsform, in: Stödter, R./Thieme, W. (Hrsg.), Hamburg, Deutschland, Europa. Festschrift für H. R. Ipsen zum 70. Geburtstag, Tübingen, S. 409–436.

Jarass, H. D. (1989): Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, in: Die Öffentliche Verwaltung, 42. Jg., S. 1013–1022.

Jèze, G. (1927): Allgemeine Theorie des Budgets, Tübingen.

Johansen, L. (1963): Some Notes on the Lindahl-Theory of Determination of Public Expenditures, in: International Economic Review, Vol. 4, S. 346–358.

Junkernheinrich, M./*Kalich*, P. (1995): Ökologisierung kommunaler Entgeltpolitik. Zur konfliktären Beziehung zwischen juristischen, betriebswirtschaftlichen und um-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

weltökonomischen Leitbildern kommunaler Gebührengestaltung, in: Benkert, W./Bunde, J./Hansjürgens, B. (Hrsg.), Wo bleiben die Umweltabgaben?, Marburg, S. 179–212.

Kampmann, B. (1995): Staatsverschuldung – Begrenzungskonzepte in der Kritik, Baden-Baden.

Kaufmann, F. X. (1996): Modernisierungsschübe, Familie und Sozialstaat, München.

Kentmann, K. (1978): Das Äquivalenzprinzip in den Gemeinden. Zur Theorie und Praxis der Entgeltfinanzierung unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts der gruppenmäßigen Äquivalenz in Großstädten, Frankfurt a. M.

Kenyon, D. A./*Kincaid*, J. (1991): Introduction, in: dies. (Hrsg.), Competition Among States and Local Governments, Washington, D.C., S. 1–33.

Kerber, W. (1998): Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, in: Schenk, K.-H./Schmidtchen, D./Streit, M. E. (Hrsg.), Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Tübingen, S. 199–230.

Kimenyi, M. S./*Lee*, D. R./*Tollison*, R. D. (1990): Efficient Lobbying and Earmarked Taxes, in: Public Finance Quaterly, Vol. 18, S. 104–113.

– (1991): Tax earmarking and the optimal lobbying strategy, in: Wagner, R. E. (Hrsg.), Charging for Government, New York/London, S. 141–151.

Kirchgässner, G. (1984): Optimale Wirtschaftspolitik und die Erzeugung politisch-ökonomischer Konjunkturzyklen, Königstein i. T.

– (1985): Ist rationale Wirtschaftspolitik möglich?, in: Konjunkturpolitik, Jg. 31, S. 209–237.

– (1991): Homo oeconomicus. Das Menschenbild in der Ökonomie und seine Anwendung in den Sozialwissenschaften, Tübingen.

Kirchgässner, G./*Feld*, L. P./*Savios*, M. R. (1999): Die direkte Demokratie, München.

Kirchgässner, G./*Pommerehne*, W. W. (1994): Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen, in: Grimm, D. (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden, S. 149–176.

– (1996): Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons From Switzerland, in: Journal of Public Economics, Vol. 60, S. 351–371.

Kirchhof, F. (1981): Die Höhe der Gebühr, Berlin.

Kirchhof, P. (1973): Besteuerungsgewalt und Grundgesetz, Frankfurt a. M.

– (1985): Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Hoppe, W. (Hrsg.), Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Köln, S. 1–30.

– (1990): Staatliche Einnahmen, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg, S. 87–233.

– (1996a): Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Gemeindefinanzreform, in: Junkernheinrich, M./Klemmer, P. (Hrsg.), Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Berlin, S. 11–25.

– (1996b), Verfassungsrechtliche Grenzen der Steuerlast und der Staatsverschuldung, in: Frankfurter Institut (Hrsg.), Schranken gegen Staatssverschuldung und Steuerlast, Bad Homburg, S. 51–77.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Kirsch, G. (Hrsg.) (1977): Föderalismus, Stuttgart/New York.

Kirzner, I. (1978): Wettbewerb und Unternehmertum, Tübingen.

Klemmer, P. (1990): Gesamtwirtschaftliche Aspekte ökonomischer Instrumente im Umweltschutz, in: Wagner, G. R. (Hrsg.): Unternehmung und ökologische Umwelt. München, S. 261–282.

Kloepfer, M./*Thull*, R. (1992): Rechtsprobleme einer CO_2-Abgabe, in: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 195–204.

Köck, W. (1991): Die Sonderabgabe als Instrument des Umweltschutzes, Düsseldorf.

Kokarimai, K. (1997): Policy Implications of the Heisei Depression, in: Zimmermann, H. (Hrsg.), Selected Issues of East Asian Economies – Japanese and German Perspectives, Marburg, S. 84–105.

Konegen-Gremier, C./*Werner*, D. (1996): Studiengebühren – Reformchancen und Realisierungsvoraussetzungen, Köln.

Konrad Adenauer-Stiftung (Hrsg.) (1987): Dezentralisierung des politischen Handelns (III), Melle.

Kops, C. (1998): Die zaudernde Ordnungsmacht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.1.1998, S. 11.

Kotlikoff, L. J. (1992): Generational Accounting, New York.

– (1993): From Deficit Delusion to the Fiscal Balance Rule: Looking for a Sensible Way to Measure Fiscal Policy, in: Journal of Economics, Suppl. F, S. 17–41.

– (1997): Reply to Diamond's and Cutler's Reviews of Generational Accounting, in: National Tax Journal, Vol 50, S. 303–314.

Krause-Junk, G. (1977): Steuern IV: Verteilungslehren, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7, Tübingen, S. 332–356.

Krueger, A. O. (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: American Economic Review, Vol. 64, S. 291–303.

Krüger, K. (1987): Public Finance and Modernisation: The Change from Domain State to Tax State in Hesse in the Sixteenth and Seventeenth centuries – A Case Study, in: Witt, P.-C. (Hrsg.), Wealth and Taxation in Central Europe. The History and Sociology of Public Finance, Leamington Spa u.a, S. 49–82.

Krüsselberg, H. G. (1978): Grenzen des Sozialstaates in ordnungspolitischer Sicht, in: Wirtschaftsdienst, 58. Jg., S. 302– 307.

– (1995): Der familienpolitische Handlungsbedarf: Vom Familienlastenausgleich zum Familienleistungsausgleich, in: Keil, S./Langer, I. (Hrsg.), Familie morgen?, Ertrag und Perspektive des Internationalen Jahres der Familie 1994, Marburg, S. 75–91.

Laffont, J.-J. (1988): Hidden Games in Hierarchie: Facts and Models, in: Economic Record, Vol. 64, S. 295–306.

– (1990): Analysis of Hidden Gaming in a Three-Level-Hierarchy, in: Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 6, S. 301–324.

Lampert, H. (1993): Der Sozialstaat auf dem Prüfstand, in: Rauscher, A. (Hrsg.), Probleme der sozialen Sicherungssysteme, Köln, S. 37–82.

– (1994): Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin u.a.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1995): Familienlastenausgleich und Sozialversicherung, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, S. 75–100.

Langenbrinck, B. (1993): Gestaltungsspielräume der Kommunen in der Gebührenpolitik, Diss., Bayreuth.

Lee, D. R. (1987): Deficits Myopia and the Asymmetric Dynamics of Taxing and Spending, in: Buchanan, J. M./Rowley, C. K./Tollison, R. D. (Hrsg.), Deficits, Oxford u.a., S. 289–309.

Leineweber, N. (1989): Das sakuläre Wachstum der Staatsausgaben, Göttingen.

Leipold, H. (1990): Neoliberale Ordnungstheorie and Constitutional Economics – A Comparison between Eucken and Buchanan, in: Constitutional Political Economy, Vol. 1, S. 47–65.

Lindbeck, A. (1985): Redistribution Policy and the Expansion of the Public Sektor, in: Journal of Public Economics, Vol. 28, S. 309–328.

Loritz, K.-G. (1986): Das Grundgesetz und die Grenzen der Besteuerung, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift, S. 1–10.

Lowenberg, A. D./*Yu*, B. T. (1992): Efficient Constitution Formation and Maintenance: The Role of 'Exit', in: Constitutional Political Economy, Vol. 3, S. 51–71.

MacCormick, M. E./*Tollison*, R. D. (1981): Politicians, Legislation, and the Economy, Boston u.a.

Mackay, R. J./*Miller* III, J. C./*Yandle*, B. (Hrsg.) (1987): Public Choice and Regulation. A View from Inside the Federal Trade Comission, Stanford/Cal.

Mackscheidt, K. (1993): Abgabenbelastung und Steuerwiderstand, in: Bund der Steuerzahler (Hrsg.), VII. Steuerzahlerkongreß, Mit Steuern steuern?, Wiesbaden, S. 59–78.

Mann, F. K. (1937/1978): Steuerpolitische Ideale. Vergleichende Studien zur Geschichte der ökonomischen und politischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung 1600–1935, Darmstadt.

– (1977): Abriß einer Geschichte der Finanzwissenschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. I, Tübingen, S. 77–98.

Marcus, P. (1986): Umrisse einer kommunalspezifischen Besteuerungssystematik – Darstellung, Begründung, Anwendung, Stuttgart.

Marlow, M. (1988): Fiscal Decentralization and Government Size, in: Public Choice, Vol. 56, S. 259–270.

Marlow, M. L. (1992): Intergovernmental Competition, Voice and Exit Options and the Design of Fiscal Structure, in: Constitutional Political Economy, Vol. 3, S. 73–88.

Maunz, T./*Dürig*, G. (1996): Grundgesetz-Kommentar, München.

McChesney, F. S. (1987): Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation, in: The Journal of Legal Studies, Vol. 16, S. 101–118.

McKenzie, R. B. (1984): Introduction, in: ders. (Hrsg.), Constitutional Economics, Lexington.

McKenzie, R. B./*Lee*, D. R. (1991): Quicksilver Capital: How the Rapid Movement of Wealth has Changed the World, New York.

Meinhardt, V. (1997): Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung, in: DIW-Wochenbericht, 97–40.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Mercer, L. J./*Morgan*, W. D. (1983): The Relative Efficiency and Revenue Potential of Local User Charges: The California Case, in: National Tax Journal, Vol. 36, S. 203–212.

Mieszkowski, P./*Zodrow*, G. R. (1989): Taxation and the Tiebout-Model: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes, in: Journal of Economic Literature, Vol. 27, S. 1098–1146.

Migué, J.-L./*Bélanger*, G. (1974): Toward a General Theory of Managerial Discretion, in: Public Choice, Vol. 17, S. 27–43.

Mill, J. S. (1848): Principles of Political Economy, London.

– (1871): Grundsätze der politischen Ökonomie, 7. Aufl., Bd. 2, London.

Mises, L. von (1944): Bureaucracy, New Haven/London.

Mitchell, W. C. (1989): Chicago Political Economy: A Public Choice Perspektive, in: Public Choice, Vol. 63, S. 283–292.

– (1990): Interest Groups: Economic Perspectives and Contribution, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 2, S. 85–108.

Mitchell, W. C./*Munger*, M. C. (1991): Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey, in: American Journal of Political Science, Vol. 35, S. 512–546.

Moe, T. M. (1997): The Positive Theory of Public Bureaucracy, in: Mueller, D. (Hrsg.), Perspectives on Public Choice: A Handbook, Cambridge, S. 455–480.

Mueller, D. (1985): The „Virginia School" and Public Choice, Virginia Political Economy Lecture Series, Fairfax.

– (1989): Public Choice II, New York.

Müller, E. (1989): Theorie und Praxis des Staatshaushaltsplans im 19. Jahrhundert, Opladen.

Münch, K. N. (1976): Kollektive Güter und Gebühren. Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter, Göttingen.

Murswick, D. (1994): Die Ressourcennutzungsgebühr – Zur rechtlichen Problematik des Umweltschutzes durch Abgaben, in: Natur + Recht, 16. Jg., S. 170–176.

Musgrave, R. A. (1939/1986): The Voluntary Exchange Model of Public Economy, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 53, S. 213–237 (abgedruckt in: Musgrave, R. A., Public Finance in a Democratic Society, Vol. I, New York, S. 3–33).

– (1958): Theorie der öffentlichen Schuld, in: Gerloff, W./Neumark, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 3. Bd., Tübingen, S. 68–137.

– (1959): The Theory of Public Finance, New York.

– (1961): Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: National Bureau Committee of Economic Research (Hrsg.), Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton, S. 97–122.

– (1969/1986): Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance, in: Journal of Economic Literature, Vol. VII, S. 797–806 (abgedruckt in: Musgrave, R. A., Public Finance in a Democratic Society, Vol. I, New York, S. 59–70).

– (1981): Leviathan Cometh – Or Does He?, in: Ladd, H. F./Tideman, N. (Hrsg.), Tax and Expenditure Limitations, Washington, D.C., S. 77–120.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1986): In Retrospect, in: ders., Public Finance in a Democratic Society, Vol. I, S. VII–XIII.

– (1988a): The Three Branches Revisited, in: Atlantic Economic Journal, Vol. 17, S. 1–8.

– (1988b): Diskussionsbeitrag, in: Zimmermann, H. (Hrsg.), Die Zukunft der Staatsfinanzierung, Darmstadt, S. 243–245.

– (1996): Combining and Separating Fiscal Choices: Wicksell's Model at Its Centennial, in: Public Economics Review, Vol. 1, S. 1–34.

– (1996/97): Public Finance and Finanzwissenschaft Traditions Compared, in; Finanzarchiv, N.F. Bd. 53, S. 145–193.

– (1999): The Nature of the Fiscal State: The Roots of My Thinking, in Buchanan, J. M./Musgrave, R. A., Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Views of the State, Cambridge 1999, S. 29–49.

Musgrave, R. A./*Musgrave*, P. B./*Kullmer*, L. (1992): Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 6. Aufl., Tübingen.

Musgrave, R. A./*Peacock*, A. T. (1958): Classics in the Theory of Public Finance, London, New York, S. IX–XIX.

Napp, H.-G. (1994): Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft, Frankfurt a. M. u.a.

National Tax Association – Tax Institute of America (1985): Proceedings of the Seventy-Seventh Annual Conference on Taxation, Ohio, S. 258–277.

Nelson, M. A. (1987): Searching for Leviathan: Comment and Extensions, in: American Economic Review, Vol. 77, S. 198–204.

Netzer, D. (1974): State-Local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations, in: The Brookings Institution (Hrsg.), The Economics of Public Finance, Washington, D.C., S. 374 ff.

Neumark, F. (1929): Der Reichshaushaltsplan, Jena.

– (1952): Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 1, 2. Aufl., Tübingen, S. 554–605.

– (1953): Vom Wesen der Besteuerung, in: Voigt, F. (Hrsg.), Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie, Festschrift für R. Stucken, Göttingen, S. 7–20.

– (1970): Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen.

– (1988): Steuerpolitische Ideale der Gegenwart, in: Zimmermann, H. (Hrsg.), Die Zukunft der Staatsfinanzierung, Darmstadt, S. 45–60.

Neumärker, K. J. B. (1995): Finanzverfassung und Staatsgewalt in der Demokratie. Ein Beitrag zur konstitutionellen Finanztheorie, Frankfurt a. M.

Nieder-Eichholz, M. (1995): Die Subventionsordnung. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin.

Niskanan, W. P.(1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago.

Niskanen, W. A. (1975): Bureaucrats and Politicians, in: Journal of Law and Economics, Vol. 18, S. 617–643.

– (1991): A Reflection on Bureaucracy and Representative Government, in: Blais, A./Dion, St. (Hrsg.), The Budget-Maximazing Bureaucrat, Pittsburgh, S. 13–32.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Nordhaus, W. D. (1975): The Political Business Cycle, in: Review of Economic Studies, Vol. 42, S. 169–190.

Nowotny, E. (1996): Der öffentliche Sektor, 3. Aufl., Berlin u.a.

Oates, W. E. (1969): The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypotheses, in: Journal of Political Economy, Vol. 77, S. 959–971.

– (1972): Fiscal Federalism, New York u.a.

– (1985): Searching for Leviathan: An Empirical Study, in: American Economic Review, Vol. 75, S. 748–757.

– (1988): On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey, in: Brennan, G., u.a. (Hrsg.), Taxation and Fiscal Federalism, Canberra, S. 65–82.

– (1989): Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections, in: American Economic Review, Vol. 79, S. 578–583.

– (1990): Decentralization of the Public Sector: An Overview, in: Bennett, R. (Hrsg.), Decentralization, Local Governments, and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda, Cambridge, S. 43–58.

– (1996): The Invisible Hand of the Public Sector: Interjurisdictional Competititon in Theory and Practice, unveröff. Manuskript, College Station.

– (1998): Environmental Policy in the European Community: Harmonization or National Standards?, in: Empirica, 25. Jg., S. 1–13.

Oates, W. E./*Schwab*, R. M. (1988): Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?, in: Journal of Public Economics, Vol. 35, S. 333–354.

– (1991): The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition, in: Kenyon, D./Kincaid, J. (Hrsg.), Competition Among States and Local Governments, Washington, D.C., S. 127–145.

Olson, M. (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 59, S. 479–487.

– (1982): The Rise and Decline of Nations, Cambridge/Mass.

Orzechowski, W. (1977): Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions, and Evidence, in: Borcherding, T. E. (Hrsg.), Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth, Durham, S. 229–259.

Ossenbühl, K. H. (1972): Die gerechte Steuerlast, Heidelberg, Löwen.

Osterloh, L. (1991): „Öko-Steuern" und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff, in: Neue Verwaltungszeitschrift, S. 823–829.

Ostrom, E. (1993): Coping with Asymmetries in the Commons: Self-Governing Irrigation Systems Can Work, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 7, S. 93–112.

– (1990): Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, New York.

Ostrom, V. (1984): Why Governments Fail? An Inquiry into the Use of Instruments of Evil to Do Good, in: Buchanan, J. M./Tollison, R. D. (Hrsg.), The Theory of Public Choice II, Ann Arbor, S. 422–435.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ostrom, V./*Ostrom* E. (1977): Public Goods and Public Choices, in: Savas, E. S. (Hrsg.), Alternatives for Delivering Public Services, Boulder, S. 7–49.

Pasour, E. C. (1992): Economists and Public Choice: Chicago Political Economy Versus Conventional Views, in: Public Choice, Vol. 74, S. 153–167.

Pecher, R. (1993): Abwassergebühr – Quo vadis?, in: Korrespondenz Abwasser, 39 Jg., S. 638–654.

Peffekoven, R. (1980): Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Stuttgart, Tübingen/Göttingen, S. 608–636.

– (1990): Deutsche Einheit und Finanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 1, S. 485–511.

– (1996): Gemeindesteuersystem und kommunale Selbstverwaltung, in: Junkernheinrich, M./Klemmer, P. (Hrsg.), Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Berlin, S. 27–44.

Peltzman, S. (1976): Toward a More General Theory of Regulation, in: Journal of Law and Economics, Vol. 19, S. 211–240.

– (1980): The Growth of Government, in: Journal of Law and Economics, Vol. 23, S. 313–328.

Pennock, R. J. (1959): Federal and Unitary Government – Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, Vol. 4, S. 147–168.

Persson, T./*Tabellini*, G. (1994): Does Centralization Increase the Size of Government?, in: European Economic Review, Vol. 38, S. 765–773.

Petersen, H.-G. (1988): Finanzwissenschaft I, Stuttgart.

– (1988): Sozialökonomik, Stuttgart u.a.

Pfähler, W. (1976) Normative Theorien der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in die Wohlfahrtstheorie, Frankfurt a. M. u.a.

Pies, I. (1996a): Public Choice versus Constitutional Economics: A Methodological Interpretation of the Buchanan Research Program, in: Constitutional Political Economy, Vol. 7, S. 21–34.

– (1996b): Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag James Buchanans, in: Pies, I./Leschke, M. (Hrsg.), James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen, S. 1–18.

– (1998): Ökonomischer Ansatz und Normativität: Zum wertfreien Umgang mit Werten, in: Pies, I./Leschke, M. (Hrsg.), Gary Beckers ökonomischer Imperialismus, Tübingen, S. 107–135.

– (1999): Ordnungspolitik in der Demokratie – Ein ökonomischer Ansatz diskursiver Politikberatung, unveröff. Habilitationsschrift, Münster.

Pietzker, J. (1987): Abgrenzungsprobleme zwischen Benutzungsgebühr, Verleihungsgebühr, Sonderabgabe und Steuer – Das Beispiel „Wasserpfennig", in: Deutsches Verwaltungsblatt, 102. Jg., S. 774–781.

Pohmer, D. (1993): Die Steuern als Instrument der Staatsfinanzierung oder Wirtschaftslenkung?, in: Bund der Steuerzahler (Hrsg.), VII. Deutscher Steuerzahlerkongreß. Mit Steuern steuern?, Wiesbaden, S. 7–34.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Pohmer, D./*Jurke*, G. (1984): Zu Geschichte und Bedeutung des Leistungsfähigkeitsprinzips, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 41, S. 445–489.

Pollack, H./*Voß*, W. (1985): Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten im kommunalen Finanzausgleich, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover, S. 133–157.

Pommerehne, W. W. (1978): Institutional Approaches to Public Expenditures: Empirical Evidence From Swiss Municipalities, in: Journal of Public Economics, Vol. 9, S. 255–280.

– (1987): Präferenzen für öffentliche Güter, Tübingen.

Pommerehne, W. W./*Schneider*, F. (1978): Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending, in: Kyklos, Vol. 31, S. 381–408.

Pommerehne, W. W./*Kirchgässner*, G. (1988): Gesamtwirtschaftliche Effizienz, gesellschaftliche Umverteilung und Wachstum der Staatstätigkeit, in: Zimmermann, H. (Hrsg.), Die Zukunft der Staatsfinanzierung, Darmstadt, S. 206–241.

Pommerehne, W. W./*Weck-Hannemann*, H. (1996): Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland, in: Public Choice, Vol. 88, S. 161–170.

Posner, R. A. (1971): Taxation by Regulation, in: Bell Journal of Regulation and Management Science, Vol. 2, S. 22–50.

Postlep, R.-D. (1979): Räumliche Aspekte der Kommunalverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

– (1985): Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen – Einflüsse höherwertiger Dienstleistungen auf die kommunalen Steuereinnahmen und Ausgaben in verschiedenen Großstädten, Hannover.

– (1987): Die Einbindung der gemeindlichen Finanzwirtschaft in den föderativen Staatsaufbau, in: Zimmermann, H./Hardt, U./Postlep, R.-D., Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation – unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten, Bonn, S. 24–69.

– (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik. Ein Beitrag zur ökonomischen Föderalismustheorie, Baden-Baden.

Puchta, D. (1997): Mehr Autonomie für Länder und Gemeinden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. Juni, S. 15.

Quigley, J. M./*Rubinfeld*, D. L. (1985): Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 76, S. 132–137.

Raab, U. H. (1995): Öffentliche Transaktionskosten und Effizienz des staatlichen Einnahmensystems, Berlin.

Ramser, H. J. (1982): Optimale Einkommensteuer, in: Bombach, G./Gahlen, B./Ott, A. E. (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, Tübingen, S. 171–223.

Ramsey, F. P. (1927): A Contribution to the Theory of Taxation, in: Economic Journal, Vol. 27, 1927, S. 47–61.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1974): Umweltgutachten 1974, Stuttgart/Mainz.

– (1990): Abfallwirtschaft, Sondergutachten, Stuttgart.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Rawls, J. (1971): A Theory of Justice, Cambridge.

Recktenwald, H.-C. (1969): Neuer Rahmen für moderne Finanzpolitik? Zur überfälligen Finanz- und Haushaltsreform, in: Haller, H./Recktenwald, H.-C. (Hrsg.), Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, Mainz, S. 15–48.

– (1983): Lexikon der Geld- und Staatswirtschaft, München.

Rehm, H. (1982): Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren Finanzierung kommunaler Haushalte durch Gebühren und Beiträge, in: Die Verwaltung, 15. Bd., S. 165–191.

Richter, W. F. (1983): From Ability to Pay to Concepts of Equal Sacrifice, in: Journal of Public Economics, Vol. 20, S. 211–229.

Richter, W./*Wiegard*, W. (1993): Zwanzig Jahre „Neue Finanzwissenschaft", Teil 1 und Teil 2, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 113. Jg., S. 169–224 und 337–400.

Rivlin, A. M. (1991): Distinguished Lecture on Economics in Government, Strengthening the Economy by Rethinking the Role of the Federal and States Governments, in: Journal of Economc Perspectives, Vol. 5, S. 3–14.

Röck, W. (1997): Straßennutzung – Road Pricing oder kostenlos?, in: Der Gemeindehaushalt, Nr. 1, S. 5–8.

Romer, H./*Rosenthal*, H. (1979): Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 93, S. 563–587.

Röpke, J. (1977): Die Strategie der Innovation, Tübingen.

Roppel, U. (1979): Ökonomische Theorie der Bürokratie, Beiträge zu einer Theorie des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokraten in Demokratien, Freiburg.

Rosen, H. S. (1995): Public Finance, 4. Aufl., Chicago.

Rottländer, F. (1989): Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, Baden-Baden.

Rowley, Ch. K. (1991): The Right to Justice. The Political Economy of Legal Services in the United States, Aldershot.

– (1997): Donald Wittman's The Myth of Democratic Failure, in: Public Choice, Vol. 92, S. 15–26.

Rowley, C. K./*Elgin*, R. (1988): Government and its Bureaucracy: A Bilateral Bargaining Versus a Principal-Agent Approach, in: Rowley, C. K., u.a. (Hrsg.), The Political Economy of Rent-Seeking, Boston, S. 267–290.

Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1994): Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung 2000, Baden-Baden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995): Im Standortwettbewerb, Jahresgutachten 1995/96, Stuttgart.

– (1996): Reformen voranbringen, Jahresgutachten 1996/97, Stuttgart.

– (1997): Wachstum, Beschäftigung und Währungsunion, Jahresgutachten 1997/98, Stuttgart.

Sacksofsky, U. (2000): Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, Tübingen.

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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1969): Pure Theory of Public Expenditure and Taxation, in: Margolis, J./Guitton, H. (Hrsg.), Public Economics, London u.a., S. 98–123.

Sappington, D. E. M. (1991): Incentives in Principal-Agent-Relationships, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 2, S. 45–66.

Sauerland, D. (1997): Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz, Berlin.

Savas, E. S. (1982): Privatizing the Public Sector, Chatham.

Sax, E. (1887): Grundlegung der theoretischen Staatswirthschaft, Wien.

Schäffle, A. (1885): Die Steuern, Allgemeiner Teil, Leipzig.

Schanz, G. (1915): Zur Frage des Steuerprinzips bei den Gemeindesteuern, in: Finanzarchiv, 32. Jg., S. 54–76.

Scheele, U. (1993): Privatisierung von Infrastruktur. Möglichkeiten und Alternativen, Köln.

Schemmel, L. (1994): Zur Aufnahme des Leistungsfähigkeitsprinzips und anderer Grenzen für den Steuerstaat in das Grundgesetz, in: Steuer und Wirtschaft, 25. Jg., S. 39–57.

Schimmelpfennig, J. (1994): Theorien öffentlicher Unternehmen unter besonderer Berücksichtigung der institutionellen Arrangements, Münster.

Schindler, W. (1992): Äquivalenzprinzip und Übermaßverbot, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 41. Jg., S. 47–50 und S. 65–70.

Schlesinger, H./*Weber*, M./*Ziebarth*, G. (1993): Staatsverschuldung – ohne Ende?, Darmstadt.

Schmähl, W. (Hrsg.) (1985): Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen.

– (1994a): Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen, in: Deutsche Rentenversicherung, H. 6, S. 357–378.

– (1994b): Umbau der sozialen Sicherung im Alter – Zur Diskussion über die weitere Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5. Jg., S. 331–365.

– (1997): Alterssicherung – Quo vadis?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216, S. 413–435.

Schmidt, K. (1980): Grundprobleme der Besteuerung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen, S. 119–171.

Schmölders, G. (1951/52): Finanzpsychologie, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 13, S. 1–36.

– (1959/60): Unmerkliche Steuern, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 20, S. 23–34.

– (1965/1970): Finanzpolitik, 2. Aufl., Berlin u.a. 1965 (3. Aufl., Berlin u.a./1970).

Schneider, F. (1983): Der Einfluß politischer Institutionen auf die Bereitstellung von Dienstleistungen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 2, Tübingen, S. 254–270.

Schreiber, W. (1964): Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß, Köln.

Schüller, A. (1994a): Meine Tasche, deine Tasche, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 281, 3. Dez. 1994.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1994b): Umverteilungschaos im Versorgungsstaat, in: Bund katholischer Unternehmer (Hrsg.), Ausgewählte Vorträge, Nr. 24, o.O.

Schuldt, N. (1993): Möglichkeiten und Grenzen von Abfallabgaben im Bereich der Siedlungsabfälle, in: Zimmermann, H. (Hrsg.), Umweltabgaben – Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung. Berlin, S. 98–123.

Schultze, Ch. L. (1992): Is There a Bias Toward Excess in U.S. Government Budgets or Deficits?, in: Journal of Economic Perspective, Vol. 6, S. 25–43.

Schumpeter, J. A. (1918): Die Krise des Steuerstaates, in: Zeitfragen aus dem Gebiet der Soziologie, Vol. 4, S. 3–74.

– (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., Bern.

Schuppert, G. F. (1994): Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die öffentliche Hand, private Anbieter und Organisationen des Dritten Sektors. Überlegungen zur sich verändernden Rollenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Private Finanzierung kommunaler Investitionen, Köln, S. 17–35.

Schwarzner, G. (1991): Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung bei Finanzierungsengpässen, Berlin.

Schwering, H. J. (1996): Konkurrenz und Zusammenarbeit im Theoriewettbewerb, in: Pies, I./Leschke, M. (Hrsg.), James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen, S. 64–73.

Sebaldt, M. (1997): Verbände und Demokratie: Funktionen bundesdeutscher Interessengruppen in Theorie und Praxis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B. 36–37/97, S. 27–37.

Seidl, C. (1983): Gerechtigkeit und Besteuerung unter besonderer Berücksichtigung der Optimalsteuertheorie, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Optimale Besteuerung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 128, Berlin, S. 163–259.

– (1987): Krise oder Reform des Steuerstaates?, in: Steuer und Wirtschaft, Nr. 3, S. 185–213.

– (1989): Die Renaissance des Opfergleichheitsprinzips der Besteurung, in: Steuer und Wirtschaft, S. 93–99.

Seiler, G. (1978): Zur Bedeutung der Gebühren, Beiträge und anderer Verwaltungsabgaben für den Haushaltsausgleich der Gebietskörperschaften, Institut Finanzen und Steuen, Brief Nr. 180, Bonn.

– (1980): Gemeinden III: Finanzen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 3, Stuttgart u.a., S. 507–525.

Selmer, P. (1995): Der gerechte Steuerstaat, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 52, S. 234–262.

Shadbegian, R. J. (1996): Do Tax and Expenditure Limitations Affect the Size and Growth of State Government?, in: Contemporary Economic Policy, Vol. XIV, S. 22–35.

Siebert, H. (1976): Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Göttingen.

Siebert, H./*Koop*, M. J. (1990): Institutional Competition. A Concept for Europe?, in: Aussenwirtschaft, 45. Jg., S. 439–462.

– (1994): Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung, in: Das Wirtschaftsstudium, 23. Jg., S. 611–615.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Sinn, H.-W. (1986): Risiko als Produktionsfaktor, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 201, S. 557–571.

– (1990a): Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe, in: European Economic Review, Vol. 34, S. 489–504.

– (1990b): The Limits to Competition Between Economic Regimes, in: Empirica – Austrian Economic Papers, Vol. 17, S. 3–14.

– (1994): How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, in: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 41, S. 85–107.

– (1995): Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., S. 240–249.

– (1996): Social Insurance, Incentives, and Risk Taking, CES Working Paper, Nr. 103, München.

Sinn, St. (1992): The Taming of Leviathan: Competition Among Governments, in: Constitutional Political Economy, Vol. 3, S. 177–196.

Smith, A. (1976): Finanzpolitik. Buch 5 aus Der Wohlstand der Nationen, Neu übertragen von Horst Claus Recktenwald, München.

Söllner, F. (1998): Geht Homo oeconomicus zur Wahl?, in: Das Wirtschaftsstudium, 27. Jg., S. 14–19.

Sommer, Th. (1997): Das entzauberte Modell, in: Die Zeit, Nr. 1, 26.12.1997, S. 4.

Stigler, G. (1970): Director's Law of Public Income Redistribution, in: Journal of Law and Economics, Vol. 13, S. 1–10.

– (1971): The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, S. 3–21.

– (Hrsg.) (1988): Chicago Studies in Political Economy, Chicago.

Stigler, G./*Becker*, G. S. (1977): De Gustibus Non Est Disputandum, in: American Economic Review, Vol. 67, S. 76–90.

Stiglitz, J. E./*Schönfelder*, B. (1989): Finanzwissenschaft, 2. Aufl., München/Wien.

Straubhaar, T. (1995): Ein Europa des funktionalen Föderalismus: Mehr als ein Denkmodell?, in: ORDO, Bd. 46, S. 185–202.

Streit, M. E. (1995): Dimensionen des Wettbewerbs – Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 44. Jg., S. 113–134.

Tanzi, V./*Schuknecht*, L. (1997): Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, S. 164–168.

Teutemann, M. (1992): Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin.

Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, S. 416–424.

Tiepke, K. (1981): Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis, Köln.

– (1988): Über richtiges Steuerrecht, in: Steuer und Wirtschaft, Jg. 18, S. 262–282.

Tiepke, K./*Lang*, J. (1989): Steuerrecht, 12. Aufl., Köln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tirole, J. (1986): Hierarchies and Bureaucraces: On the Role of Collusion in Organizations, in: Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 2, S. 181–214.

Tofaute, H. (1995): Mehr Steuer – statt Beitragsfinanzierung für „versicherungsfremde" Leistungen in der Sozialversicherung?, in: WSI-Mitteilungen, Vol. 6, S. 415–426.

Tollison, R. D. (1982): Rent Seeking: A Survey, in: Kyklos, Vol. 35, S. 575–601.

– (1988): Public Choice and Regulation, in: Virginia Law Review, Vol. 74, S. 339–371.

– (1989): Chicago Political Economy, in: Public Choice, Vol. 63, S. 293–297.

– (1992): Regulation and Interest Groups, in: High, J. (Hrsg.) Regulation. Economic Theory and History, Ann Arbor, S. 59–76.

– (1997): Rent Seeking, in: Mueller, D. (Hrsg.), Perspectives on Public Choice: A Handbook, Cambridge, S. 502–525.

Tollison, R. D./*Wagner*, R. E. (1987): Balanced Budgets and Beyond, in: Buchanan, J. M./Rowley, C. K./Tollison, R. D. (Hrsg.), Deficits, Oxford, S. 375–390.

– (1992): The Economics of Smoking, Dordrecht.

Transfer-Enquete-Kommission (1981): Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u.a.

Trapp, G. (1997): Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

Trzaskalik, C. (1992): Der instrumentelle Einsatz von Abgaben. Bemerkungen zum Entwurf eines Abfallabgabengesetzes, in: Steuer und Wirtschaft, 22. Jg., S. 135–150.

Tullock, G. (1959): Some Problems of Majority Voting, in: Journal of Political Economy, Vol. 67, S. 571–579.

– (1965a): Entry Barriers to Politics, in: American Economic Review, Vol. 55, S. 458–466.

– (1965b): The Politics of Bureaucracy, Washington, D.C.

– (1967): Toward a Mathematics of Politics, Ann Arbor.

– (1967): The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, in: Western Economic Journal, Vol. 5, S. 224–232.

– (1969): Federalism: Problems of Scale, in: Public Choice, Vol. 6, S. 19–29.

– (1971): The Charity of the Uncharitable, in: Western Economic Journal, Vol. 9, S. 379–392.

– (1983): Economics of Income Redistribution, Boston.

– (1993): Rent Seeking, Aldershot.

– (1997): Where Is the Rectangle?, in: Public Choice, Vol. 91, S. 149–159.

Vanberg, V. (1988): „Ordnungstheorie" as Constitutional Economics, in: ORDO, Bd. 39, S. 17–31.

– (1993): Constitutionally Constrained and Safeguarded Competition in Markets and Politics – With Reference to a European Constitution, in: Journal des Economistes et des Etudes Humaines, Vol. 4, S. 3–27.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1997): Subsidiarity, Responsive Government and Individual Liberty, in: Nörr, K.W./Oppermann, T. (Hrsg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit: Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, Tübingen, S. 255–271.

Vanberg, V./*Kerber*, W. (1994): Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: Constitutional Political Economy, Vol. 5, S. 193–219.

Vaubel, R. (1992): Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 11, S. 30–65.

Vihanto, M. (1992): Competition Between Local Governments, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 148, S. 411–436.

Viscusi, W. K. (1994): Promoting Smokers' Welfare With Responsible Taxation, in: National Tax Journal, Vol. XLVII, No. 3, S. 547–557.

Vogel, K. (1990): Grundbezüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg, S. 3–86.

Voigt, St. (1997): Positive Constitutional Economics: A Survey, in: Public Choice, Vol. 90, S. 11–53.

Wagner, A. (1890): Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Leipzig.

– (1893): Grundlegung der politischen Ökonomie, Erster Theil, Grundlagen der Volkswirtschaft, Zweiter Halbband, 3. Aufl., Leipzig.

Wagner, R. E. (1976a): Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice, in: Public Choice, Vol. 25, S. 45–61.

– (1976b): Advertising and the Public Economy: Some Preliminary Ruminations, in: Tureck, D. G. (Hrsg.), The Political Economy of Advertising, Washington, D.C., S. 81–100.

– (1983): Public Finance, Revenues and Expenditures in a Democratic Society, Boston, New York.

– (1988): The Calculus of Consent: A Wicksellian Retrospect, in: Public Choice, Vol. 56, S 153–166.

– (1991): Tax Norms, Fiscal Reality, and the Democratic State: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice, in: ders. (Hrsg.), Charging for Government. User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice, London and New York, S. 1–12.

– (1992): Grazing the Federal Budgetary Commons: The Rational Politics of Budgetary Irresponsibility, in: The Journal of Law and Politics, Vol. IX, No.1, S. 105–119.

– (1997): Choice, Exchange, and Public Finance, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, S. 160–163.

Wagschal, U. (1996): Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen.

Webber, C./*Wildavsky*, A. (1986): A History of Taxation and Expenditure in the Western World, New York.

Weber, M. (1952): The Essential of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction, in: Merton, R. K., u.a. (Hrsg.), Reader in Bureaucracy, New York/London, S. 8–27.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wegner, G. (1997): Economic Policy From an Evolutionary Perspective: A New Approach, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 153, S. 485–509.

Weigel, W. (1992): Ökonomie des öffentlichen Sektors, Wien, New York.

Weingast, B. R./*Moran*, M. J. (1983): Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policy Making in the Federal Trade Commission, in: Journal of Political Economy, Vol. 91, S. 765–800.

Weizsäcker, R. K. v. (1992): Staatsverschuldung und Demokratie, in: Kyklos, Vol. 45, S. 51–67.

– (1996): Finanzpolitik, in: Hagen, J. v./Welfens, P. J. J./Börsch-Supan, A. (Hrsg.), Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre 2: Wirtschaftspolitik und Weltwirtschaft, Berlin u.a., S. 123–180.

Wicksell, K. (1896): Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena.

– (1896/1958): A New Principle of Just Taxation, in: Musgrave, R. A./Peacock, A. T. (Hrsg.), Classics in the Theory of Public Finance, New York, S. 72–118.

Wildavsky, A. (1964): The Politics of Bureaucratic Process, Boston.

Williamson, O. E. (1967): Hierarchical Control and Optimum Firm Size, in: Journal of Political Economy, Vol. 75, S. 123–138.

– (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York.

Winer, St. L. (1983): Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decisions, in: Journal of Political Economy, Vol. 91, S. 126–140.

Wintrobe, R. (1997): Modern Bureaucratic Theory, in: Mueller, D. (Hrsg.), Perspectives on Public Choice: A Handbook, Cambridge, S. 429–454.

Wintrobe, R./*Breton*, A. (1986): Organizational Structure and Productivity, in: American Economic Review, Vol. 76, S. 530–538.

Wiseman, J. (1990): Principles of Political Economy: An Outline Proposal, Illustrated by Applications to Fiscal Federalism, in: Constitutional Political Economy, Vol. 1, No. 1, S. 101–124.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980): Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Bonn.

– (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindefinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

– (1990a): Gutachten zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Bonn.

– (1990b): Stellungnahme zur Finanzierung von Pflegekosten, BMF-Dokumentation 6/90, Bonn.

– (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

– (1994): Perspektiven staatlicher Ausgabenpolitik, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (1971): Reform des Familienlastenausgleichs, Bonn.

Witte, G. (1996): Konnexität – oder: Kostenlast dem Verursacher, in: Der Städtetag, H. 9, S. 604–608.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wittman, D. (1989): Why Democracies Produce Efficient Results?, in: Journal of Political Economy, Vol. 97, S. 1395–1424.

– (1995): The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions are Efficient, Chicago und London.

Wittmann, W. (1975): Einführung in die Finanzwissenschaft, II. Teil: Die öffentlichen Einnahmen, Stuttgart.

– (1979): Steuerung der Versorgung mit Staatsleistungen über das Äquivalenzprinzip, in: Bohley, P. (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaften als Grundlage staatlichen Handelns, Tübingen S. 287–305.

– (1981): Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 121, Berlin, S. 9–35.

Wohlgemuth, M. (1994): Economic and Political Competition in Neoclassical and Evolutionary Perspective, in: Constitutional Political Economy, Vol. 5, S. 71–96.

Wolf, C. (1993): Markets or Government: Choosing Between Imperfect Alternatives, 2. Aufl., Cambridge, Mass.

Wust, H. (1981): Föderalismus – Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, Göttingen.

Wyrick, T. L./*Arnold*, R. A. (1989): Earmarking as a Deterrent to Rent-Seeking, in: Public Choice, Vol. 60, S. 283–291.

Yandle, B. (1989): Bootleggers and Baptists in the Market for Regulation, in: Shogren, J. F. (Hrsg.), The Political Economy of Government Regulation, Boston u.a., S. 29–53.

– (1996): Public Choice Analysis of Bureaucracy, unveröff. Manuskript, Clemson University, S.C.

Yinger, J. (1995): Capitalization and Sorting: A Revision, in: Public Finance Quarterly, Vol. 23, S. 217–225.

Zax, J. S. (1989): Is There a Leviathan in Your Neighborhood?, in: American Economic Review, Vol. 79, S. 560–567.

Zimmermann, H. (1965): Der letzte „klassische" Deckungsgrundsatz, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 24, S.70–83.

– (1968): Wirtschaftliche Beratung unter Wertabstinenz, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, 28. Jg., S. 305–340.

– (1983): Allgemeine Methoden und Probleme des Finanzausgleichs, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. IV, Tübingen, S. 3–52.

– (1987): Die Umlegung der Kraftfahrzeug- auf die Mineralölsteuer, in: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), Probleme des Personenverkehrs, Bergisch Gladbach, S. 179–203.

– (1988): Änderungen in der Struktur der Staatsfinanzierung – Einführung in die Thematik, in: ders. (Hrsg.), Die Zukunft der Staatsfinanzierung, Stuttgart, S. 29–42.

– (1989): Kindergeld, Kinderfreibetrag oder Familiensplitting, in: Wirtschaftsdienst, 69. Jg., S. 149–153.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1990): Fiscal Federalism and Regional Growth, in: Bennett, R. J. (Hrsg.), Decentralization, Local Governments, and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda, Oxford, S. 245–264.

– (1994a): Die Rolle von „Prinzipien" in der Theorie der Wirtschaftspolitik, in: ORDO, Bd. 45, S. 137–149.

– (1994b): The Revenue Effect of Environmental Charges, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 7, S. 26 ff.

– (1995a): Kommunale Einnahmequellen aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Kommunale Aufgabenerfüllung im Zeichen der Finanzkrise. 5. Bad Iburger Gespräche, Baden-Baden S. 67–80.

– (1995b): Stärkung der kommunalen Finanzautonomie, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 6. Jg., S. 659–670.

– (1996a): Öko-Steuern: Ansätze und Probleme einer ökologischen Steuerreform, in: Siebert, H. (Hrsg.), Elemente einer rationalen Umweltpolitik, Tübingen, S. 239–284.

– (1996b): Wohlfahrtsstaat zwischen Wachstum und Verteilung, München.

– (1997): Kommunale Finanzautonomie – Reformbedarf und Zukunftsperspektiven, Erscheint in: Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 73, S. 46–61.

– (1998): Öffentliche Verschuldung – wozu überhaupt? Die permanente Verführung der Politik, in: Handelsblatt, 7./8.8.1998, Nr. 150, S. 47.

– (1999): Innovation in Non-Profit-Organizations, in: Annals of Public and Cooperative Economics (erscheint in Kürze).

Zimmermann, H./*Postlep*, R.-D. (1980): Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, in: Wirtschaftsdienst, 60. Jg., S. 248–253.

Zimmermann, H./*Henke*, K.-D. (1994): Finanzwissenschaft, 7. Aufl., München.

Zodrow, G. R. (Hrsg.) (1983): Local Provisison of Public Services: The Tiebout-Model After Twenty-Five Years, New York.

Zodrow, G. R./*Mieszkowski*, P. (1983): The Incidence of the Property Tax. The Benefit View Versus the New View, in: Zodrow, G. R. (Hrsg.), Local Provision of Public Services: The Tiebout-Model After Twenty-Five Years, New York, S. 109–129.

– (1986): The New View of the Property Tax: A Reformulation, in: Regional Science and Urban Economics, Vol. 16, S. 309–327.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Sachwortverzeichnis

Abwanderung (Exit) 329
Allmendegüter 186, 194
Allokationsabteilung 181
Anschaffungswert 238
Äquivalenz
– lenkungsbezogen 167
– nutzungsbezogen 168
Äquivalenzprinzip
– ergebnisbezogene Interpretation 39
– Fehlerminimierungsaspekt 190
– gruppenbezogene Interpretation 39
– individualistische Interpretation 39
– Informationsaspekt 101
– Lenkungsaspekt 110
– lenkungsbezogene Version 34
– nutzungsbezogene Version 34
– Präferenzenoffenbarungsaspekt 110
– prozeßbezogene Interpretation 38
– Risikoaspekt 113
– Überwachungsaspekt 111
Äquivalenzsteuern 58
Arbeitslosenversicherung 278
Assekuranztheorie des Staates 46
Aufgabenautonomie 260
Ausgabenillusion 102, 107
Ausschließbarkeit *Siehe* Exkludierbarkeit

Beiträge 189
Budgetprozeß 158
Budgetverfahren 88
Bürokratie 69
Bürokratiemodelle 63, 73, 77
Bürokratietheorien
– monopolistische Ansätze 133
– Prinzipal-Agent-Ansätze 134

„Capture-Theorie" 79
Chicago Political Economy 79, 86, 96
Common-pool-Güter 186
Constitutional Economics 53

Distributionsabteilung 182

Einnahmenautonomie 268
Einnahmenillusion 102, 105
Einstimmigkeitsregel 51, 320
Eisernes Dreieck 99
Entgeltabgaben 202
Entscheidungskosten 324
ergebnisbezogene Regeln 317
Erwerbseinkünfte des Staates 202
Exkludierbarkeitsgrad 184, 188
Exklusionstechnik 194
externe Kosten 324

finanzwirtschaftliche Ordnungspolitik 41
„fiscal policy" 182
fiskalische Illusion 102
Flypaper-Effekt 109
föderativer Staatsaufbau 198, 258
funktionale Dezentralisierung 274

Gebühren 202
– Ausgestaltung 230
– Höhe der Gebühr 233
– Struktur 234
General Fund Financing 106, 165
Generational Accounting 253
Gesetzliche Krankenversicherung 288

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Gesetzliche Rentenversicherung 288
Gesetzliche Unfallversicherung 287
gesundheitsbezogene Äquivalenzsteuern 222
Gleichheitsprinzip 233

hierarchischer Instanzenzug 89

institutioneller Wettbewerb 333, 338
Interdependenzkosten 324
Interessengruppentheorie 62, 73, 78
Interessenprinzip 224
Intertemporale Lastverschiebung 251

kalkulatorische Abschreibungen 238
kalkulatorische Kosten 240
kalkulatorische Wagniskosten 240
kalkulatorische Zinsen 238
Klubgüter 186
Konnexitätsprinzip 259
Konsensprinzip 31, 321
konstitutionelle Effizienz 30
konstitutionelle Entscheidungen 325
Kostendeckungsprinzip 233
Kostenillusion 103, 107

Leistungsfähigkeitsprinzip 18
Leviathantheorie 73
Lindahl-Modell 321
log-rolling 82

Medianwähleransatz 63, 72, 87
Mineralölsteuer 219
Mobilitätskosten 334
Modell des wohlmeinenden Diktators 63
Modelle des Staates 62
"multi function governments" 198

Neue Politische Ökonomie 60, 65

objektorientierte Schuldaufnahme 254
öffentliche Verschuldung 246
– polit-ökonomische Sicht 247
– traditionelle Sicht 251
öffentliches Gut 186, 197, 249
ökonomische Theorie des Föderalismus 198, 259
optimale Klubgröße 196
Optimalsteuertheorie 59
„österreichischer Unternehmer" 84

Pareto-Effizienz 30
Partikularisierung des Budgets 167
Pflegeversicherung 289
„politics as exchange" 53
Politiker als Transfermakler 114
„politische Märkte" 65
politischer Konjunkturzyklus 76
Politischer Prozeß 61
politischer Unternehmer 84
Präferenzenkosten 324
Pressure Groups 96
Prinzip der Gleichbehandlung 345
Prinzip der institutionellen Symmetrie 43
Prinzip des Interessenausgleichs 273
Prinzipal-Agent-Beziehungen 127, 130
privates Gut 185
prozeßbezogene Regeln 317
Public Choice 50

Quasikollektivgüter 186, 194

Rangordnungsäquivalenz 283
Referenden 331
Rent-Seeking 79, 153
Ressourcenkosten 324
Rivalität im Konsum 185
Rivalitätsgrad 185
„road pricing" 195, 219

„Schleier der Ungewißheit" 326
Schreiber-Modell 294
Schumpeter-Unternehmer 85
„single function governments" 198

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Sonderabgabe 202, 225
soziale Sicherung 277
soziale Zusatzkosten 241
Sozialhilfe 266
Staatsausgaben
– Niveau 23
– Struktur 23
Stabilisierungsabteilung 181
Stadtteilabgaben 272
„Steuerstaatsdoktrin" 229
Stimmabgabe (Voice) 314
Stimmenmarkt 120
strukturelle Äquivalenz 283
„sunset legislation" 318
System öffentlicher Einnahmen 200

Teilhabeäquivalenz 283
Theorie der öffentlichen Güter 53
Tiebout-Modell 333
Transferausgaben 299
Transfermakler 80, 81
Transformationsausgaben 299

Überfüllungskosten 192
Umweltabgaben 221
„unsichtbarer Finanzausgleich" 265

Verbundprinzip 42
Verdrängungskosten 192
Verleihungsgebühr 221
versicherungsfremde Leistungen 290
Versicherungsprinzip 282
versicherungstechnische Äquivalenz 282
Virginia Political Economy 78, 86

Wettbewerb zwischen Interessengruppen 94
Wicksell-Effizienz 30
Wicksell-Einstimmigkeit 320
Wiederbeschaffungswert 238

Zweckbindungen 122
– lenkungsbezogen 167, 171
– nutzungsbezogen 167

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50116-8
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-19 10:47:25
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH