

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

BERND HANSJÜRGENS

Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmolders

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

Neue Folge Band 72

Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung

Von

Bernd Hansjürgens



Duncker & Humblot · Berlin

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 ☹

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 polit-ökonomischen 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

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 Äquiva- lenzprinzips	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: Fiskali- sche 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: Individuali- stisch-ergebnisbezogene versus gruppen- und prozeßbezogene Interpre- tation.....	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
--	----

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

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 Interessen-	
gruppentheorie 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 Len-	
kungswirkungen	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 Ein-	
nahmenillusion.....	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 Wähler-	
verhaltens.....	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

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

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 akteurspezifische 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

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

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 allokativen 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

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	
A. Zur Unmöglichkeit einer Äquivalenzfinanzierung bei öffentlichen Gütern	305
B. Zum Vorwurf der ungerechten Verteilungswirkungen.....	307
<i>Vierter Teil</i>	
Zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips in der Demokratie	
	312
Kapitel VII	
Regeln und Mechanismen zur Umsetzung des Äquivalenzprinzips	
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

Inhaltsverzeichnis	15
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

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

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 subsumiert 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 Abgabebemessung an den Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten der Zensiten.

¹ *Buchanan* (1993a), S. 403 f.

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 Besteuerung⁴ 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.

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

1. 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