

# Der permanente Fiskalvertrag

Die steuermokratische Effizienz kollektiver Güter bei Knut Wicksell und James M. Buchanan

Sebastian Huhnholz\*

**Schlüsselwörter:** Fiscal Choice, Virginia School of Public Choice, Neuer Kontraktualismus, James M. Buchanan, Knut Wicksell, demokratische Finanzverfassung

**Abstract:** Die konstitutionenökonomische Vertragstheorie James M. Buchanans (1919–2013) gilt als einflussreiche Ideologie neoliberaler Austeritätsregime. In Abgrenzung von der expansiven Wohlfahrtsökonomik der zweiten letzten Jahrhunderthälfte begründete Buchanans staatsbildender, -ermächtigender und -begrenzender Kontraktualismus allerdings auch eine steuerstaatsorientierte Demokratietheorie öffentlicher Güter. Mit Rückgriff auf das progressive Werk Knut Wicksells (1851–1926) empfahl Buchanan ein Wohlfahrtskriterium, das aus politischer Einstimmigkeit und subjektivistischem Effizienzkalkül ein Nutzleistungsoptimum für die Bereitstellung von Kollektivgütern konstruierte. Damit sollte eine majoritäre oder autoritäre Überwälzung laufender Demokratiekosten auf Minderheiten, Unbeteiligte oder ungedeckte Quellen konstitutionell behindert sowie budgetäre Transparenz, fiskalische Souveränität und steuerbürgerliche Belastungsfairness prozedural gewährleistet werden. Sowohl die vertragstheoretische Rezeption wie auch die politische Ideologiekritik haben diesen von Wicksell übernommenen steuerstaatlichen Demokratisierungsimpuls von Buchanans Werk weithin vernachlässigt – dabei ist die Frage, ob demokratische Institutionen auf eine fiskalische Selbstverpflichtung aller freiwillig verfassungsunterworfenen Individuen existentiell angewiesen sind, heute wieder sehr aktuell.

**Abstract:** The economic contract theory of James M. Buchanan (1919–2013) is considered an influential ideology of neoliberal austerity regimes. In contrast to the welfare economics of the second half of the last century, Buchanan's state-building, state-empowering, and government-limiting contractualism, however, also established a tax-state-oriented democratic theory of public goods. Drawing on the progressive work of Knut Wicksell (1851–1926), Buchanan recommended a special welfare criterion: only those public goods that are politically unanimously desired are efficient and democratically legitimate. This was to constitutionally avoid a majoritarian or authoritarian imposition of current costs on minorities, the uninvolved, or dubious sources. Moreover, budgetary transparency, fiscal sovereignty, and fair burden sharing should be procedurally guaranteed. Both reception and ideological criticism have widely neglected this fiscal democratization impulse of Buchanan's work, adopted from Wicksell. Yet the question of whether democratic institutions depend on a fiscal self-commitment of citizens is very relevant again today.

\* Sebastian Huhnholz, Leibniz-Universität Hannover  
Kontakt: s.huhnholz@ipw.uni-hannover.de

## 1. Ein „frohe[s] Bewusstsein“ der Steuerpflicht

Braucht die Demokratie Steuern? Diese Frage mutet trivial an, bleibt aber angesichts weiterer Finanzierungsquellen wie Bodenschätzen, Gebühren, Seigniorage, Staatsbetrieben, Finanzmarktfonds, Ver- und Gebrauchslizenzen oder Zukunftsschulden bedeutend. Die positivistische ökonomische Theorie lässt die Besonderheiten steuerfinanzierter Demokratie dennoch meist unkommentiert, weil sie individuelle und kollektive Produktivität als Leitpräferenz politischer Wahlentscheidungen voraussetzt (pars pro toto Hettich/Winer 1988; 1999). Doch ist die Steuerstaatsnorm prosperitätsorientierter und volkswirtschaftlich geschlossener Budgets kein Naturgesetz, sondern ein prekäres *Fiskalideal* tendenziell liberaldemokratischen Staatsdenkens erst der Moderne (vgl. Kirchhof 2014; Reimer 2013).

Schon ideengeschichtliche Antworten fallen darum keinesfalls positiv und eindeutig aus, ebenso wenig die der modernen Politischen Theorie (vgl. Huhnholz 2018a). Ob die Demokratie auf allgemeine und gleichförmige Geldzwangsabgaben angewiesen sein *soll*, hängt von vielen Bedingungen ab: von besagten Finanzalternativen etwa, der öffentlichen Leistungsbandbreite, demokratischen Gefahren kapitalistischer Steuerwirtschaft, monetärer Souveränität, der Zahlungsmoral der Beteiligten sowie den gesamtwirtschaftlichen Ressourcen. Angesichts des Wandels des Gegenwartskapitalismus und seiner politisch geformten globalen Wertschöpfungsketten (vgl. Boltanski/Esquerre 2018; Hager 2015; Iversen/Soskice 2019; Mazzucato 2019; Piketty 2014; 2020; Pistor 2019; Saez/Zucman 2020; Staab 2019; Sahr 2017; Vogl 2021; Yi-chong/Bahgat 2010; Zucman 2014) sind die Staatsfinanzen drei Jahrzehnte nach dem Niedergang planwirtschaftlicher Alternativexperimente wieder zu einer gesellschaftspolitischen Aufgabe geworden. Nicht zufällig wird Fiskalsouveränität heute als zuvörderst demokratische Herausforderung rezipiert (vgl. Döpking 2018; Dietsch 2015; Jörke 2019; Offe 2016; Staab 2019; Streeck/Mertens 2013).

Grundsätzlich optimistisch war noch der in den Klassikerkanon demokratischer Finanzwissenschaften aufgestiegene Schwede Knut Wicksell (1851–1926). In seinen *Finanztheoretischen Untersuchungen* schrieb er, mit einer echten Demokratisierung *durch* Besteuerung kämen klassenpolitische Ungerechtigkeit und die Zeit der Täuschungen „über die wahre Größe und Bedeutung der Steuerlast“ an ein Ende. Durch Freiwilligkeit vereinbarter Selbstbelastungen und Transparenz gemeinsamer Einnahmen und Ausgaben könne „die direkte Erhebungsweise der Staatseinnahmen [zur] Regel werden [...] Jedes Mitglied der Gesellschaft hätte das frohe Bewusstsein, [...] dass die Güter, welche seiner Privathaushaltung entzogen werden“, nicht länger „als Bürden erscheinen“ (Wicksell 1896: 125).

Wicksells Optimismus unterwarf sich strengen Voraussetzungen. Die „Freiwilligkeit“ bestand in der tendenziell *einstimmigen* Bindung von Ausgabenbeschlüssen an kostendeckende Zahlungsverpflichtungen auf Grundlage allgemeiner Steuerpflicht. Das finanztheoretisch Besondere ist hier Wicksells Steuerrechtfertigung durch ein Nutzenprinzip statt durch Leistung. Damit ausgeschlossen werden sollte die Kostenüberwälzung auf Minderheiten und Unbeteiligte, die Belastung wirtschaftlich ungedeckter Quellen oder klandestiner Finanziers sowie eine institutionell selbstläufige Budgetüberforderung durch das Mehrheitsprinzip. Durch die Erzeugung von Einigungsdruck in einer parlamentarischen Versammlung versprach sich Wicksell Tauschinteressentransparenz gesamtverantwortlicher Abgeordneter. Ihre fiskalpolitische Einzelrechtfertigung implizierte eine quasi-konstitutionelle Dauerqualität öffentlicher Güter, eine deliberative Konvergenz von *contrat social* und *contrat fiscal*.

Für einen trotz umfassender Berufung auf sein Vorbild Wicksell konträr motivierten Zugriff steht der Kontraktualist James M. Buchanan (1919–2013) im darauffolgenden Jahrhundert. Dieser Vertreter eines „neuen“, prozeduralen Liberalismus entwarf eine Theorie der Demokratie als einer dynamischen Sozialordnung, bei der die „Ausschöpfung der Wohlstandschancen zwar mit einer Rücknahme wohlfahrtsstaatlicher und regulativer Wirtschaftspolitik einhergehen“, diese Absicht einer „liberale[n] Politik der Staatszurückhaltung“ aber „demokratiethoretisch [...] veranker[t]“ sein sollte (Wegner 2012: 9). Buchanans Ansatz lässt Verfassungsgrundsätze, Entscheidungsregeln und Kollektivgüter den Kosten-Nutzen-Kalkülen konkurrierender Personen entspringen – und zwar nicht einmalig. Die konstituierte Ordnung soll flexibel auf sogar geringfügige Präferenzänderungen reagieren. Die Effizienznorm soll als Verteilungs- und Bewertungskriterium für Markt- und demokratische Ordnungen gelten. Auf dieser Grundlage postuliert Buchanan, dass Kollektivgüter nur als demokratische Güter legitim sind: als Tauschgewinne von Individuen auf Basis freiwilliger und regeltransparenter Vereinbarungen.

Das neoliberale Werk des US-Finanzwissenschaftlers und Wirtschaftsnobelpreisträgers Buchanan gilt den einen als verteilungsabstinent, als verantwortlich für eine „vertragstheoretische Fundierung des kapitalistischen Marktsystems“, für libertäre, womöglich rassistische Fiskaltechnokratie, jedenfalls für „eine herrschende Lehre von erheblicher materieller Gewalt“ (vgl. Streeck/Mertens 2013: 27; Koller 1987: 241; Streeck 2013a: 55; 2013b: 80; vgl. auch MacLean 2017). Anderen gilt es als „genialer“ Wurf (Blankart 2017: 34) demokratisch nachhaltiger Staatsfinanzen (vgl. Feld 2020) und als „liberale[] Aufklärung der Demokratie“ (Engel 1996: 30). So oder so sind Buchanans Motive verankert in den politikökonomischen Überforderungsdiskursen zum Wohlfahrtskapitalismus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die steuerstaatlich forcierte Steigerung volkswirtschaftlicher Verteilungsmassen war als industriegesellschaftliche Lösungsstrategie in die Krise geraten. Zweifel kamen auf an der Regierbarkeit und emanzipatorischen Kraft westlicher Dekommodifizierungsregime (vgl. Lessenich/Ostner 1998; Müller-Plantenberg 1982). Dieser Konstellation bot sich Buchanans Werk wie ein konservativer Freibrief für ökonomische Liberalisierungsinteressen an (vgl. Biebricher 2018).

Mittlerweile zeigen sich komplexere Züge von Buchanans bisweilen republikanischen Gründungsidealen (vgl. zuletzt Meadowcroft 2020). Schon der junge Buchanan war mit der politischen Ideengeschichte vertraut (vgl. Buchanan/Tullock 1962: 307–322). Über sein zweites großes Vorbild, Frank Knight, dem ersten Übersetzer Max Webers ins Englische, werden Anklänge bei Webers später Wirtschaftssoziologie (vgl. Müller 2020: 375) und Normativitätskritik kenntlich (vgl. Boettke/King 2021: Anm. 4). Und auch Buchanans Prägung durch die italienische politische Elitetheorie (Pareto, Mosca u. a.) wird registriert. Die hatte vor allem in Gestalt des nach Pareto benannten „Optimum“ ein finanz- und wirtschaftswissenschaftlich enthistorisiertes Eigenleben entwickelt, deren Plutokratieneigung Buchanan reflektierte und beispielsweise mit antidynastischen Vorschlägen konfiskatorischer Erbschaftssteuern quittierte (vgl. Irving 2020; Eusepi 2020; Wagner 2018; Boettke/Stein 2018) – was gleichsam in utilitaristischer Tradition gelesen werden kann (vgl. Niesen 2009).

Solche Einflüsse verwundern kaum, wenn man würdigen kann, dass sich Buchanan zwecks „Rückbindung der Wirtschaftspolitik an die Interessen der Bürger“ gegen „institutionelle Defekte“ eines etatistischen Demokratieverständnisses richtete (Wegner 2012: 41, 40). Er ließ keinen „Zweifel daran, daß die Einstimmigkeit für ihn der einzige akzeptable normative Maßstab ist, an dem sich Schaffung und Finanzierung öffentlicher Güter ausrichten

muß“ (Kersting 1994: 341); Güter, zu denen Buchanan auch die Pflege des individualistisch verfassten Rechtsschutzstaats (*legal beziehungsweise protective state*) selbst zählt (Buchanan 1984 [1975]: XII, 176 ff.; vgl. auch Bredt 2007). Denn warum, fragt er, „sollte ein Individuum, wenn es die Möglichkeit hätte, sich jemals dafür entscheiden, von einer Mehrheit seiner Mitmenschen regiert zu werden“, ohne die Grenzen der so eröffneten Herrschaftspotentiale ermessen und korrigieren zu können (Buchanan 1979 [1968]: 44)? Da er Zustimmungsunterstellungen durch normative Theorievorgaben ebenso ablehnt wie Partizipationsabkauf und wohlfahrtsökonomische Maximierungsimperative, argumentiert Buchanan für zugängliche Finanzverfassungsregeln. Die sollen eine mehrheitsdemokratisch eigendynamische und irreversible Intensivierung der öffentlichen Leistungsbandbreite und der steuerlichen Eingriffstiefe unter Rückgriff auf Wicksells Einstimmigkeitsfiskalismus Veto-bewehren.

Die Deutungsdifferenz könnte größer kaum sein. Fungierte das fiskaldemokratische Konsenserfordernis bei Wicksell noch als Gleichberechtigungswerkzeug sondergleichen, wurde Buchanans Adaption schon als proto-totalitär referiert (vgl. Ottmann 2012: 309). Beharrlich wiederholt die kontraktualistische Rezeption sogar einen frühen Verriss Amartya Sens (vgl. Kersting 1994: 341 f.; Behnke 2006: 143; Ottmann 2012: 313; Zintl 2016: 114), wonach Buchanan einem autoritären Besitzkonservatismus das Wort rede (vgl. Sen 1970: 25). Dieser Vorwurf geht zwar an Buchanans überdies erst später verfassten Fiskalvertragstheorie insofern vorbei, als diese überkommene Eigentumsrechte infrage zu stellen erlaubt. Allerdings steht Buchanans Werk durchaus für Austerität. Es will die unvermeidlich ungleiche finanzielle Mitwirkungspflicht der Bürger\_innen an der gesellschaftlichen Wohlfahrt motivational absichern (vgl. Vanberg 2004). Insofern immerhin liegen wohlfahrts- und gerechtigkeitstheoretische Vorbehalte nahe. Denn anders als Wicksell bestreitet Buchanan, dass sozioökonomische Nivellierung und sozialstaatliche Umverteilung demokratisch *selbstverständliche* Daueraufgaben seien.

Traute also Wicksells in der emanzipatorischen Tradition der europäischen Finanzwissenschaft des 19. Jahrhunderts stehende Arbeit dem Phänomen wachsender Steuerbedürftigkeit des Staates eine *demokratisierungstreibende* Qualität zu, wollte der junge Buchanan ein in den sich modellökonomisch modernisierenden angloamerikanischen Politik- und Wirtschaftswissenschaften als *neuartig* diskutiertes Problem (vgl. Arrow 1951; später Olson 1965; Hardin 1968) lösen. Ihn interessierte, wie öffentliche Güter so bereitgestellt werden, dass ein Budgetmaximierungsautomatismus der etablierten, repräsentativ verfassten Mehrheitsdemokratie verfassungspolitisch sabotiert wird. Ideale der budgetären Transparenz, des fiskalischen Minderheitenschutzes, der steuerbürgerlichen Reziprozität und einer konstitutionellen Schuldenbremse kennzeichnen darum Buchanans umfangreiches Werk.

Die politologische Rezeption ist dennoch auf wenige Ausschnitte fokussiert, insbesondere auf die Grundlagenschrift *The Calculus of Consent* (1962, mit Gordon Tullock) und die Vertragstheorie *The Limits of Liberty* (1975, dt. 1984). Viele finanzverfassungspolitologische Differenzierungen Buchanans und seine fast immer eingängigen steuertechnischen Beispiele werden dabei gewöhnlich ausgespart. Dieses Defizit ist hier kaum zu beheben. Es soll aber insoweit kompensiert werden, als die hegemoniale Rezeption um Rückgriffe auf Wicksell und auf die güterpolitologische Basis von Buchanans Vertragstheorie erweitert wird. Damit ist aufzuzeigen, dass Buchanan den progressiven Impuls von Wicksell nicht etwa übersieht. Vielmehr legt er auch sein eigenes Werk als eine normative Steuerdemokratietheorie an, das auch *nur* als eine solche überzeugen soll.

Deutlicher gesagt: Buchanans politische Theorie will als Finanztheorie Demokratietheorie sein. Um das zu plausibilisieren soll zunächst veranschaulicht werden, welche Leerstelle der Politischen Theorie Buchanan besetzt (2.). Sodann wird die Grundlegung seines Modells behandelt: das Werk Wicksells (3.). Darauf folgen eine Darstellung von Buchanans heterodoxer Konzeption öffentlicher Güter (4.) sowie eine fiskalpolitologisch fokussierte Interpretation seiner Vertragstheorie (5.), bevor im Fazit Kontinuitäten und Brüche zwischen Wicksell und Buchanan aufgezeigt werden (6.).

## 2. Politische Theorie und demokratische Finanzverfassung

Buchanans Fiskaldemokratietheorie postuliert individuelle Freiheit als Grenze und Rechtfertigungsmaßstab kollektiver Freiheit, ohne eine optimale Balance oder eine objektive Belastungsgrenze zu unterstellen. Dieser Spezialzugang hätte wohl weniger Aufmerksamkeit gewonnen, rief er nicht zwei klassische Herausforderungen auf: die Tyrannei der Mehrheit und das Maßlosigkeitsproblem; individualistisch-pluralistischen Minderheitenschutz auf der einen, durch Fiskalautonomie rückversicherte Selbstregierungssouveränität auf der anderen Seite.

Vermutlich ist diese komplementäre Frontstellung von manchen Kritiker\_innen vernachlässigt worden, weil Buchanan neben Nozick und Rawls zwar als führender Vertreter der „new contractualists“ gilt, doch kaum ein Verdikt über ihn so präsent ist wie das des „Scheiterns“ (vgl. u. a. Behnke 2006: 134; Ottmann 2012: 313; Kersting 1994: 343; Zintl 1986: 112). Die Theorie sei einfach „ein gigantischer Fehlschlag“ (Koller 1987: 242). Profunde Zweifel an der Lösungsqualität des Ansatzes erledigen indes nicht die Problemstellung. Insofern sein Zugriff nicht zwischen libertärer Minimalstaatlichkeit und egalitärem Etatismus oszilliert, reflektiert Buchanan autodestruktive Auswirkungen demokratischer Finanzwirtschaft. Seine vertragstheoretische Domestizierung öffentlicher Güter richtet sich gegen Plünderung kollektiver Ressourcen und gegen fiskalische Fremdbestimmung. Das lässt eine Rechtfertigung selbst umfassender Kollektivgüter und kooperativ vereinbarter Umverteilungen durchaus zu (vgl. schon Zintl 1983; 2000: 108). Dementiert wird aber Rawls' universalistische Idealtheorie, nach deren Maßstäben eine kaum begrenzte Güterverteilung auf Grundlage einer den Individuen unterstellten Gerechtigkeitspräferenz auch partikularistisch vorzunehmen wäre, statt sie an materiellen und prozeduralen Grenzen demokratischer Systemstabilität auszurichten (vgl. Buchanan 1976).

Die Politische Theorie hat sich mit ökonomischen Voraussetzungen der Demokratie und ihren Extraktionsgrenzen dennoch weit weniger beschäftigt als mit (Um-)Verteilungspotentialen. Trotz jüngerer Staatsfinanzkrisen, einer von der Dotcom-Blase über die Finanzkrise 2007 ff. bis zur Corona-Pandemie offenkundig staatsbedürftigen Real- und Finanzwirtschaft (vgl. Buggeln/Schönhärl 2020) sowie Vorschlägen für fundamentale Transformationen (vgl. Foundational Economy Collective 2019; Corneo 2014; O'Neill/Williamson 2012; Thomas 2016; Wright 2017) steht eine Differenzierung des fachlichen Fiskalverständnisses weithin aus (vgl. dazu Cassee 2019; Murphy/Nagel 2002; O'Neill/Orr 2018; Neuhäuser 2018; Rosanvallon 2013). Die heutige Politische Theorie ist von den empirischen Finanzierungs- und den rechtlichen Finanzverfassungsrealitäten demokratischer Staaten überwiegend abge-

schnitten. Das ist seltsam, denn die Krisen des für etabliert geglaubten „westlichen“ Gefüges wohlfahrtsstaatlicher Gesellschaftsteuerung durch steuerliche Sozialisation und Repräsentation kratzen am politiktheoretischen Status quo, der Herkunft und Gestaltung öffentlicher Finanzen zu pauschal mit steuerstaatstragender Produktivitätssteigerung gleichsetzt (vgl. u. a. Binder 2019; Cagé 2020; Huhnholz 2017; 2018b). Tatsächlich schwinden unsere Möglichkeiten, mit Steuern zu steuern. Und mit ihnen schwindet die Plausibilität, demokratische Finanzen als selbstverständliche Ableitung der Volkssouveränität eines geschlossenen Staatsverbands zu modellieren.

Für die Frage, ob die Demokratie Steuern braucht, sind Buchanans Arbeiten darum in dreifacher Hinsicht nützlich. Erstens bejahen sie die Steuerfinanzierung der Demokratie grundsätzlich. Was allen nutzt, muss aus der Summe individueller Kräfte bezahlt werden. Das ist kein Plädoyer für fiskalische Monokultur, sicher aber für Steuervorrang. Zweitens glaubt Buchanan an eine direktdemokratische Kraft der Steuer. Das ist konzeptionell schlicht, ermöglicht aber eine Konzentration des Arguments: Steuerzahlung ist rationalisierter Zuspruch zum liberaldemokratischen Staat. Demokratie sei „lediglich eine andere Definition für“ einen „Individualismus“, der über das Konsensprinzip allseitiger Übereinstimmung kooperiert (Buchanan 1984 [1975]: 3). Ein dritter Punkt lässt sich als Konsequenz verstehen: Ein Staat, dessen öffentliche Güter durch einen steuerlich bezahlten Nutzen für alle Bürger\_innen legitimiert werden, muss ein Nutzleistungsoptimum als Wohlfahrtskriterium begründen können. Andernfalls drohte wohlfahrtsökonomische Selbstreferentialität: Öffentliche Gütermehrung und steuerliche Extraktionsmaximierung würden durch ihre rein nachfragebestimmte Betrachtung als Demokratiegewinn ausgegeben. Mehr Staatsausgaben hießen also ‚mehr‘ ‚Demokratie‘.

In erklärter Opposition gegen solch eine Wohlfahrtsorthodoxie entfaltet Buchanans Konstitutionenökonomie ihre Erklärungs- und Beratungsperspektiven nicht zugunsten finanzwirtschaftlicher Aufkommenssteigerung. Sie konzipiert Demokratie selbst als Institution individualistischer Interessenverfolgung, die keinen materiellen Gemeinwohlautomatismus akzeptiert. Die Fundierung der Demokratie in Wachstums- und Umverteilungsprämissen statt in Reziprozität der Bürger\_innen hält Buchanan für normativ unzulässig und empirisch gefährlich. Nur wenn die Produktion und Pflege öffentlicher Güter wie der *Tausch* privatnütziger Güter begriffen wird, lasse sich ermesen, ob der Fiskus breite Zustimmung genießt. Die Vorstellung hingegen, dass schon jeder politisch artikulierte Bedarf eine gemeinnützige Bereitstellung begründe, gilt Buchanan als autoritär, übergriffig und weltfremd.

Diese Konsequenz bezieht sich nicht auf variierende Beanspruchungen durch die Staatsbürger\_innen. Denn selbstredend sind weder Bedarf noch Nutzen öffentlicher Infrastrukturen gleichverteilt.<sup>1</sup> Ein Gemeinwesen aber, dass eine Bereitstellung de facto ungleich nachgefragter öffentlicher Güter ohne allseitige Kostenbewilligung und ausreichende Kostendeckung durch das fiskalisch haftende Kollektiv zulässt, legalisiere nicht nur politische Renten und womöglich staatsdienstliche Selbstbereicherung. Die Wohlfahrtsfunktion öffentlicher Ausgaben wäre dann intransparent und verzerrt. Überdies drohte eine sich eigendynamisch erschöpfende Fiskalspirale. Weder sei altruistische Austerität öffentlich Be-

1 Pointiert Zintl (2016: 112): „Im optimalen Gleichgewicht fragen die Individuen bei gleichen Preisen unterschiedliche Mengen von Privatgütern nach, während sie die gleichen [weil allen zugänglichen – S.H.] Mengen von Kollektivgütern bei unterschiedlichen Preisen [Steuern – S.H.] nachfragen. Die Beschreibung der Problemlösung im zweiten Fall verlässt das Verfahren des Tauschmechanismus der Privatgüter und kennt keine eindeutige Lösung“.

schäftiger oder von Ministerien zu erwarten, noch entspreche eine budgetäre Sättigungsgrenze der Logik parlamentarischer Parteienkonkurrenz. Die steuerstaatlich vorherrschende Nonaffektation von Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen zugunsten eines Quellen- und Zweck-*intransparenten* Gesamtdeckungsprinzips sei darum ökonomisch nicht neutral, so Buchanan: „Die Annahme, daß das aggregierte Einnahmenniveau unabhängig von alternativen Instrumenten zu seiner Erhebung gleichbleibt, ist [...] eine extrem zweifelhafte [...]. Die Vernachlässigung der Nutzen und Kosten der öffentlichen Ausgaben und ihrer Verteilung macht sich als eine bedeutende Lücke in der Standardanalyse bemerkbar“ (Brennan/Buchanan 1988 [1980]: 13).

Laut Buchanan ermächtigt gerade die Asymmetrie zwischen partikularistischen Leistungswünschen und allgemeiner Steuerfinanzierung einen – nicht zufällig so genannten, freilich als extremen *worst case* konzipierten – „Leviathan-Staat“ (Buchanan 1984 [1975]: 22 ff.; zum damaligen Innovationscharakter Toma/Toma 1986). Es drohe ein einnahmenmaximierender Wohlfahrtsstaat, der bevorzugt die aufkommenseffektivsten Steuerquellen belastet und nach allerlei Sonderressourcen sucht, ohne das Nutzenverhältnis freiheitlich rechtfertigen zu müssen oder einmal geschaffene Rechtsansprüche einem Finanzierungsvorbehalt unterwerfen zu können. Diese Kritik an eigendynamisch ausufernden Staatsausgaben scheint Besitzstandsinteressen marktgesellschaftlicher Privateigentümer\_innen ideologisch zupass zu kommen. Die Rezeption hat sich früh auf diese naheliegende Gefahr zentriert (vgl. Koller 1987: 226). Ebenfalls wichtig zu sehen aber ist, dass Buchanan das Selbstüberforderungsargument *linkslibertär* entfaltet. Er fragt nämlich, inwieweit ein extensiver Fiskus auch Ressourcen akkumuliert, die vom begünstigten Kollektiv nicht selbst produziert werden oder seinen Mitgliedern überhaupt gehören.

Gegen die mehrheitsdemokratische Selbstüberlastung und Leistungsexpansion empfiehlt Buchanan nach Wicksellschem Vorbild fiskalische Beinahe-Einstimmigkeit. Öffentliche Güter sind demokratisch, wenn ihr Umfang transparent und ihre Finanzierung einhellig legitimiert ist und sie tatsächlich allen, die das wollen, zugänglich sind oder ihnen anderweitig nützen – wobei dieser Nutzen sich in Einverständnis anzeigt. So bewahrt Buchanan die konstitutionalistische Bedingung allseitiger Zustimmung für die Finanzierungsbelange öffentlicher Güter: Wie Konsens zur Verfassungsgründung erforderlich ist, weil dort die Setzung konstitutiver Kollektivregeln erfolgt, denen postkonstitutionelle Verfahren nachfolgend gehorchen, sei auch der Fiskal- und Budgetkonsens als Tauschkompromiss anzulegen, als freiwillige Koordination gegensätzlicher individueller Interessen.

Hierüber führt Buchanan Steuerzwang, Einstimmigkeit und die Freiwilligkeit Gleicher zusammen (Buchanan 1984 [1975]: 56). Da einerseits die demokratieinterne Finanzierung öffentlicher Güter prinzipiell allgemein sein muss, um niemanden ungewollt zu bevor- oder zu benachteiligen (*freerider*-Problem (ausführlich ebd.: 171; 1999 [1968])), andererseits aber ungleiche Nutzenverteilung öffentlicher Güter unvermeidlich ist (Allmende-Problem), müssen Finanzierungsbelange „ausdrücklich Elemente eines Verfassungsvertrages“ behalten, um eine Interessenpartikularisierung oder Quasi-Privatisierung von Kollektivgütern zu limitieren (Buchanan 1984 [1975]: 59). Initiale oder sich verhärtende ökonomische Asymmetrien lassen sich dabei *nicht* verstetigen. Denn alle sich dem konstitutionalisierten *protective state* Unterwerfenden erlangen aus Buchanans Perspektive ein Veto- und implizites Neuverhandlungsrecht im Zuge fiskalischer Entscheidungsbelange. Hier kommt Wicksell ins Spiel.

### 3. Knut Wicksell und die demokratisierende Kongruenz von Einnahmen und Ausgaben

Wicksell zählt zu den Gründern *demokratischen* Steuerstaatsdenkens. Er war fest in der ihrerzeit deutschsprachigen und damals global führenden Tradition „finanzwissenschaftlicher“ Politischer Ökonomie verwurzelt (vgl. Sturn 2020). Deren kontinentaler Staatsfokus diffundierte in die US-amerikanische, stärker marktorientierte *Public Choice*-Schule (vgl. Backhaus/Wagner 2005; Döhr/Goldschmidt/Störring 2018). Geprägt war Wicksell von klassischen Ökonomen. Doch unter seinen Zeitgenossen ist er mit Abstand der Einzige – „hierin wüsste ich in der That keinen Vorgänger“ (Wicksell 1896: VII) –, der die Staatsfinanzfrage gütertheoretisch stellt, indem er ein konsensdemokratisches Grenznutzentheorem an die Steuerpolitik heranführt.

Der demokratisierungspolitische und zeithistorisch durchaus übliche „kathedersozialistische“ Impuls Wicksells ist in der umfassenden finanzwissenschaftlichen Rezeption weithin ausgeblendet worden (eine Ausnahme bildet beispielsweise Blankart 1995). Die drei Teile seiner *Finanztheoretischen Untersuchungen* – eine Steuerinzidenzlehre, die schon angedeutete Kongruenztheorie und eine Steuergeschichte Schwedens – gelten als untereinander nur lose verbunden (vgl. Grosseckler 1997; Hansjürgens 2000). Trotz Wicksells Klassikerstatus und seiner Rolle als Visionär des skandinavischen Wohlfahrtsstaates wird von den *Untersuchungen* tatsächlich meist nur der Mittelteil referiert. Und die politisch lesbaren *Untersuchungen* selbst wiederum stehen völlig im Schatten des ökonomischen Werks Wicksells, das im Olymp der Wirtschaftstheoriegeschichte verortet wird (vgl. Samuelson/Musgrave/Sandelin 1988). Dieses Ungleichgewicht zwischen ökonomischer und politischer Rezeption ist auch der Übersetzungslage geschuldet (vgl. dazu schon Keynes 1936: VIII (Vorwort zur dt. Ausg.); nun Wicksell 1999). Denn während der deutschstämmige Richard Musgrave (1910–2007) – die mit Buchanan konkurrierende zweite *Public Choice*-Ikone – Wicksells Original lesen konnte, hatte der junge Buchanan sich ausgesuchte Passagen der *Untersuchungen* selbst übertragen (abgedruckt in Musgrave/Peacock 1958). So stützte sich mit Ausnahme der kaum sichtbaren Dogmengeschichte die internationale Fachdiskussion fortan maßgeblich auf Buchanans und Musgraves Anverwandlungen von Wicksells politischem Werk (vgl. Hansjürgens 2000; Wallis 2014; Buchanan/Musgrave 1999).

Diese Ausblendungen frapieren, denn von Beginn der *Untersuchungen* an plädiert Wicksell für ein auf die schwedische politische Lage gerichtetes „Selbstbesteuerungsrecht der Unterthanen“. Weil „jede Einseitigkeit in der Zusammensetzung der Steuergewalt zu einer entsprechenden Einseitigkeit im Ausmasse der Steuern führt und führen“ müsse, beschließt er seine Abhandlung entsprechend: „Jene Kontrolle, jene Entscheidung ausüben zu dürfen, ist alles, was die besitzlosen Klassen dem Steuerwesen gegenüber m. E. fordern sollten und fordern brauchen“, denn „im Selbstbesteuerungsrecht der jetzigen Arbeiterklasse“ sei „das geeignete Mittel [zu] erblicke[n], um sich vor jeder weiteren Ueberbürdung mit Steuern zu schützen, sowie [...] allmähliche Verbesserung ihrer Lage zu erwirken“ (Wicksell 1896: VII, XII, 350).

Die drei Werkteile sind insofern keinesfalls ‚nur lose‘ verbunden. Die zwischen politischem Pro- und Epilog verfochtene Argumentation besteht vielmehr im dreiteiligen Nachweis, dass erstens viele Steuerkosten von den umso prekärer lebenden besitzlosen Lohnarbeitsklassen getragen werden, und zwar unabhängig davon, ob offiziell sie oder ihre Lohn-

geber Träger der Steuerschuld sind (Steuerinzidenzlehre, Teil 1 der *Untersuchungen*). Zweitens könne die Lösung dieses ‚ökonomischen‘ Effizienzproblems nicht mehr wie in der Vergangenheit darin bestehen (Steuergeschichte Schwedens, Teil 3), die tatsächliche Herkunft der Mittel zu verschleiern, sie entlang von Kapitalinteressen zu rechtfertigen oder als obrigkeitstaatliche Kollekte zu moralisieren. Stattdessen, drittens, sei den implizit oder unverhohlenen Belasteten das Selbstbesteuerungsrecht zu gewähren. Ihnen müsse Zugriff auf Entscheidungen darüber ermöglicht werden, was *wirklich* in ihrem Interesse steuerlich finanziert werden soll und was sie doch lieber ‚privat‘ stemmen wollen (Kongruenzlehre, Teil 2).

Wicksells „erstaunlich modernes“, ja „nahezu revolutionär[es]“ und durch die finanzwissenschaftliche Forschung kaum wesentlich überholtes (Grosseckttler 1997: 1, 5) Modell betrachtet Staatsleistungen *zu diesem Zweck* nicht als bloß unterstellte *Kollektivbedarfsdeckung*, sondern als die öffentliche Bereitstellung zur Befriedigung *individueller* Bedürfnisse. Dank Wicksell – so rückblickend die ökonomische Rezeption – verfügen wir über einen Ansatz, öffentliche Güter nicht statisch zu definieren (in Abgrenzung zu Privateigentum), sondern politisch-dynamisch, namentlich verfahrens- und verhandlungstheoretisch. Indem Wicksell öffentliche Mittel als Tausch- und individuelle Verfügungsgüter betrachtet, mache er sie einer ökonomischen Nutzenanalyse zugänglich.

Die gleichsam finanz- wie implizit demokratietheoretische Innovation dieses Ansatzes besteht also darin, Kollektivgüter als Tauschentscheidungen der sie bezahlenden Individuen zu modellieren und dadurch einen zugleich rationalen wie demokratischen Grenznutzen zu postulieren. Die ökonomische Analyse ist hier insofern Politische Theorie, wie Wicksell keine absolute Differenz zwischen privat und öffentlich suggeriert. Die unrealistische Stilisierung einer strikten Grenze zwischen Wirtschaft und Politik beziehungsweise Markt und Staat wird durch zwei Pole ersetzt, zwischen denen eine graduelle Skala entlang aggregierter Individualinteressen aufgefächert wird. Was keinen Finanzierungszuspruch findet, könne sich nicht durch Berufung auf individuelle Präferenzen legitimieren. Da die Äquivalenz aber nur greift, *wenn nicht Mehrheiten so entscheiden*, dass sie Minderheiten oder Außenstehenden Kosten überwälzen können, fordert Wicksell simultane Entscheidung über Ausgaben und Einnahmen nach dem Einstimmigkeitsprinzip nebst einer gesamteinzahlungskongruenten Zweckbindung der Ausgaben.

Warum sich Buchanan Wicksell überhaupt zum Vorbild erkor und sich seine vielfältigen Arbeiten von dessen „elementare[m] Schema“ fortan nicht mehr entfernten (Behnke 2006: 114), tritt klar zutage. Denn Wicksells idealisiertes Modell schlägt die Einstimmigkeitsregel für gesetzgebende Körperschaften vor (wenngleich angesichts praktischer Schwierigkeiten auch ein etwas geringeres Quorum für Ausgabenentscheidungen genügen sollte). Dadurch entsteht nicht nur ein extremer Minderheitenschutz durch die näherungsweise Veto-Macht aller einzelnen Repräsentanten. Überdies lasse sich das „successive[ ] Aufschrauben des Staatsaufwandes“ verhindern. Weil weder herrschende Klassen noch konkurrierende, kooperierende oder zufällige parlamentarische Interessengruppen Budgethoheit erlangen, kann der Etat auch nicht mehr für die fremd- oder nur mitfinanzierte Bestellung partikularistisch erwünschter Güter instrumentalisiert werden (Wicksell 1896: 109).

Dass Wicksells Einstimmigkeitsnorm den Rechtfertigungszwang einzelner Abgeordneter erhöht, die sich einer Kollektivgüterbewilligung verweigern, und dass diese Norm nebenbei Korruption reduzieren soll, widerlegt die in der späteren *Public Choice*-Rezeption übliche Verwendung, der gemäß Wicksell ein direktdemokratietheoretisch argumentierender Finanzwissenschaftler gewesen sei (so auch Grosseckttler 1997: 10). Viele von Wicksells

Detailüberlegungen bedürfen einer neutralisierenden Filterung durch in die verhandelten Interessen *nicht zu* persönlich involvierten Vertreter. Überdies ist die Überschneidung von Wicksells Vorschlägen mit Raiffeisens dreißig Jahre älteren Genossenschaftsprinzipien schwer zu übersehen: Selbsthilfe, Selbstverantwortung, demokratische Selbstverwaltung (ebd.).

Um einige der Wertungsdifferenzen zwischen Wicksell und Buchanan sowie Anpassungen Buchanans besser zu erfassen, ist neben dem zeitgenössischen auch der politisch-kulturelle Kontext relevant. Der Wohlfahrtsstaatenforschung gilt die schwedische Konsenstradition nicht zufällig als Musterfall. Ihre Finanz- und Solidaritätsinstitutionen lassen ein breites Spektrum kollektivismusfreundlicher Demokratievorstellungen zu (vgl. Lundberg 2015; Schön 2010). Überdies bietet die Geschichte Schwedens ein „erstaunliches und ziemlich verkanntes Beispiel“ einer historischen „Vier-Ständegesellschaft“, in der neben Adel, Klerus und städtischem Bürgertum eine grundbesitzende Bauernschaft Macht errang (vgl. Piketty 2020: 241 f.). Schon Mitte des 16. Jahrhunderts, *lange* bevor sich im feudalistischen Rest Europas repräsentative Steuerstaatlichkeit durchzusetzen begann, wies Schweden „52%, Ende des 18. Jahrhunderts 70% bäuerliche Volleigentümer und Steuerzahler“ auf (Reinhard 1999: 215; vgl. auch Steinmo 1993; 2018). Bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts war trotz einiger monarchischer Vorrechte eine vier-ständische Reichstagsordnung etabliert. Zur Mitte des Jahrhunderts wurde sie von einem parlamentarischen System mit eigentumsbasiertem Zensuswahlrecht ersetzt, das eine wachsende und zunehmend prekäre Lohnarbeitsklasse zugleich ausschloss wie fiskalisch auspresste.

Diese schwedische Spezifik hatte offenbar Einfluss auf Wicksells institutionenökonomisches Fiskaldemokratiemodell. Denn so wie „vier Stände im Prinzip so lange abstimmen und debattieren [mussten, Anmerkung d. A.], bis eine Mehrheit von 3:1 oder 4:0 herauskam“ (Piketty 2020: 242), kam parlamentarischer Einstimmigkeit beziehungsweise dem Einzelveto in Wicksells Fiskalabstimmungsvorschlag entscheidende Bedeutung zu. Auch die mit Steuerzahlungsfähigkeit argumentierte Eigentumsbindung des Wahlrechts spiegelt sich in Wicksells Affektationsprinzip: der Forderung, kostenträchtige Entscheidungen korrespondierenden Einnahmenbeschlüssen derjenigen zu unterwerfen, die *tatsächlich* zahlen müssen. Externalisierung oder klassenpolitische Überwälzung der Kosten würden, so Wicksells Kalkulation, abgestellt. Die dadurch nochmals beschleunigte Demokratisierung des Elektorats würde eine – historisch tatsächlich realisierte – sozioökonomische Nivellierung der Gesellschaft begünstigen, die Wicksell wiederum als Bestandsbedingung seines Repräsentationsmodells begriff. Denn nur, wenn kaum jemand über genügend Vermögen für die ständige Privatfinanzierung vergleichbarer Vorteile verfügte, konnte die politische Gütergesamtnutzenrechnung trotz individueller Vetomacht aufgehen.

#### 4. Buchanan und die öffentlichen Güter

Buchanan hat seine Karriere als einen sozialen Aufstieg stilisiert und den damit begründeten Hang zu bodenständiger Abstraktion mühelos zu Wicksells Werk verlängert. Die Lektüre beschrieb er als Erweckungserlebnis (vgl. insb. Buchanan 1999b [1986]: 16). Auch verstand er es, die demokratische Bedeutung des schwedischen Bauernstandes auf seine eigene Far-

mersozialisation in Tennessee zu projizieren (vgl. Irving 2020: 4) – andere sprechen eher von „Südstaatenaristokratie“ (Leipold 2018: 171). Nachbarschaftsethik, Gartenzaunidyll und bescheidenen Pragmatismus jedenfalls reklamierte Buchanan als autobiographische Schaffungsmotive (Buchanan 1999b [1986]: 13; Buchanan/Tullock 1962: V). Soziale und politische Normen und Forderungen sollten an zwischenmenschliches Handeln gebunden bleiben. Und Wicksell habe eben „als erster Wissenschaftler [erkannt], daß die Einstimmigkeitsregel im Fall der Kollektiventscheidung das institutionelle Analogon zum Zwei-Personen-Tausch mit privaten und teilbaren Gütern ist“ (Buchanan 1984 [1975]: 55). Es sei „richtig, in diesem Sachverhalt eine echte Basis für das Entstehen von Eigentumsrechten zu sehen. Beide Parteien einigen sich auf eine bestimmte Aufteilung und akzeptieren sie“ (ebd.: 35).

Das ist sicher Understatement. Und doch symbolisiert es Werkspezifika. Antietatismus, Antipaternalismus sowie Abneigungen gegen ‚philosophische‘ ‚Anmaßung‘ und ökonomische Privilegien („anti-establishment“, Buchanan 1999b [1986]: 14) prägen Buchanans individualistische Tauschetik. Sie konzipiert soziale Ordnung als Resultat von durch Selbstinteresse geleiteten Handlungen im Sinne erweiterten Markttausches und privatnützlich kalkulierender Präferenzdeliberation. Doch während für „Tauschhandlungen bei privaten Gütern [...] ein Käufer und ein Verkäufer sich über die Bedingungen einig sind“, würden Beteiligte anonymer Großtäusche unwillkürlich dazu verleitet, die „free-rider“ Position einzunehmen und in den Genuß eines gemeinsam konsumierten Gutes oder einer Dienstleistung zu gelangen, ohne sich voll an der Aufteilung der Kosten zu beteiligen“, die entsprechend diffus und den Individuen unbekannt bleiben (Buchanan 1984 [1975]: 54).

Dasselbe drohe erst recht bei Majoritätsentscheidungen ohne Nutzen-Kosten-Option (vgl. ebd.: 219). Hier versage die wohlfahrtsökonomische Standardtheorie der Besteuerung. Denn harmonisieren dominierende Parteien im *rent-seeking* oder herrschen konstante Mehrheitskoalitionen vor, resultierten daraus sowohl wirtschaftliche wie auch demokratische Ineffizienz. Schwinden nämlich Spielräume, Finanzierungsrationale geltend zu machen, könnten weder Fiskalexpansion noch sozioökonomischer Niedergang steuerstaatlicher Wirtschaftspolitik *regulär* abgewehrt werden. Akteure, die auf Basis ihrer bloß allgemeinen (von der Bereitstellung eines Kollektivguts entkoppelten) Steuerveranlagung den Wert öffentlicher Güter nicht komparativ ermessen können, handelten schließlich rational, wenn sie Kollektivgüter etablieren, die sie aus- oder übernutzen dürfen. Es sei daher „not the public spending, as such, that is the proper focus of attention here“, sondern die mehrheitsdemokratisch rationale Dynamik, „to spend without taxing“ (Buchanan 2000 [1997]: 497). Derlei Ineffizienz und Täuschung über die wahren Tauschdimensionen lassen Buchanan nach einem Kalkulationsmodell suchen, das Aufschluss darüber gibt, welche transparenten Regeln sich ihre Präferenzen nutzensteigernd koordinierende Individuen geben würden, um Tauschfairness und Gleichberechtigung zu ermöglichen. Daraus wären dann alle demokratischen Maßstäbe öffentlicher Handlungsmacht abzuleiten.

So bricht Buchanans radikalisiertes Tauschparadigma mit den maximalistischen Allokationsprämissen der Wohlfahrtsökonomik. „Jedes einzelne Individuum“ ist für ihn

„Quelle von Werten, und diese disparaten Werte können nicht zu einem Maximanden zusammengefasst werden. [...] Die Basisoperation des Wirtschaftens ist nicht die Allokation und Optimierung von Ressourcen unter Knappheitsbedingungen, sondern der Austausch von Gütern auf der Grundlage individueller Präferenzen“ (Scheffczyk 2003: 124).

Folgerichtig spekuliert Buchanan nicht mit politischen Werten und Zahlen wie Volkseinkommen, Bruttosozialproduktmehrung oder anderen wohlfahrtsstaatlichen Orientierungsgrößen. Statt eines objektiven Kosten- beziehungsweise Preiskonzepts bindet er die Zustimmungsrationalität an subjektiven, extern nicht bestimmbaren Nutzen. Die Kosten-Nutzen-Interessen der Individuen sind dann freilich nicht vorhersagbar oder *top down* zu verordnen (vgl. Buchanan 1984 [1975]: 3; Brennan/Buchanan 1988 [1980]: u. a. 6, 13). Dass es sich überhaupt um *materielle* Interessen handelt und diese durch staatliche Zuteilungen stimuliert oder moderiert werden wollen, kann nicht mehr vorausgesetzt werden (vgl. insb. Brennan/Buchanan 1999 [1985]).

Buchanan also redet keiner Rationalitätsobsession das Wort. Wird die *individuelle* Präferenzenbefriedigung zum Maßstab erklärt, bleiben Art, Umfang und Güte „effizienter“ Relationen zwischen privaten und kollektiven Gütern unbestimmt. Weder Markt- noch Staatsvorrang sind prädeterminiert: Kein schlanker Staatsumfang, keine Wohlfahrtsmaximierung um jeden Preis (vgl. Brennan/Buchanan 1988 [1980]: 31). „Effizient“ ist nur noch, wofür sich alle entscheiden. Allseitige freiwillige Zustimmung *ist* Effizienz (vgl. Buchanan 1984 [1975]: 61; Buchanan/Tullock 1962).<sup>2</sup> Das ist konzeptionell fundamentalistisch und bricht mit Steigerungsimperativen (vgl. Wegner 2012: 70), denn wo schon die Feststellung öffentlicher Güter verweigert werden kann, ist die Anarchie der Marktkräfte vom puristischen Verzicht auf ihre volkswirtschaftliche Entfesselung schwer zu unterscheiden.

Diese Unbestimmtheit ist darauf zurückzuführen, dass Buchanan „öffentliche Güter“ gegen Lehrbuchstandards entwarf (vgl. Malkin/Wildavsky 1991; Priddat 2009). Er selbst gehörte nicht den ‚Mainstream Economics‘ an, sondern vertrat eine seinerzeit noch heterodoxe Außenseiterposition.<sup>3</sup> Öffentliche Güter existieren für ihn nicht schon modellimmanent (vgl. Buchanan 1999a [1968]; 1999b [1986]). Zwar bleibt der Staat formal als Kompensationsagentur von „Marktversagen“ konzipiert. Er ist für diejenigen Kollektivbelange zuständig, die durch eine freie Kräftekoordination nicht bedient werden können oder sollen. Doch ist das kein Gedankenexperiment oder ein rein wirtschaftszentrierter empirischer Anker „der positiven ökonomischen Analyse“ (Wegner 2012: 19). Buchanans Kollektivgüter sind vielmehr konkrete Resultate prinzipieller Zahlungsbereitschaft. Legitimiert sind sie durch ihren rechtlichen Status, nicht durch ökonomische Modelleigenschaften.

Entgegen einer bloß metaphorischen Analogie zwischen individuellem Markttausch bepreister Privatgüter versus politischen Kollektivgütern wird das Stillen öffentlichen Bedarfs darum auch nicht pauschal durch Stimmzettel legitimiert (vgl. Brennan/Buchanan 1988 [1980]: 192) und abstrakt entgolten, wie es vergleichbaren Demokratietheoremen der Kollektivgüterbewilligung genügt (vgl. u. a. Musgrave/Musgrave/Kullmer 1975: 7; Priddat 2009: 14; Downs 1957). Regierende und Wähler\_innen sind nicht als Akteure mit separaten Strategien modelliert, vor allem nicht so, als würden konkurrierende Kandidat\_innen einen politischen Angebotsmarkt strukturieren, aus dessen Gütersortiment Bürger\_innen mittels Stimmzuteilung nachfragen und damit automatisch den Grad ihrer steuerlichen Zahlungsbereitschaft bekunden.

- 2 Pies (1996: 13) notiert treffend, dass Buchanan keinen ideologisch verschleierte Effizienzbegriff der wohlfahrtsökonomischen Art verwendet, der „als ein vom Marktprozeß losgelöstes Ergebnisideal“ eingeführt wird, das empirisch dann nicht messbar ist, sondern Konsens als modellinternes empirisches Effizienzkriterium verankert, „das gezielt den Anschluß an die real vorfindlichen Interessen realer Bürger in realen Situationen sucht“.
- 3 Später indes Dworkin (2011: 81): „Vom Standpunkt jeder ausgefeilten volkswirtschaftlichen Theorie aus sind auch die öffentlichen Ressourcen, über die ein Individuum verfügen kann, Teil seiner privaten Ressourcen“.

Da für Buchanan also weder objektive öffentliche Güter existieren noch ihre majoritäre Bestellung zulässig ist, definiert erst ein Konsens über die gemeinsame Finanzierungswürdigkeit einer Leistung den Kollektivgutstatus. Die ‚preisliche‘ Umlage auf die einzelnen Steuerpflichtigen kann in einem weiteren Schritt erfolgen, der keine zwingende Einstimmigkeit erfordert, weil die Bereitschaft zur – gegebenenfalls ungleichen, zum Beispiel sozial gerecht verteilten oder Privilegienverluste kompensierenden – Kostenteilung durch Kollektivgutkonsens bekundet wurde. So werden privatvertragliche Kaufvertragslogik und politisches Bestellerprinzip demokratietheoretisch enggeführt, weil die Entscheidung, ob und inwieweit öffentliche Zuständigkeit erforderlich sein soll, den Nützlichkeitskalkulationen aller beteiligten Individuen obliegt. Eine staatliche *Selbstaktivierung* im Marktversagensfall schließt diese Konzeption aus.

## 5. Buchanans Kontraktualismus

Es sei dahingestellt, ob Buchanan alle politischen Implikationen seines Modells im Blick hatte oder hätte begrüßen können. Im Rückblick sind seine asketischen Ideale schwer zu trennen von den systemischen Budgetkrisen der jüngeren USA und ihren maroden Kommunal- und Föderalfinanzen (vgl. Peck 2016; allerdings Wegner 2012: 11, 16). Theoretisch herauszustellen bleibt, inwiefern Buchanans Kollektivgütermodell seiner Vertragstheorie zuarbeitet.

Buchanans Konstitutionenökonomie kombiniert einen *Public Choice*-Ansatz mit politikphilosophischem Kontraktualismus und unterlegt beide mit dem finanzwissenschaftlichen Tauschnutzenparadigma Wicksells. Durch diese interdisziplinäre Trias gewinnt Buchanan ein prozedurales Finanzverfassungsmodell, das Anreize minimiert, sich der Finanzierung gemeinsam erstrebter Vorteile strategisch zu entziehen. Denn indem die Verhandlung über ein Finanzregelwerk kontiniert wird, soll Güterteilung auf der Grundlage von kollektiver Verbindlichkeit durch Verantwortung interessegeleiteter Individuen ermöglicht werden. Die freiheitliche Verfassungsperspektive wird insofern eingenommen, um nutzenmaximierendes Entscheidungshandeln von Akteuren zu ermöglichen *und* Selbstbindungen zu unterwerfen, denn „[a]lle konstitutionellen Regeln können als Begrenzungen der potentiellen Macht interpretiert werden“ (Brennan/Buchanan 1988 [1980]: 11).

Die Zugänglichkeit der Finanzverfassung soll die Gestaltungsspielräume einzelner Legislaturperioden einerseits so limitieren, dass auf budgetärem Weg keine potentiell irreversiblen Staatsstrukturveränderungen vorgenommen werden können und sich andererseits keine partikularen Umverteilungsvorteile fiskalisch verstetigen lassen. So verschließen einheitlich zu bestimmende, verfassungsmäßig auf „Grundsätze der Allgemeinheit“ verpflichtete Regeln – zu denen bereits die Aufgaben des Staates und zulässige Verteilungsprinzipien selbst gehören (Bestimmung, was öffentliche Güter sind beziehungsweise wie sie zu bestimmen sind; nicht aber zwingend, wer sie wie finanziert) – jedes „Einnahmepotential“, das Einzelregierungen „durch eine raffinierte Diskriminierung zwischen verschiedenen Personen und Gruppen von Steuerzahlern erzielen“ könnten (ebd.: 45).

Dass Buchanan dafür auf den politischen Kontraktualismus zurückgriff, ist konsequent. Dieser argumentiert standardmäßig von einem normativen und methodologischen Individualismus her. In Buchanans Version ist der primäre Vertragsschluss – die Einrichtung eines

alle Grundrechte und kollektiven Rechtsschutz- beziehungsweise Verteidigungsgüter definierenden *protective state* – durch wechselseitige Kooperationsvorteile der Beteiligten motiviert. Über diese *polity* hinausgehende, also „postkonstitutionelle“ Belange – die eigentlichen *politics* – fallen dann erst der prozeduralen Tagespolitik des *productive state* zu. Zusätzliche Leistungen zu vereinbaren, ist dann nur noch möglich, insoweit die Regeln ihrer Finanzierung bereits konstitutionell spezifiziert sind. Überzieht der Leistungsstaat seine Finanzverfassungsbefugnisse aber, werden quasi-konstitutionelle Neuverhandlungen nach dem Konsensprinzip möglich. Leistungsstaatliche Güterpalette und steuerliche Lastenteilung sind folglich durch das Erfordernis tendenziell einstimmiger Kostenübernahmebereitschaft konditioniert und limitiert.

Konzeptionell besehen verbindet Buchanan *hobbesianische* Elemente (wie eine konstitutionelle Kontraktualisierung von womöglich allerdings ungleichen Eigentumsrechten) mit *lockeanischen* (wie einer postkonstitutionellen, finanzvorbehaltlich fundierten Mitbestimmungsautonomie), *nozickianischen* (Kritik diskret eigentums- und präferenzenmanipulativer Steuerpolitik) und *rawlsianischen* Motiven (konstitutioneller Ungewissheitsschleier; Legitimität politischer Umverteilungsregeln von individueller Freiheitserhaltung abhängig). Im Vergleich der Neuen Kontraktualisten versteht sich sein Werk gegen Rawls und Nozick als *politischere Theorie*: Die Verteilung ist eine individualistisch radikalisierte „Machtfrage, keine ‚Gerechtigkeitsfrage‘“ (Zintl 2000: 101). Denn nur wenn das Staatsbudget nicht als Instrument verschleierte Sonderinteressen benutzt werden könne, dürfe rationale Einstimmigkeit wenigstens unterstellt werden – wie im Ur-Vertrag. Kann man den Individuen nichts ohne ihre Einwilligung wegnehmen und sich oder anderen zuteilen, gewinnen sie gemäß Buchanan den Freiraum, sich auf etwaige Vorteile gemeinsamen Handelns *freiwillig* zu besinnen und sich ohne die kaum berechenbaren Ab- oder Umwege der vermachteten Institutionenpolitik auf transparente Kooperationsgewinne gemeinsamen Handelns zu spezialisieren.

Dafür verwandelt sich Buchanan die wicksellianische Konsenskomponente so an, dass Eintracht über fiskalisch relevante Regelsetzungen und kollektive Belastungsentscheidungen sowohl als empirisches Kriterium für effiziente politische Entscheidungen wie auch als Norm zur Beurteilung vorgeschlagener Regeländerungen fungiert. Nicht nur soll zustimmungslose Benachteiligung zugunsten anderer vermieden werden, weshalb weder Fremdbelastung durch Mehrheitsbeschluss (Kostenexternalisierung) noch zu schlichte Selbstexemption (etwa durch quersubventionierende Bindung an zu spezielle, zum Beispiel bei Nichtnutzenden anfallende Zwecksteuern) erlaubt werden. Auch soll der jeweilige Status quo für neue Individuen akzeptabel bleiben, und so gilt es, eine Vorverpflichtung kommender Generationen und Mitglieder oder eine unverhältnismäßige Gästebelastung zu vermeiden.

Damit entkleidet Buchanan das Bestehende seiner substantiellen Robustheit. Ewige Werte und Dauerbindungen gibt es nicht. Da er keine Umverteilungsziele *a priori* rechtfertigt und keine Verteilungsregeln postuliert, hat keine Vermögensstruktur Anspruch auf dauerhaften Bestand oder staatliche Schonung. Stattdessen insistiert Buchanan auf eine *fiskalpolitisch* aktivierbare Möglichkeit notorischer Neuverhandlung des gesamten Gesellschaftsvertrags. Damit ist seine politische Vertragstheorie die einzige, die sich nicht von vorvertraglichen Naturrechten oder einem allgemeinen Eigentumsstatus her bestimmt (wie Hobbes, Locke, Kant u. a.) oder sich an bestimmte Verteilungsergebnisse bindet (wie Rousseau, Rawls u. a.), sondern in toto über die Prozeduralität eines folglich permanenten Fiskalvertrags entwickelt wird.

Da es hier nicht weiter um den allgemeinen Kontraktualismus Buchanans gehen kann, unterbleibt der Versuch einer exakteren Gesamtdarstellung. Fiskaltheoretisch hervorzuheben sei nur noch, dass Buchanans Modell nicht auf totale Finanzierungsblockaden zielt, sondern sich der vielen Abstufungsmöglichkeiten bewusst ist, die den Zugriff auf öffentliche Güter bis zum Extrem der vollständigen Exklusion limitieren. Leichter möglich sind daher kleinteiligere Lösungen. Dazu zählen etwa zweckgebundene Steuern, Finanzierungsarrangements mit Verfallsfrist und anspruchsegmentierende Leistungen nach dem Bestellerprinzip parafiskalischer Nutzenäquivalenz (Gebühren für konkrete Gegenleistungen, einzahlungsabhängige Sozialversicherungen, korporatistische und betriebliche Varianten usw.). Anders gewendet: Buchanan versucht, fiskalische Zustimmung- oder Zahlungsbereitschaft zu differenzieren als Abstufung zwischen öffentlichem Gut (keine Zugriffsrestriktion aufgrund kollektiver Finanzierung), Clubgut (Exklusionsrecht durch Einzahlungsvorbehalt) und Privatgut (Alleinverfügungsrecht) sowie fiskalföderalistische Erweiterungen (umfassend Brennan/Buchanan 1988 [1980]).

Die ideologische Schlagseite ist dennoch schwer zu übersehen. Etwaiges Desinteresse ökonomisch Bessergestellter an allgemeinsteuerlicher Finanzierung einer bestimmten öffentlichen Leistung, die ihnen keinen Vorteil verschafft, belegt Buchanan nicht nur mit dem Nimbus basisdemokratischer Weihe. Das Bestellerprinzip begünstigt auch eine moralische Individualisierung und ökonomische Segmentierung des Bedarfs sowie eine Vermarktlichung elitär zurückgewiesener Mehrheitsinteressen. *Extensive* wohlfahrtsstaatliche Haushaltsplanungen aus beliebigen Quellen werden damit so unwahrscheinlich wie weitreichende Umverteilungsspielräume (vgl. Buchanan 1984 [1975]: 57). Zwar *müssen* umfassende materielle Privateigentumsrechte und konservative Privilegien nicht Bestandteil konstitutioneller Regeln und Normen werden. Neben der wiederholten Betonung gesellschaftsvertraglich rationaler Reichtumsumverteilungen permanenter oder einmaliger Art und der Denkbarkeit auch großzügig bemessener Transfereinkommen verwies Buchanan ausdrücklich, in *Limits of Liberty* gar zentral und final, auf notwendige Aneignungsschranken für knappe Ressourcen. Das war schon angesichts drängender Verteilungsprobleme von Überbevölkerung über Naturverbrauch bis Überausnutzung der demokratischen Zukunftsreserven durch Wachstumsimperative geboten (ebd.: 253 ff.). Dennoch stellte Buchanan ein spiel- und institutionentheoretisches Modell bereit, mit dem sich *für* einen Rückbau von Staatstätigkeit, *gegen* öffentliche Gütermehrung und *für* die Privatisierung erheblicher Teile der Daseinsvorsorge argumentieren lässt. Was Wicksell noch als Hoffnung und Begrenzung seines Ansatzes galt – eine klassen- und sozialpolitische Nivellierung durch konsensdemokratische Selbstbesteuerungspflicht –, *kann* mit Buchanan als ‚fiskaldemokratisches‘ Subsidiaritätsgebot ausgelegt werden. Solch ein Gebot könnte zumal bei verschärfter sozioökonomischer Ungleichheit diejenigen strukturell benachteiligen, die weder über solidarische noch private Alternativressourcen verfügen, die an wirtschaftsschwache Regionen oder Milieus gebunden sind, selbst im öffentlichen Sektor arbeiten und so fort.

## 6. Fazit

Wicksells und Buchanans gemeinsame Grundlegung kann als politische Ausweitung des originär finanzwissenschaftlichen Problems der Kostenüberwälzung begriffen werden. Für wirtschaftlich strukturierte Beziehungen gilt Vorteilsstreben – ob transparent oder klandestin – als gewöhnliches Verhalten. Die Legitimitätsfrage kann dabei als Kostenproblem rationalisiert werden, dessen Tauschbalance sich durch Effizienz bemisst. Je asymmetrischer die Tauschmacht ist, desto ungleicher kann der Nutzen verteilt werden, doch desto unsicherer werden auch Gewinnchancen. Etwaige Kooperationsvorteile schwinden, wo die Reziprozität der Tauschbeziehung fraglich wird oder erodiert. Übertragen auf die Produktion gemeinsamer Güter wird ein derart ökonomisch modelliertes Sozialverhältnis notwendig politisch, denn der Kooperationszweck im Politischen ist nicht Effizienz, sondern Effektivität. Ein Produktionsziel oder Gut soll oder muss gar realisiert oder geschützt werden. Effizienz wird nur *zwischen* den Nachfragenden bestimmt, da sie als Konsument\_innen von etwaigen Verhandlungsgewinnen profitieren. Doch je ungleicher die Verteilung von Aufwand und Nutzen ausfällt, desto mehr verlieren sich die Eigenschaften eines Kollektivgutes. Eine stärkere Seite kann die Kosten der unterlegenen in die Höhe treiben, ihre Interessen an einem fairen *burden-sharing* ausnutzen.

Diese Modellierung eignet sich besonders, wenn Demokratie selbst als ein Kollektivgut interpretiert wird, dessen Unterhalt durch die an ihr Interessierten zu gewährleisten ist. Denn solange die Extraktion einseitig verordnet werden kann beziehungsweise solange eine Externalisierung der Unterhaltskosten mitbestimmungslos möglich ist und gelingt, stellt sich kein Problem, jedenfalls kein ‚ökonomisches‘. Wird die Kostenüberwälzung indes mehrheitsdemokratisch internalisiert – sei es durch Ausbeutung, sei es durch Verschleierung – entstehen Autorisierungs- und Autoritätskonflikte: Immer mehr Überzeugungsaufwand wird erforderlich, um Investitions- und Pflegemotivation zugunsten öffentlicher Güter zu erhalten; effektive Opposition gegen klandestine Finanzierung fragwürdiger Zwecke wird behindert.<sup>4</sup>

Wicksells und Buchanans Lösung für solche Problematiken lautet, allseitigen Konsens über die Kollektivgutdefinition zum fundamentalen Legitimationsprinzip zu erklären und an eine Kostenbeteiligungsverpflichtung zu koppeln. Der Nutzen soll mithin nach dem Äquivalenzprinzip bestimmt werden, die Kosten können anderen, etwa leistungsorientierten Normen folgen. Wicksell nennt dies ein „Selbstbesteuerungsrecht nach Interesse“ und es ist sicher richtig erkannt worden, dass diesem Ideal die genossenschaftliche Vorstellung eines konsensdemokratischen Republikanismus entspricht. Buchanans Kontraktualismus erweitert diesen Ansatz zu einem Liberalismus öffentlicher Güter. Er modelliert die einhellige Zustimmung zu Kollektivgütern (einschließlich der Rechts- und Leistungsstaatsproduktion) als ein Tauschhandeln Gleichberechtigter zugunsten freiwilliger Kooperationsgewinne. Darum lehnt er alle budgetpolitischen Majoritätsregeln im Anschluss an Wicksell ab, die ein instrumentell-strategisch rationales Aufschrauben der Entscheidungs- und Unterhaltskosten durch partikulare Interessengruppen ermöglichen.

Zwischen denjenigen, die den *homo oeconomicus* als heuristische Fiktion beziehungsweise Rollenhypothese oder aber als kulturelles Freiheitsideal verwenden, neigt Buchanan fraglos Letzteren zu (vgl. Zintl 2016). Sein methodologischer Individualismus stellt die in-

4 Steuerideengeschichtlich besehen liegt hier das demokratische und moralische Problem Henry David Thoreaus vor (2004 [1846/49]).

begriffene Ontologie des *homo oeconomicus* nicht als Anthropologie aus, sondern als kontinuierlichen Freiheitsmaßstab der liberal verfassten Gesellschaft (vgl. Lewis/Dold 2020). Gerade weil aber deren Gesellschaftsvertrag Privatinteressen schützt, ist es „das nutzenmaximierende, ökonomische Verhalten der Individuen selbst, das jenen Wohlfahrtsstaat hervorbringt, dessen Begünstigung die *Public Choice*-Theorie der Wohlfahrtsökonomik vorwirft“ (Petersen 1996: 7) und zu moderieren strebt. Gegen diesen Mainstream reflektiert Buchanan, dass eine Gesellschaft, deren Mitglieder ihre Eigeninteressen verfolgen dürfen sollen, kein dem widersprechendes Verhalten erwarten kann, sobald es um Kollektivbelange geht. In klassisch liberalistischer Tradition werden darum Selbstbindungsregeln gefordert.

Damit bestreitet Buchanan nicht, dass es Gründe selbst für großzügige Umverteilungen und ungleiches Engagement für das Gemeinwesen geben könne. Auch verurteilt er keine Nutzenasymmetrien. Doch will er die Rechtfertigungsgründe für Ungleichheiten nicht selbst vorgeben, sondern versteht das Vorbringen solcher Gründe selbst als Austausch über Interessen und Präferenzen. Umso mehr sucht er nach verallgemeinerbaren Motiven für tauschadäquate Institutionen kollektiver Regelsetzung, die ihre Geltung nicht unverbrüchlich in einem fiktiven, sei es philosophischen, sei es historischen Ideal oder Ursprung verankern, sondern den rationalen Interessenkalkulationen echter Mitglieder fortwährend genügen.

Darin begründet sich Buchanans Suche nach einem Nutzleistungsoptimum als Wohlfahrtskriterium. Er findet es in einer prinzipiell allgemeinen Steuerpflicht gleichberechtigter Staatsbürger\_innen, die eine zustimmungslose Kostenüberwälzung dadurch ausschließen will, dass die Zahlungspflichtigen tendenziell einstimmig definieren müssen, was sie als finanzierungswürdiges öffentliches Gut betrachten, und die just darum aber auch nur eine steuerstaatliche Finanzverfassung dulden können. Denn allein diese gewährleistet, dass kein individueller Beteiligungszwang entsteht, der substantieller wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit entbehrt oder subsidiäre Alternativen zugunsten politischer Einkommen und Renten untergräbt. Vereinfacht gesagt: Eine Leistungsverpflichtung kann nicht Mittellosen auferlegt werden, wenn deren geschlossene Zustimmung unentbehrlich sein soll. Ihre pauschale oder kontinuierliche Einwilligung in offensichtliche Ausbeutung wäre – so schon Wicksells Kalkül – *irrational*. Insofern ist der Steuervorbehalt als Ausdruck eines eigentumsschonenden und an der individuellen Leistungsfähigkeit orientierten Finanzierungsmediums ein überzeugendes Instrument demokratischer Rationalität.

Dennoch fällt im Theorienvergleich zwischen Wicksell und Buchanan die Verschiebung von einem konsenskulturellen zu einem libertären Verständnis demokratischer Öffentlichkeit auf: von einer politischen Konzeption, die kollektive Güter als emanzipatorische Chance versteht, hin zu einer Marktgesellschaft, die eine die Freiheit des Individuums bedrohende Zwangsbewirtschaftung durch gelenkte Marktwirtschaft fürchtet. Im einen Fall also wird fokussiert, was Bürger\_innen einen könnte, da es nur gemeinsam erreichbar ist. Im anderen Fall wird darauf geachtet, dass kein Konkurrent den anderen übervorteilt – sei es durch Zahlungsnachlässe, sei es durch Aus- oder Übernutzung öffentlicher Güter. Dennoch interpretieren beide Ansätze die Öffentlichen Finanzen nicht von der Frage ihrer absoluten Kosten her, sondern von der relationalen Rationalität kollektiven Entscheidens. Der ‚Etat‘, der Staatshaushalt, ist dabei als Ausdruck von privatinteressenbasierter Volkssouveränität zu begreifen, als ein Abbild der sozialen Gesellschaftsverfassung, ihrer inneren Konflikte und ihrer pluralistischen Werte. Nur radikalisiert Buchanan den Zusammenhang zwischen einer individualistisch fundierten Volks- und einer steuerlichen Fiskalsouveränität. Er will Volkssouveränität gewissermaßen in fiskalischer Echtzeit reproduziert sehen.

Zugleich mahnt der Fall Buchanans, das Werk nicht mit den zeitgenössischen Umständen und ideologischen Motiven seines Autors zu verwechseln. Realisiert würde seine fiskalische Vetotheorie in verschiedenen Kontexten sehr unterschiedliche Wirkungen entfalten. In der Möglichkeit, eine Überwälzung von Kollektivkosten auf Dritte, sei es auf Gemeinschaftsfremde, in der Konkurrenz Unterlegene, Unterdrückte oder auf zukünftige Generationen, konstitutionstheoretisch zu kritisieren, bewahrt Buchanans Adaption jedenfalls Wicksells emanzipatorisches Potential. Dieses Potential wird verkannt, wenn die Einstimmigkeitsregel nur als Chance für pekuniären Egoismus und als ideologisches Werkzeug zur Steuerverkürzung ohnehin schon Bessergestellter begriffen wird. Diese Befürchtung liegt historisch-konkret und biographisch bei Buchanan nahe. Daher lohnt der Rückblick auf Wicksell umso mehr. Denn ein Vetorecht für fiskalische Belastungsentscheidungen gälte auch für solche, die etwa eine „Liberalisierung“ öffentlicher Güter oder, andersherum, die Sozialisierung privater Güter kritisieren. Es stünde auch jenen zu, die eine privilegierende Belastung beispielsweise lizenzierter, regulierter oder monopolistischer Marktakteure fürchten. Schützenhilfe bekäme von Buchanan auch, wer aus demokratischen Transparenz- und Repräsentationsgründen dem Besteller- und Echtzeitprinzip steuerbasierter Budgets zuspricht oder aus Austeritäts- und Nachhaltigkeitsgründen der steuerstaatlich engeren Verkopplung von öffentlichen Ausgaben und realer volkswirtschaftlicher Leistungsfähigkeit das Wort redet. Insofern ließe sich Buchanans Theorie des permanenten Fiskalvertrags für die längst wiedereröffnete Debatte (vgl. Foundational Economy Collective 2018; Honig 2017; Mazzucato 2014; 2019; Priddat 2009; Huhnholz 2018b; 2019; Wingert 2019) über die auch demokratietheoretisch überfällige Relativierung des standardökonomischen Modells steuerfinanzierter öffentlicher Güter verwenden.

## Literatur

- Arrow, Kenneth, 1951: *Social Choice and Individual Values*, London.
- Backhaus, Jürgen G. / Wagner, Richard E., 2005: From Continental Public Finance to Public Choice: Mapping Continuity. In: *History of Political Economy* 37, 314–332.
- Behnke, Joachim, 2006: Die politische Theorie der Politökonomie: James Buchanan. In: André Brodocz / Gary Schaal (Hg.), *Politische Theorien der Gegenwart I*, 2. Auflage, Opladen / Farmington Hills, 111–147.
- Biebricher, Thomas, 2018: *The Political Theory of Neoliberalism*, Stanford.
- Binder, Andrea 2019: *The Politics of the Invisible: Offshore Finance and State Power. A Country-level Comparison*; <https://www.repository.cam.ac.uk/bitstream/handle/1810/294713/Binder%202019%20Offshore%20finance%20and%20state%20power.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 13.01.2021.
- Blankart, Charles B., 1995: Knut Wicksells Finanztheoretische Untersuchungen 1986–1996. Ihre Bedeutung für die moderne Finanzwissenschaft. In: *Finanzarchiv*, N.F. Band 52, 437–459.
- Blankart, Charles B., 2017: *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 9. Auflage, München.
- Boettke, Peter J. / King, M. Scott, 2021: James M. Buchanan on „the relatively absolute absolutes“ and „truth judgments“ in Politics. In: *Public Choice* (online first-Version).
- Boettke, Peter J. / Stein, Solomon, 2018 (Hg.): *Buchanan’s Tensions: Reexamining the Political Economy and Philosophy of James M. Buchanan*, Arlington.
- Boltanski, Luc / Esquerre, Arnauld, 2018: *Bereicherung. Eine Kritik der Ware*, Berlin.

- Bredt, Stephan, 2007: Constitutional Economics und gewaltenteiliges Demokratieverständnis. In: *Der Staat* 46, 589–604.
- Brennan, Geoffrey / Buchanan, James M., 1988: Besteuerung und Staatsgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung [1980], hg. und übersetzt von Cay Folkers, Hamburg.
- Brennan, Geoffrey / Buchanan, James M., 1999: The Reason of Rules. *Constitutional Political Economy* [1985] (Collected Works, Band 10), Indianapolis.
- Buchanan, James M., 1976: A Hobbesian Interpretation of the Rawlsian Difference Principle. In: *Kyklos* 29, 5–25.
- Buchanan, James M., 1979: Eine ökonomische Betrachtung der ‚wissenschaftlichen‘ Politik [1968]. In: Werner W. Pommerehne / Bruno Frey (Hg.), *Ökonomische Theorie der Politik*, Berlin, 37–49.
- Buchanan, James M., 1984: Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan [1975], Tübingen.
- Buchanan, James M., 1999a: The Demand and Supply of Public Goods [1968] (Collected Works, Band 5), Indianapolis.
- Buchanan, James M., 1999b: Better than Plowing [1986]. In: Ders., *The Logical Foundations of Constitutional Liberty* (Collected Works, Band 1), Indianapolis, 11–27.
- Buchanan, James M., 2000: The Balanced Budget Amendment. Clarifying the Arguments [1997]. In: Ders., *Debt and Taxes* (Collected Works, Band 2), Indianapolis, 493–518.
- Buchanan, James M. / Musgrave, Richard A., 1999: *Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge.
- Buchanan, James M. / Tullock, Gordon, 1962: *Calculus of Consent*, Ann Arbor.
- Buggeln, Marc / Schönhärl, Korinna, 2020: Die Kosten der Rettung Europas: Schulden- und Steuerkulturen in historischer Perspektive; <https://www.hsozkult.de/debate/id/diskussionen-5048>, 26.08.2020.
- Cagé, Julia, 2020: *The Price of Democracy. How Money Shapes Politics and What to Do about It*, Cambridge.
- Cassee, Andreas, 2019: Steuern auf legitimes Eigentum oder legitimes Eigentum durch Steuern? In: Karsten Fischer / Sebastian Huhnholz (Hg.), *Liberalismus. Traditionsbestände und Gegenwartskontroversen*, Baden-Baden, 217–243.
- Corneo, Giacomo, 2014: *Bessere Welt. Hat der Kapitalismus ausgedient? Eine Reise durch alternative Wirtschaftssysteme*, Wien.
- Dietsch, Peter, 2015: *Catching Capital. The Ethics of Tax Competition*, Oxford.
- Döhr, Julian / Goldschmidt, Nils / Störring, Matthias, 2018: Die ökonomische Analyse des Staates und der Politik. In: Rüdiger Voigt (Hg.), *Handbuch Staat*. Band 1, Berlin, 65–76.
- Döpking, Lars, 2018: Fiskalregime – eine andere Geschichte des modernen Staates. In: *Mittelweg* 36 27 (1), 3–47.
- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- Dworkin, Ronald, 2011: *Was ist Gleichheit?*, Berlin.
- Engel, Gerhard, 1996: Die Grenzen der politischen Öffentlichkeit. Jürgen Habermas und die konstitutionelle Gesellschaftstheorie. In: Ingo Pies (Hg.), *James Buchanans konstitutionelle Ökonomik*, Tübingen, 19–55.
- Eusepi, Giuseppe, 2020: From Subjectivism to Constitutionalism: the Intellectual Journey of James M. Buchanan through his Italian Heroes. In: *Public Choice* 183, 273–285.
- Feld, Lars P., 2020: The Quest for Fiscal Rules. In: John B. Taylor (Hg.), *From the Past to the Future. Ideas and Actions for a Free Society*, The Mont Pelerin Society 1980–2020, Stanford.
- Foundational Economy Collective, 2019 [2018]: *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*, Berlin.
- Grossekettler, Heinz, 1997: Knut Wicksells „Finanztheoretische Untersuchungen“. *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge* Nr. 247, Münster.

- Hager, Sandy B., 2015: Corporate Ownership of the Public Debt. Mapping the New Aristocracy of Finance. In: *Socio-Economic Review* 13, 505–523.
- Hansjürgens, Bernd, 2000: The Influence of Knut Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan. In: *Public Choice* 103, 95–116.
- Hardin, Garrett, 1968: The Tragedy of the Commons. In: *Science* 162, 1243–1248.
- Hettich, Walter / Winer, Stanley L, 1988: Economic and Political Foundations of Tax Structure. In: *The American Economic Review* 78, 701–712.
- Hettich, Walter / Winer, Stanley L, 1999: *Democratic Choice and Taxation. A Theoretical and Empirical Analysis*, Cambridge.
- Honig, Bonnie, 2017: *Public Things: Democracy in Disrepair*, New York.
- Huhnholz, Sebastian, 2017: Was soll das heißen: „Steuerstaat“? In: Ute Schmiel / Werner Nienhüser (Hg.), *Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft 29: Steuern und Gesellschaft*, Marburg, 15–48.
- Huhnholz, Sebastian, 2018a (Hg.): *Fiskus – Verfassung – Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis heute*, Baden-Baden.
- Huhnholz, Sebastian, 2018b: Demokratie als öffentliches Gut? Die Finanzierung souveräner Freiheit im Steuerstaat, In: *Politische Vierteljahresschrift* 59, 37–61.
- Huhnholz, Sebastian, 2019: Die unsichtbare Hand des Staates; <https://soziopolis.de/lesen/buecher/artikel/die-unsichtbare-hand-des-staates/>, 16.08.2020.
- Irving, Sean, 2020: Power, Plutocracy and Public Finance. James M. Buchanan and the ‚Italian Tradition‘. In: *Global Intellectual History* (online first Version).
- Iversen, Torben / Soskice, David, 2019: *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*, Princeton.
- Jörke, Dirk, 2019: *Die Größe der Demokratie. Über die räumliche Dimension von Herrschaft und Partizipation*, Berlin.
- Kersting, Wolfgang, 1994: *Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrages*, Darmstadt.
- Keynes, John Maynard, 1955 [1936]: *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, Berlin.
- Kirchhof, Paul, 2014: Ethos der Steuergerechtigkeit. In: *Juristenzeitung* 70, 105–113.
- Koller, Peter, 1987: *Neue Theorien des Sozialkontrakts*, Berlin.
- Leipold, Alexander, 2018: Rezension zu MacLean, Nancy: *Democracy in Chains*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 60, 171–174.
- Lessenich, Stephan / Ostner, Ilona, 1998: *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt (Main) / New York.
- Lewis, Paul / Dold, Malte F., 2020: James Buchanan on the Nature of Choice: Ontology, Artifactual Man, and the Constitutional Moment in Political Economy. In: *Cambridge Journal of Economics* 44, 1159–1179.
- Lundberg, Urban, 2015: „Volksheim“ oder „Mitbürgerheim“. Per Albin Hansson und die schwedische Demokratie. In: Tim B. Müller (Hg.), *Normalität und Fragilität. Demokratie nach dem Ersten Weltkrieg*, Hamburg, 344–378.
- MacLean, Nancy, 2017: *Democracy in Chains: The Deep History of the Radical Right’s Stealth Plan for America*, London.
- Malkin, Jesse / Wildavsky, Aaron, 1991: Why the Traditional Distinction between Public and Private Goods Should be Abandoned. In: *Journal of Theoretical Politics* 3, 355–378.
- Mazzucato, Marianna, 2014: *Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum*, München.
- Mazzucato, Marianna, 2019: *Wie kommt der Wert in die Welt? Von Schöpfern und Abschöpfung*, Frankfurt (Main) / New York.
- Meadowcroft, John, 2020: Buchanan at the American Founding. The Constitutional Political Economy of a Republic of Equals and Unequals. In: *Public Choice* 183, 389–403.
- Murphy, Liam / Nagel, Thomas, 2002: *The Myth of Ownership*, New York.

- Musgrave, Richard A. / Musgrave, Peggy B. / Kullmer, Lore, 1975: Die öffentlichen Finanzen in der Theorie und Praxis, Band 1, Tübingen.
- Musgrave, Richard A. / Peacock, Alan T., 1958 (Hg.): *Classics in the Theory of Public Finance*, Houndmills / London.
- Müller, Hans-Peter, 2020: *Max Weber. Eine Spurensuche*, Berlin.
- Müller-Plantenberg, Urs, 1982: Mehrheit und Minderheit zwischen Macht und Markt. Die Abwertung des Mehrheitsprinzips in der Theorie des Public Choice. In: *Leviathan* 10, 239–253.
- Neuhäuser, Christian, 2018: *Reichtum als moralisches Problem*, Berlin.
- Niesen, Peter, 2009: Vom Nutzen der Toten für die Lebenden. Zu Jeremy Bentham's Staatseinnahmen ohne Belastung. In: *Berliner Debatte* Initial 20 (4), 62–69.
- Offe, Claus, 2016: *Europa in der Falle*, Berlin.
- Olson, Mancur, 1965: *The Logic of Collective Action*, Cambridge.
- O'Neill, Martin / Orr, Shepley, 2018 (Hg.): *Taxation. Philosophical Perspectives*, Cambridge.
- O'Neill, Martin / Williamson, Thad, 2012 (Hg.): *Property-Owning Democracy. Rawls and Beyond*, Malden (MA) / Oxford.
- Ottmann, Henning, 2012: *Geschichte des politischen Denkens*, Band 4/2, Stuttgart.
- Peck, Jamie, 2016: Pushing Austerity. Staatsversagen, bankrotte Kommunen und die Krisen des fiskalischen Föderalismus in den Vereinigten Staaten. In: Thomas Biebricher (Hg.), *Der Staat des Neoliberalismus*, Baden-Baden, 237–262.
- Petersen, Thomas, 1996: Individuelle Freiheit und allgemeiner Wille. Buchanans politische Ökonomie und die politische Philosophie, Tübingen.
- Pies, Ingo, 1996: Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag James Buchanans. In: Ders. (Hg.), *James Buchanans konstitutionelle Ökonomie*, Tübingen, 1–18.
- Piketty, Thomas, 2014: *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, München.
- Piketty, Thomas, 2020: *Kapital und Ideologie*, München.
- Pistor, Katharina, 2019: *The Code of Capital. How the Law Creates Wealth and Inequality*, Princeton / Oxford.
- Priddat, Birger P., 2009: *Politische Ökonomie. Neue Schnittstellendynamik zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik*, Wiesbaden.
- Reimer, Ekkehart, 2013: Die sieben Stufen der Steuerrechtfertigung. In: Boris Gehlen / Frank Schorkopf (Hg.), *Demokratie und Wirtschaft. Eine interdisziplinäre Herausforderung*, Tübingen, 113–141.
- Reinhard, Wolfgang, 1999: *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Frankfurt (Main).
- Rosanvallon, Pierre, 2013: *Die Gesellschaft der Gleichen*, Hamburg.
- Saez, Emmanuel / Zucman, Gabriel, 2020: *Der Triumph der Ungerechtigkeit. Steuern und Ungleichheit im 21. Jahrhundert*, Berlin.
- Sahr, Aaron, 2017: *Keystroke-Kapitalismus. Ungleichheit auf Knopfdruck*, Hamburg.
- Samuelson, Paul A. / Musgrave, Richard A / Sandelin, Bo, 1988: *Knut Wicksells Opus: Eine Kritische Würdigung. Vademecum zu Einem Weitsichtigen Klassiker*, hg. von Horst Claus Recktenwald, Düsseldorf.
- Schefczyk, Michael, 2003: *Umverteilung als Legitimationsproblem*, Freiburg / München.
- Schön, Lennart, 2010: The Rise of the Fiscal State in Sweden. In: José Luís Cardoso / Pedro Lains (Hg.), *Paying for the Liberal State. The Rise of Public Finance in Nineteenth-Century Europe*, New York, 162–185.
- Sen, Amartya, 1970: *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco.
- Staab, Philipp, 2019: *Digitaler Kapitalismus. Markt und Herrschaft in der Ökonomie der Unknappheit*, Berlin.
- Steinmo, Sven, 1993: *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven / London.

- Steinmo, Sven, 2018 (Hg.): *The Leap of Faith. The Fiscal Foundations of Successful Government in Europe and America*, Oxford.
- Streeck, Wolfgang, 2013a: *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin.
- Streeck, Wolfgang, 2013b: *Die Krise der Staatsfinanzen. Demokratieversagen? Kapitalismusversagen!* In: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 6, 7–20.
- Streeck, Wolfgang / Mertens, Daniel, 2013: *Public Finance and the Decline of State Capacity in Democratic Capitalism*. In: Armin Schäfer / Wolfgang Streeck (Hg.), *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge / Malden, 26–58.
- Sturn, Richard, 2020: *Public Credit, Capital, and State Agency. Fiscal Responsibility in German-Language Finanzwissenschaft*. In: *Research in the History of Economic Thought and Methodology* 38, 97–121.
- Thomas, Alan, 2016: *Republic of Equals: Pre-distribution and Property-owning Democracy*, New York.
- Thoreau, Henry D., 2004: *Über die Pflicht zum Ungehorsam gegen den Staat/Civil Disobedience*, Zürich.
- Toma, Eugenia Froedge / Toma, Mark, 1986: *Constitutional Tax Constraints within a Classical Model of Leviathan*. In: *History of Political Economy* 16, 89–105.
- Vanberg, Viktor J, 2004: *Sozialstaatsreform und die soziale Gerechtigkeit*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 45, 173–180.
- Vogl, Joseph, 2021: *Kapital und Ressentiment. Eine kurze Theorie der Gegenwart*, München.
- Wagner, Richard E., 2018 (Hg.): *James M. Buchanan. A Theorist of Political Economy and Social Philosophy*, New York.
- Wallis, John J., 2014: *The Constitution of Coercion. Wicksell, Violence, and the Ordering of Society*. In: Jorge Martinez-Vazquez / Stanley L. Winer (Hg.), *Coercion and Social Welfare in Public Finance. Economic and Political Perspectives*, New York, 29–59.
- Wegner, Gerhard, 2012: *Ökonomischer Liberalismus als politische Theorie*, Tübingen.
- Wicksell, Knut, 1896: *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Aalen (Nachdruck o.J.; Orig., Jena).
- Wicksell, Knut, 1999: *Selected Essays*, 2 Bände, hg. von Bo Sandelin, New York.
- Wingert, Lutz, 2019: *Kollektivgüter jenseits des Kapitalismus*. In: Smail Raptic (Hg.), *Jenseits des Kapitalismus*, Freiburg / München, 259–287.
- Wright, Erik Olin, 2017: *Reale Utopien. Wege aus dem Kapitalismus*, Berlin.
- Yi-chong, Xu / Bahgat, Gawdat, 2010 (Hg.): *The Political Economy of Sovereign Wealth Funds*, New York.
- Zintl, Reinhard, 1983: *Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft. Untersuchungen zur politischen Theorie von James M. Buchanan und Friedrich August von Hayek*, Berlin.
- Zintl, Reinhard, 1986: *Vertrag ohne Voraussetzungen. James M. Buchanan*. In: Hans-Peter Müller / Lucian Kern (Hg.), *Gerechtigkeit, Diskurs oder Markt. Die neuen Ansätze der Vertragstheorie*, Wiesbaden, 111–126.
- Zintl, Reinhard, 2000: *Die libertäre Sozialstaatskritik bei Hayek, Buchanan und Nozick*. In: Wolfgang Kersting (Hg.), *Die politische Philosophie des Sozialstaats*, Weilerswist, 95–119.
- Zintl, Reinhard, 2016: *Über James M. Buchanan. Libertärer Gesellschaftsvertrag und freiheitliche Kultur*. In: Thomas Biebricher (Hg.), *Der Staat des Neoliberalismus*, Baden-Baden, 99–120.
- Zucman, Gabriel, 2014: *Steueroasen. Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*, Berlin.