

Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung öffentlicher Einnahmen

Von

Peter Bohley, Horst Hanusch, Walter Wittmann

Herausgegeben von Dieter Pohmer



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 121

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 121

Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur
Zweckbindung öffentlicher Einnahmen



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung öffentlicher Einnahmen

Von

Peter Bohley, Horst Hanusch, Walter Wittmann

Herausgegeben von Dieter Pohmer



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 05008 8

Vorwort

Auf seiner 1980 in Gießen abgehaltenen Tagung hat sich der Finanzwissenschaftliche Ausschuß den Problemen der optimalen Budgetstruktur zugewandt. In drei Referaten, die nach einer Überarbeitung auf der Grundlage reger Diskussion in diesem Band der Öffentlichkeit vorgestellt werden, wurden das Non-Affektationsprinzip sowie die Theorie und Praxis des Äquivalenzprinzips behandelt. Diese Arbeiten sollen auf der nächsten Tagung, die der Ausschuß 1981 in Karlsruhe abhalten wird, durch weitere Überlegungen zum optimalen Einnahmen- und insbesondere Steuersystem ergänzt werden.

Im ersten der drei vorliegenden Beiträge wird von Walter Wittmann bestritten, daß es notwendig sei, den Budgetgrundsatz der Non-Affektation allgemein anzuwenden. Der Verfasser stellt eine Haushaltskonzeption vor, die auf der Zweckbindung der öffentlichen Einnahmen beruht. In einem historischen Überblick sucht er nachzuweisen, daß das Non-Affektations-Prinzip seit dem 19. Jahrhundert zwar allgemein anerkannt worden sei, sich in der Praxis aber nie vollständig durchgesetzt habe. In den folgenden Kapiteln werden die Vor- und Nachteile der Zweckbindung im Vergleich zur Non-Affektation behandelt. Auf dieser Grundlage schlägt der Verfasser eine zielgerichtete Zweckbindung vor, verbunden mit einer Entflechtung der zentralen Staatsfunktionen (Allokation, Distribution, Stabilisierung). Er diskutiert die Auswirkungen dieses Vorschlags, getrennt nach den einzelnen Bereichen, und gelangt zu dem Ergebnis, daß ein vom Äquivalenzprinzip (in einer weiten Fassung des Begriffs) geprägtes öffentliches Abgabesystem entstehen würde. Eine wichtige Zukunftsaufgabe der Finanzwissenschaft sei es deshalb, eine Systematik von tatsächlichen und potentiellen Zweckbindungen zu entwickeln, um in Analogie zur Steuerwirkungslehre die Auswirkungen der Zweckbindung im Vergleich zur Non-Affektation umfassend untersuchen und würdigen zu können.

Mit der allokationstheoretischen Analyse des Äquivalenzprinzips (in einer engen Fassung des Begriffs) beschäftigt sich Horst Hanusch in seinem Beitrag. Fragen der Umverteilungsgerechtigkeit werden nicht behandelt. Für die Anwendung des Äquivalenzprinzips entwickelt der Verfasser zunächst eine Systematik der Güterwelt. Dort stehen sich in der polaren Güterwelt das rein private Gut und das rein öffentliche

Gut gegenüber; Klassifikationsmerkmale sind Konsumentenausschluß und Konsumentenrivalität. Für den Bereich der komplexen Güterwelt werden zusätzlich wechselseitige Beeinträchtigungen und einseitige externe Effekte berücksichtigt. Maßstab für die folgende Effizienzanalyse des Äquivalenzprinzips ist das Pareto-Optimum. Es werden Optimalmodelle der Staatswirtschaft im Rahmen der polaren Güterwelt behandelt, die als Bezugsrahmen für eine kritische Analyse dienen, die insbesondere auf Fragen der Interaktion und Konsumanpassung bei offen geäußerten Präferenzen und auf Gesichtspunkte des Trittbrettfahrerverhaltens gerichtet ist. Schließlich wird gezeigt, unter welchen Bedingungen für bestimmte Gütergruppen der eingangs entwickelten Systematik überhaupt eine paretooptimale Allokation der Ressourcen mit Hilfe des Äquivalenzprinzips erzielt werden kann und unter welchen Bedingungen nur suboptimale Lösungen möglich sind.

Mit der Anwendung des Äquivalenzprinzips setzt sich Peter Bohley auseinander. Er behandelt insbesondere die Schwierigkeiten, das Äquivalenzprinzip im Rahmen eines horizontalen Finanzausgleichs einzusetzen. Die vielfältigen Probleme, die in der Praxis auftauchen, werden an den Beispielen der Subventionierung des Zürcher Opernhauses und der schweizerischen Hochschulfinanzierung herausgearbeitet. Im ersten Fall sollen lokale Gebietskörperschaften herangezogen werden, um besondere zentralörtliche Leistungen abzugelten. Im zweiten Fall handelt es sich um einen Ausgleich zwischen den Hochschul- und den Nichthochschulkantonen sowie um eine Beteiligung des Bundes, da die Universitätsausbildung als dezentral erbrachte Leistung gesamtstaatlicher Natur betrachtet wird. Ein Teil der erwähnten Schwierigkeiten ist mit der Anwendung des Äquivalenzprinzips regelmäßig verbunden. Immer gilt es beispielsweise, einen geeigneten Indikator zu finden sowie die Kosten und die Nutzen zu ermitteln. Andere Probleme entstehen überhaupt erst, wenn das Äquivalenzprinzip auf den Finanzausgleich übertragen wird, oder erlangen erst in diesen Fällen ein besonderes Gewicht. Das gilt namentlich für die Gruppenabgrenzung, die Interdependenz der Abgeltungsbereiche und die Tarif- und Entscheidungskompetenzen.

Wie in den vergangenen Jahren hat mir Herr Diplom-Volkswirt Werner Roßkopf bei der Vorbereitung und bei der Durchführung der Ausschußsitzung tatkräftig geholfen. Frau Dr. Gisela Jurke hat mich mit der redaktionellen Bearbeitung der Beiträge für die Drucklegung unterstützt. Beiden sei auch an dieser Stelle für ihre unermüdliche Mitarbeit gedankt.

Tübingen, den 2. Juni 1981

Dieter Pohmer

Inhaltsverzeichnis

Zweckbindung öffentlicher Einnahmen	
Von <i>Walter Wittmann</i> , Freiburg i. Ue. / Disentis	9
Äquivalenzprinzip und kollektive Güter — Allokationstheoretische Aspekte	
Von <i>Horst Hanusch</i> , Augsburg	37
Praktische Probleme bei der Anwendung des Äquivalenzprinzips	
Von <i>Peter Bohley</i> , Zürich	93

Contents

Earmarking of Public Revenues	
By <i>Walter Wittmann</i> , Freiburg i. Ue. / Disentis	9
Benefit Principle and Public Goods — Theoretical Aspects of Allocation	
By <i>Horst Hanusch</i> , Augsburg	37
Practical Problems with the Application of the Benefit Principle	
By <i>Peter Bohley</i> , Zürich	93

Zweckbindung öffentlicher Einnahmen

Von Walter Wittmann, Freiburg i. Ue./Disentis*

I. Vorbemerkungen

Nach dem klassischen *Budgetgrundsatz der Non-Affektation* ist die Zweckbindung öffentlicher Einnahmen verboten; die Einnahmen müssen zur Deckung aller Ausgaben zur Verfügung stehen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom *Prinzip der fiskalischen Kasseneinheit* und stellt dabei eine enge Verbindung mit den *Budgetgrundsätzen der Vollständigkeit und Einheit* her. Die Ablösung der alten Fondswirtschaft und der Durchbruch des *Grundsatzes der Unteilbarkeit aller Staatseinnahmen* wurden im 19. Jahrhundert als Sieg der Demokratie über den Absolutismus gefeiert. Die Non-Affektation hat sich in der Praxis zwar nie vollständig durchsetzen können, sie ist aber bis heute die Regel geblieben.

Zwar setzten sich G. Cassel und K. Wicksell¹ schon um die Wende zum 20. Jahrhundert für eine enge Bindung zwischen einzelnen Ausgaben und bestimmten Einnahmen ein. Die Zweckbindung blieb bis zu den 1960er Jahren ein finanzwissenschaftliches Tabu, obwohl sie sich in der finanzpolitischen Praxis immer mehr verbreitete. H. Fecher erörterte die Zweckbindung öffentlicher Einnahmen damals unter verschiedenen Aspekten, gab den Grundsatz der Non-Affektation aber nicht auf und konzentrierte sich auf die Verkehrsabgaben zugunsten der öffentlichen Ausgaben im Straßenverkehr². In den 1970er Jahren zeichneten sich in der deutsch-sprachigen Literatur Entwicklungen ab, die eine vermehrte Zweckbindung öffentlicher Einnahmen begünstigen: Die (Wieder-)Entdeckung fundamentaler *Schwächen des Leistungsfähigkeitsprinzips*³

* Im Laufe der letzten Jahre habe ich in Zusammenhang mit Vorträgen zu diesem Problem von den Kollegen C. A. Andreae (Innsbruck), R. L. Frey (Basel), E. Nowotny (Linz), Ch. Seidl (Graz), Chr. Smekal (Innsbruck), von Dr. M. Ganter (Innsbruck) und Dr. W. Pommerehne (Zürich) zahlreiche Anregungen erhalten.

¹ Cassel, 1898, S. 537 ff.; Wicksell, 1906, S. 110 ff.

² Fecher, 1963.

³ Siehe die Diskussion im Anschluß an Littmann, 1970, S. 113 ff.; Pohmer, 1970, S. 135 ff.

lenkte die Aufmerksamkeit u. a. auf die allokatonspolitisch problematische Entkoppelung der individuell und gruppenmäßig empfangenen Staatsleistungen und der geleisteten öffentlichen Abgaben. Dabei wurde das Äquivalenzprinzip aufgewertet⁴, was auch durch die Engpässe in den öffentlichen Haushalten ab Mitter der 70er Jahre begünstigt wurde: Das *Verursacher- und Nutznießerprinzip* rückt die öffentlichen Finanzlasten näher an die Bürger und Wähler heran, was bei ihnen ein vermehrtes Verständnis für die inzwischen stark gesunkene zusätzliche Leistungsfähigkeit des Steuerstaates wecken dürfte. Im Zuge der Renaissance des Äquivalenzprinzips konnte es nicht ausbleiben, daß *Gebühren und Beiträge*⁵ stärker in die Finanzierung des Staates einbezogen und die (traditionellen) Steuern entsprechend zurückgedrängt wurden. Ferner hat auch das Postulat der möglichst weitgehenden *Trennung von Allokation und Distribution* in Verbindung mit einer Redistributionssteuer den Trend zur Zweckbindung, unter Beibehaltung des Leistungsfähigkeitsprinzips, verstärkt⁶.

In der *angelsächsischen Literatur* setzte die Erörterung der Zweckbindung in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre ein und konzentrierte sich auf die Fragestellung, ob die Zweckbindung die Zahlungsbereitschaft von Abgabepflichtigen fördere oder hemme. J. Margolis und W. Heller sehen eine Beeinträchtigung in konkreten Fällen, während E. Rolph und G. Break, J. Burkhead und die Tax-Foundation die Ansicht vertreten, daß die Zweckbindung die Versorgung mit spezifischen Staatsleistungen erleichtere⁷. Den Auftakt zu einer bis heute anhaltenden Diskussion bildet ein Beitrag von J. M. Buchanan⁸ aus dem Jahre 1963. In bezug auf die klassische Argumentation gegen die Zweckbindung verweist er auf die *französischen Autoren* P. Leroy-Beaulieu und G. Jèze⁹; die *deutschsprachigen Arbeiten* aus den 1920er Jahren werden nicht erwähnt¹⁰. In diesem Zusammenhang wäre ein Vergleich zwischen den Ausführungen von F. Neumark im Handbuch der Finanzwissenschaft (1952) und der Übersicht der Tax Foundation (1965) äußerst aufschlußreich¹¹: Dabei zeigt es sich eindrucklich, wie klassische Argumente — ohne Kenntnisse früherer Arbeiten — neu entdeckt werden.

⁴ Wittmann, 1979, S. 287 ff.

⁵ Münch, 1976; Bohley, 1977.

⁶ Haller, 1970; Wittmann, 1977, S. 51 ff.; Haller, 1980, S. 421 ff.

⁷ Margolis, 1961, S. 261 ff.; Heller, 1957, S. 650; Rolph and Break, 1961, S. 62; Burkhead, 1956, S. 469; Tax Foundation, 1956.

⁸ Buchanan, 1963, S. 457 ff.

⁹ Leroy-Beaulieu, 1906, S. 30 ff.; Jèze, 1922, S. 82 ff.

¹⁰ Bräuer, 1928.

¹¹ Neumark, 1952, S. 572 ff.

Die Zweckbindung kann sowohl theoretisch als auch auf ihre tatsächlichen Auswirkungen, d. h. finanzpolitisch, untersucht werden. Im folgenden befassen wir uns ausschließlich mit den finanzpolitischen Aspekten der Zweckbindung¹². Dieses Unterfangen ist aber mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden: Zum einen fehlt eine (erschöpfende) Systematik der möglichen und tatsächlichen Zweckbindungen. Zum anderen mangelt es an (praktischer) Erfahrung mit den potentiellen Zweckbindungen, so daß man diese lediglich hypothetisch erörtern kann. Es kommt hinzu, daß die in der Praxis vorliegenden Zweckbindungen bisher eher selten auf ihre tatsächlichen Auswirkungen hin untersucht wurden. Die empirischen Arbeiten beschränken sich auf die Gemeinden und auf einzelne Staatsausgaben wie z. B. jene für das Erziehungswesen. Im Mittelpunkt steht jeweils die klassische Frage nach dem Einfluß der Zweckbindung auf die Höhe von bestimmten Staatsausgaben. Indessen lassen sich die Ergebnisse weder eindeutig zugunsten der einen noch der anderen Hypothese interpretieren. Aufgrund des aktuellen empirischen Forschungsstandes muß die Frage, ob die Zweckbindung das Niveau spezifischer Staatsausgaben erhöhe oder senke¹³, unbeantwortet bleiben.

Die nun folgenden Ausführungen zu den Vor- und Nachteilen der Zweckbindung — im Vergleich zur Non-Affektation — sind infolge ihrer beschränkten empirischen Überprüfbarkeit und aus Mangel an finanzpolitischer Erfahrung als Tendenzaussagen mit vorläufigem Charakter aufzufassen. Gleichzeitig dürfte es sich wohl von selbst verstehen, daß es ausgeschlossen ist, die Zweckbindung bis in die (letzten) Details zu würdigen, zumal es sich um ein noch wenig erforschtes Gebiet der Finanzwissenschaft handelt.

II. Argumente gegen die Zweckbindung

Die Abneigung gegen die Zweckbindung bestimmter Einnahmen stammt aus einer Zeit, in der Einnahmen verpfändet, die zahlreichen Fonds ein Eigenleben führten und eine politische Kontrolle über alle Staatsausgaben und -einnahmen fehlte. Indessen gilt es, grundlegende Unterschiede zur Kenntnis zu nehmen und darauf entsprechende finanzpolitische Konsequenzen zu ziehen:

Zur Sicherung des *Schuldendienstes* ist es heute nicht (mehr) erforderlich, bestimmte Einnahmenquellen zu verpfänden. Die laufenden

¹² Die theoretische Seite wird von *Hanusch* (Äquivalenzprinzip und kollektive Güter: Allokative und distributive Aspekte) untersucht.

¹³ *Deran*, 1965, S. 354 ff.; *McMahon* and *Sprengle*, 1970, S. 255 ff.