

Finanzwissenschaft

von

Dr. Heinz Kolms

o. Professor an der Universität Kiel

I

Grundlegung. Öffentliche Ausgaben

Dritte, verbesserte Auflage



Sammlung Göschen Band 148

Walter de Gruyter & Co. · Berlin 1966

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung - J. Guttentag,
Verlagsbuchhandlung - Georg Reimer - Karl J. Trübner - Veit & Comp.

Die Gesamtdarstellung umfaßt folgende Bände:

- Band I: Grundlegung. Öffentliche Ausgaben
(Band 148)
- Band II: Erwerbseinkünfte. Gebühren und Beiträge. Allgemeine Steuerlehre (Band 391)
- Band III: Besondere Steuerlehre
(Band 776)
- Band IV: Öffentlicher Kredit. Öffentlicher Haushalt. Finanzausgleich (Band 782/782a)



Copyright 1966 by Walter de Gruyter & Co., vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung - J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung - Georg Reimer Karl J. Trübner - Veit & Comp., Berlin — Alle Rechte, einschl. der Rechte der Herstellung von Photokopien und Mikrofilmen, vom Verlag vorbehalten. — Archiv-Nr. 7521660. —

Satz und Druck: Paul Funk, Berlin 30. — Printed in Germany.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Kapitel I. Grundlegung	5
§ 1. Das Objekt der Finanzwissenschaft	5
1. Die öffentliche Finanzwirtschaft	5
2. Öffentliche Finanzwirtschaft und private Wirtschaft	5
3. Die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft — Finanzwissenschaft	8
4. Gliederungsübersicht	9
§ 2. Der institutionelle Rahmen der öffentlichen Finanzwirtschaft	10
1. Ausgaben der öffentlichen Hand und ihre Abgrenzung gegenüber anderen Möglichkeiten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben	10
2. Einnahmen der öffentlichen Hand	12
3. Der öffentliche Haushalt	15
4. Der Finanzausgleich	16
§ 3. Finanzpolitische Systeme	16
1. Der Absolutismus	16
2. Der Liberalismus	17
3. Der Interventionismus	18
4. Totalitäre Systeme	19
5. Liberal-interventionistisch gemischte Systeme	21
Kapitel II. Finanzpolitische Zielsetzungen	23
§ 1. Grundsatzfragen	23
1. Rangordnung der Zielsetzungen	23
2. Vereinbarkeit der Zielsetzungen	25
3. Zielgerechter Mitteleinsatz	25
4. Nebenfolgen	26
§ 2. Mittelbeschaffung und Neutrale Finanzpolitik	27
1. Mittelbeschaffung als Grundvoraussetzung staatlichen Handelns	27
2. Das Neutralitätspostulat	28
3. Die Würdigung des Neutralitätspostulats	29
§ 3. Umschichtung der Einkommen	34
§ 4. Vermögensumschichtung	37
1. Interpersonale Vermögensverteilung	38
2. Privates und öffentliches Vermögen	41
§ 5. Beeinflussung der Unternehmensformen	43
§ 6. Veränderung der Verhaltensweise der Marktparteien	47
§ 7. Veränderung der Nachfragestruktur	50
1. Förderung einzelner Wirtschaftszweige	50
2. Sozialpolitische Erwägungen	52
3. Berücksichtigung kultureller und sozialhygienischer Belange	52
§ 8. Beeinflussung der Gesamtnachfrage (Beschäftigungspolitische Zielsetzung)	54
1. Das Problem	54
2. Grundkonzeption der fiskalpolitischen Theorie	56

	Seite
3. Spezielle fiskalpolitische Konzeptionen	58
a) „Ankurbelung“ der Wirtschaft	58
b) Antizyklische Politik	59
a) automatische Stabilisierung	60
β) gesteuerte Stabilisierung	60
c) Langfristige Politik	62
4. Die Problematik der Fiskalpolitik	63
a) Konjunkturglättung und Redistribution	63
b) Hebung der konsumtiven Nachfrage und Minderung der Investitionsanreize	63
c) Überwälzung	64
d) „Kalte Sozialisierung“	64
e) Erhaltung des Geldwertes	65
f) Zahlungsbilanz	68
g) Institutionelle Probleme des Mitteleinsatzes	68
Kapitel III. Die Ausgaben der öffentlichen Hand	68
§ 1. Gliederung der öffentlichen Ausgaben	70
1. Ministerialprinzip	70
2. Realprinzip	70
3. Einkommenstheoretisches Gliederungsprinzip	71
4. Nutzzurechnung	78
5. Rentable — nicht rentable Ausgaben	79
6. Ordentliche — außerordentliche Ausgaben	81
7. Finanzstatistische Gliederung	85
§ 2. Beschäftigungswirkungen der öffentlichen Ausgaben ..	87
1. Primäre Wirkungen	89
2. Sekundäre Wirkungen	89
3. Der Staatsausgabenmultiplikator	90
4. Verfeinerungen der Multiplikatortheorie	94
5. Tertiäre Wirkungen	100
6. Eignung der öffentlichen Ausgaben als Mittel der Beschäftigungspolitik	106
a) Rechtliche Institutionalisierung	106
b) Sinnhaftigkeit und Durchführbarkeit	108
7. Beispiele	111
§ 3. Wirkungen der öffentlichen Ausgaben auf die Einkommensverteilung	114
1. Beeinflussung der aus der Produktion fließenden Einkommen	115
2. Beeinflussung der Produktpreisbildung	120
3. Beeinflussung der Einkommen der privaten Haushaltungen ..	124
§ 4. Die Vergabe öffentlicher Aufträge	127
1. Grundsatz der Sparsamkeit	128
2. Wirtschaftspolitische Bedeutung des Vergabewesens	129
§ 5. Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben	132
1. Das Wachsen der Gesamtausgaben	132
2. Die Veränderung der Ausgaben für verschiedene Ausgabezwecke ..	140
Literaturhinweise	148
Namensregister	160
Sachregister	161

Kapitel I. Grundlegung

§ 1. Das Objekt der Finanzwissenschaft

1. Die öffentliche Finanzwirtschaft

Das Objekt der Finanzwissenschaft ist die öffentliche Finanzwirtschaft von Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen bzw. halböffentlichen Körperschaften verschiedener Ordnung. Dazu gehören sowohl der Staat als Ganzes als auch seine Glieder (Länder, Kantone, Gemeinden und Gemeindeverbände), die als Selbstverwaltungskörper eine eigene Finanzwirtschaft haben. Darüber hinaus sind aber auch die Finanzwirtschaften internationaler bzw. übernationaler Gebilde anzumerken, die zwar nicht das Ganze der Staatstätigkeit umfassen, aber für ihre Arbeit auf Teilgebieten wie Kohle und Stahl, Verteidigung usw. die Merkmale öffentlicher Finanzwirtschaft tragen. Ebenso gehören Kirchen, Zwangsversicherungen, öffentlich-rechtliche Kammern und ähnliche hilfsmässige Gebilde (intermediäre Finanzgewalten) zum Objekt der Finanzwissenschaft.

2. Öffentliche Finanzwirtschaft und private Wirtschaft

Zunächst ist der Begriff Finanzwirtschaft zu klären. Dabei ist die Bezeichnung als „Finanz“wirtschaft rein historisch zu verstehen, insofern die öffentliche Finanzwirtschaft heute nicht mehr nur Zahlungen umfaßt, sondern weit darüber hinausgehendes Wirtschaftshandeln.

Soweit man von Finanz„wirtschaft“ spricht, ist eine Abgrenzung gegenüber der privaten Wirtschaft erforderlich, in der Frage nach dem Gemeinsamen und den Unterscheidungsmerkmalen.

Beide sind insofern Wirtschaften, als sie planmäßig Ziele mit Hilfe von knappen Mitteln zu erreichen versuchen und dabei auf eine günstige Relation zwischen Mitteleinsatz und Zielerreichung achten.

Wirtschaftliche Entscheidungen sind in die Zukunft gerichtet, erfordern daher Vorausplanung. In diesem Sinne ist die öffentliche Finanzwirtschaft *Planungswirtschaft*, was seinen Ausdruck im Haushaltsplan findet, der für eine zeitlich begrenzte Periode die von der Leitung der Finanzwirtschaft getroffenen Entscheidungen aufnimmt. Auch im Sektor der privaten Wirtschaft werden Wirtschaftspläne aufgestellt, mit wachsender Rationalität vor allem von den Betrieben, aber selbst (wenn auch weniger konsequent) von den Haushaltungen. Während die öffentliche Finanzwirtschaft nach einem im voraus bewußt — d. h. je nach Staatsaufbau durch einheitliche Willensbildung oder Abstimmung der Mächtegruppen, vgl. Föderalstaat — einheitlich gestalteten Gesamtplan wirtschaftet, fügen sich die an Marktdaten orientierenden Einzelpläne der privaten Wirtschaften erst im Ablauf des Wirtschaftens zum Gesamtgeschehen zusammen, in ständiger Anpassung an die sich möglicherweise ändernden Marktdaten.

Während die Pläne privater Wirtschaftseinheiten auf individuelle *Ziele* gerichtet sind — Nutzen bei Haushaltungen, Erträge bei den Betrieben — verfolgt die öffentliche Finanzwirtschaft Ziele im Interesse der Gesamtheit. Diese Ziele sind, entsprechend der vornehmlichen Aufgabe der öffentlichen Hand, politisch bestimmt. Von wem und unter welchen Bedingungen politisches Wollen in diesen Zielen zum Ausdruck gebracht wird, ist geschichtlichem Wandel unterworfen, ist abhängig von der vorherrschenden politischen Gesamtkonzeption bzw. den Interessen oder Interessenkompromissen der den Staat tragenden politischen Gewalten.

Den privaten Wirtschaftseinheiten stehen zur Erreichung ihrer Ziele eigene *Mittel* der Eigentümer (Vermögen und Einkommen) oder Fremdmittel zur Verfügung. Das Risiko der Verwendung liegt in beiden Fällen bei den die Mittel gebrauchenden Wirtschaftssubjekten. Sie haften für eventuelle Verluste an Fremdmitteln. Neue Mittel sind nur durch entsprechende eigene Gegenleistungen (jetzt oder in der Zukunft) zu erhalten. Auch in den öffentlichen Finanz-

wirtschaften ist die Verwendung von Eigenmitteln denkbar, z. B. bei der Nutzung des Domänenvermögens. Die spezifisch bedeutsame Art der Mittelbeschaffung für die öffentliche Finanzwirtschaft ist jedoch die Zwangseinnahme, ein Rückgriff auf Mittel der privaten Einzelwirtschaften ohne eigene spezifische Gegenleistung kraft Hoheitsgewalt.

Sowohl für die Privatwirtschaften wie für die öffentliche Finanzwirtschaft bedeutet *wirtschaftlich rationales Handeln*, das Verhältnis zwischen Zielen und Mitteln optimal zu gestalten. Das kann erreicht werden, indem zunächst solche Mittel gewählt werden, die für den gewollten Zweck technisch geeignet sind. Weiterhin ist ökonomisch gefordert, daß ein Minimum an Mittelaufwand für ein gegebenes Ziel oder bei gegebenen Mitteln ein Maximum an Zweckerreichung angestrebt wird. Wenn Ziele und Mittel in gewissen Grenzen als manipulierbar angenommen werden können und eindeutig bewertbar sind, so mag es eine Kombination von Zwecken und Mitteln geben, bei der die Differenz zwischen Nutzen (Zweckerfüllung) und Kosten (Mittelaufwand) ein Maximum wird. Diese Kombination wird als ökonomisches Optimum bezeichnet.

Die Bewertung von Nutzen und Kosten der zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit zu vergleichenden Größen mag dabei durchaus unterschiedlich sein. Bei den Privaten ist sie das Ergebnis subjektiver Wertschätzung, bei der öffentlichen Hand dagegen Folge politischer Entscheidung. Diese kann zur gleichartigen Bewertung von Nutzen und Kosten wie bei den privaten Erwerbswirtschaften führen, z. B. für das Erverbsvermögen der öffentlichen Hand, d. h. Wirtschaftlichkeit an der Höhe des Reinertrages messen, an der Rentabilität. Die politische Entscheidung mag aber auch als Ziel die Bedarfsdeckung herausstellen; dann ist bereits bei der Deckung der Kosten durch den Ertrag Wirtschaftlichkeit gegeben. Schließlich kann politisch die Erfüllung einer Aufgabe so hoch bewertet werden, daß der Verkauf von Gütern unter Kosten oder selbst die Hingabe von Leistungen ohne Gegenleistung der Begünstigten als optimales Wirtschaften anzusehen ist. Der öffentlichen Finanzwirt-

schaft ist solches Handeln möglich, da sie stets auf die Wirtschaftskraft ihrer Glieder zurückgreifen kann. Die politische Bewertung ist nicht ohne weiteres die Summe von Einzelbewertungen im privatwirtschaftlichen Sinne, schon deshalb nicht, weil die Vorstellungen und Erwartungen der einzelnen vom Staatshandeln spezifisch andere sind als die hinsichtlich ihres privaten Tuns. Grad und Weite des Unterschieds hängen aber nicht nur von dieser vielleicht als Trennung in öffentliche und private Aufgaben zu bezeichnenden Qualifizierung der Ziele ab, sondern auch von der Art und dem Ausmaß, in dem der einzelne als Träger politischer Entscheidung das Staatshandeln selbst zu beeinflussen vermag. Sind die einzelnen nicht gleichzeitig Träger politischer Entscheidung, so mag die Bewertung von vornherein auseinanderfallen.

3. Die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft — Finanzwissenschaft

Wie das oben bezeichnete Realobjekt „öffentliche Finanzwirtschaft“ wissenschaftlich behandelt werden kann oder soll, ist zeitweilig Streitfrage gewesen, auf die nur in Kürze einzugehen ist. Auf eine gesonderte, ausführliche Darstellung der Geschichte der Finanzwissenschaft wird verzichtet, dafür jeweils in den einzelnen Kapiteln auch auf die frühere Behandlung gleicher Fragestellungen verwiesen.

Es ist der Versuch gemacht worden, die öffentliche Finanzwirtschaft isoliert zu betrachten, d. h. also, die Finanzwirtschaft als autonome Wissenschaft zu behandeln. Es ist jedoch zu bedenken, daß die öffentliche Finanzwirtschaft untrennbar mit dem volkswirtschaftlichen Gesamtgeschehen verbunden ist. Sie beeinflußt, ob sie erwerbswirtschaftlich oder nach anderen Zielsetzungen handelt, die privaten Wirtschaftseinheiten, sei es als Anbieter, Nachfrager oder durch Steuererhebung; andererseits wird die öffentliche Finanzwirtschaft vom Wirtschaften der Privaten berührt, so z. B. dadurch, daß die Summe der Steuereinnahmen — bei gegebenen Steuersätzen — weithin vom Ergebnis des

privaten Wirtschaftshandelns abhängig ist. Die praktische Finanzpolitik läßt diese Zusammenhänge gelten. Sie isoliert sich nicht, sondern baut die Reaktion der Privaten auf Wirtschaftshandlungen der öffentlichen Hand in die finanzpolitischen Kalkulationen ein, z. T. derart, daß ihr Handeln speziell darauf gerichtet ist, bestimmte Reaktionen auszulösen (Fiskalpolitik).

Diese Verflechtung der öffentlichen Finanzwirtschaft mit den privaten Wirtschaften ist auch in der wissenschaftlichen Behandlung zu berücksichtigen. Deshalb gilt es, die Finanzwissenschaft in eine enge Verknüpfung mit der allgemeinen Wirtschaftstheorie zu bringen. So sind bereits die Klassiker der Nationalökonomie verfahren, und die neuere wissenschaftliche Behandlung finanzwirtschaftlicher Fragen geht denselben Weg.

Bei allem ist bewußt zu halten, daß ohne Kenntnis der Institutionen sinnvolle Aussagen nicht möglich sind. Die finanzrechtliche Problematik, die tief in die Sphäre des Staatsrechts eindringt, ist zu beachten. Gleiches gilt von der soziologischen Fragestellung, die zum Verständnis der Entscheidungsfindungen nicht nur der Privaten, sondern auch der öffentlichen Hand beitragen kann. Die Grenze der Behandlung dieser „Hilfswissenschaften“ im Rahmen der Finanzwissenschaft liegt dort, wo ihr Beitrag für das Verstehen der ökonomischen Verhaltensweisen aller von der Finanzwirtschaft betroffenen Personen und Personenkreise aufhört.

4. Gliederungsübersicht

Die Gesamtdarstellung wird in ihren Hauptteilen nach den finanzwirtschaftlichen Institutionen: Ausgaben, Einnahmen, Staatshaushalt und Finanzausgleich gegliedert, um den Zusammenhang mit der traditionellen Behandlung des Stoffes nicht zu verlieren. Innerhalb der einzelnen Teile aber wird die wirtschafts- und finanzpolitische Problematik zu den tragenden Momenten der Behandlung gehören. Dadurch mag die Gefahr eines gewissen Zerreißen der Zusammenhänge in zweifacher Hinsicht entstehen: einmal, in-

dem die institutionellen, zum anderen, daß die wirtschaftlichen Problemzusammenhänge unterbrochen dargestellt werden. Um die darin liegende Gefahr zu umgehen, werden noch im Rahmen der einleitenden Teile der Gesamtdarstellung einige zusammenfassende Übersichten gegeben: Zunächst eine Übersicht über den institutionellen Rahmen der Darstellung nach Staatsausgaben, Einnahmen, Staatshaushalt und Finanzausgleich (§ 2 dieses Kapitels); dann eine Übersicht über die finanzpolitischen Systeme der Neuzeit mit ihren typischen Wandlungen hinsichtlich Planung, Zielsetzung, Mitteleinsatz und Wirtschaftlichkeit (§ 3 dieses Kapitels); darüber hinaus erfolgt eine systematische Darstellung der heute in Praxis und Lehre auftretenden finanzpolitischen Zielsetzungen (Kapitel II).

§ 2. Der institutionelle Rahmen der öffentlichen Finanzwirtschaft

Im folgenden wird eine Übersicht über die finanzwirtschaftlichen Institutionen gegeben, denen die Gesamtdarstellung folgt.

1. Ausgaben der öffentlichen Hand und ihre Abgrenzung gegenüber anderen Möglichkeiten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben setzen die öffentlichen Finanzwirtschaften Mittel, heute vorwiegend Geldmittel ein, die mit dem Akt ihrer Verwendung zu „Ausgaben“ werden. Jedoch steht der öffentlichen Hand nicht nur dieser Weg offen. Es gibt sowohl historisch als auch grundsätzlich weitere Möglichkeiten, insbesondere ist die oikenmäßige und die leiturgische Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu erwähnen.

a) Unter *oikenmäßiger* Deckung (oikos, gr. Haushalt) des Bedarfs versteht man die unmittelbare naturalwirtschaftliche Aufbringung von Leistungen aus der die Leistungen verbrauchenden Wirtschaft selbst. Einzelwirtschaftlich

spricht man dabei von „geschlossener Hauswirtschaft“. Als Beispiel ist die auch heute teilweise gegebene Selbstversorgung auf Bauernhöfen anzuführen. Auch die öffentliche Wirtschaft kennt solche Bedarfsdeckung. Sie spielt historisch eine bestimmende Rolle, z. B. in den königlichen Großhaushaltungen nicht nur der Antike, sondern auch des Mittelalters. Selbst heutzutage sind Elemente oikemäßiger Deckung öffentlicher Bedarfe zu finden. So beispielsweise überall dort, wo der Staat Waffen in eigener Regie erzeugt oder Wehrmachtswerkstätten unterhält.

b) Als *leiturgische* Bedarfsdeckung (*leiturgia*, gr. Leistung für das Volk) wird bezeichnet eine unmittelbare unentgeltliche Heranziehung der Mitglieder des öffentlichen Gemeinwesens zu Diensten und Leistungen. In der Antike spielten Leiturgien in der Form der Heranziehung von Bürgern zur Ausrüstung von Kriegsschiffen, zu Transportleistungen, ja sogar, wie im römischen Reich der Spätzeit, zu Steuereintreibungsdiensten ohne Bezahlung, aber unter Aufbürdung des Risikos, eine bedeutende Rolle. Elemente leiturgischer Deckung sind auch der modernen Wehrdienstpflicht in dem Maße eigen, als die dem Pflichtigen gezahlten Vergütungen (Naturalverpflegung und „Sold“ an Stelle von marktwirtschaftlichem „Lohn“) wesentlich unter den Sätzen liegen, die freiwillig dienenden Söldnern gewährt werden, soweit diese durch marktmäßige Interdependenzen bestimmt sind. Wenn Adolph Wagner zum Ausdruck brachte, daß die Militärdienstpflicht „ihr nächstes Analogon in der Steuerpflicht hat“, so mag das übrigens zu der Erkenntnis beitragen, wie Einnahme- und Ausgabebetrachtung bei der Leiturgie ineinander übergehen. Auch wenn der Staat einen Ablieferungszwang für Güter und Dienstleistungen ausübt, die zu unter den Marktpreisen liegenden Sätzen für Staatszwecke abgegeben werden müssen, zeigen sich Elemente leiturgischer Deckung.

c) Neben diesen nicht-finanziellen Möglichkeiten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die in der *inneren* Ordnung des Gemeinwesens begründet sind, können auch Annexionen

von Land als Siedlungsgebiete sowie unmittelbare und mittelbare¹⁾ Sachtribute, welche Personen, Personengruppen oder Gemeinwesen *außerhalb* des eigenen Staatsgebietes belasten, in diesem Zusammenhang erwähnt werden.

d) Nach diesen abgrenzenden Bemerkungen ist jedoch zu betonen, daß heute — bei vorherrschender geldwirtschaftlicher Organisation der Volkswirtschaft — bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben die *Verausgabung finanzieller Mittel* (öffentliche Ausgaben oder Staatsausgaben) die wichtigste Rolle spielt. Mit ihnen und ihrer Problematik werden wir uns deshalb vorzüglich (Kapitel III des ersten Bandes) zu beschäftigen haben.

2. Einnahmen der öffentlichen Hand

a) Während in Zeiten vorherrschender Naturalwirtschaft unter den Einnahmen öffentlicher Körperschaften *Natural-*einnahmen, z. B. in der Form von Getreidesteuern, eine wichtige Rolle spielten, stehen heute die finanziellen Einnahmen beherrschend im Vordergrund. Hier ist noch folgendes zu bemerken: Im Falle der Aufgabenerfüllung durch oikenmäßige, leiturgische u. a. nicht-finanzielle Leistungen ist es durchaus denkbar, diese geldmäßig zu bewerten, unter Erweiterung nicht nur der Aufwand-, sondern auch der Einnahmeseite der Staatshaushaltsrechnung, so daß dadurch an sich nicht-finanzielle Vorgänge rechenmäßig erfaßbar werden. Alle Versuche, die Staatsleistungen aus der naturalen Nutzung des Staatsvermögens, wie z. B. öffentlicher Gebäude durch einzelne Behörden, in der Haushaltsrechnung zu erfassen, weisen in diese Richtung. Wenn das auch noch nicht allgemeiner Brauch ist, so ist die Möglichkeit doch zumindest hier zu erwähnen.

b) Unter den *finanziellen* Einnahmen sind zunächst einige Kategorien zu nennen, die weder systematisch noch tatsächlich zu den bedeutenden heute im Mittelpunkt stehenden Einnahmearten gehören (*gelegentliche* Finanzeinnahmen).

¹⁾ Vgl. z. B. die in Kriegszeiten übliche Ausgabe ungedeckten Besatzungsgeldes als „Bezahlung“ für zwangsweise von den Einwohnern besetzter Länder erhobene Leistungen.

Einmal sind die Einnahmen aus dem *Verkauf* von Ländereien, Betrieben oder anderen *Vermögensgegenständen* zu nennen. Hierbei handelt es sich lediglich um eine Veränderung im Liquiditätsstatus: Der Staat ist zwar liquider geworden — er hat Zahlungsmittel erhalten — die Käufer sind dementsprechend illiquider geworden, nicht aber ist mit dem Verkaufsakt, wenn Wertäquivalenz vorausgesetzt wird, eine Veränderung im Nettostaatsvermögen eingetreten, wie es im Gegensatz dazu bei einer Steuereinnahme, *pari passu* mit dieser Einnahme, der Fall ist. Soweit liegt eine gewisse Ähnlichkeit mit den öffentlichen Krediten vor: Hier erhält die öffentliche Hand zwar von den Kreditgebern Finanzmittel, geht aber gleichzeitig eine Verpflichtung zur Rückzahlung ein, so daß ihr Nettovermögensstatus durch die Kreditaufnahme als solche nicht verändert wird. Was die Kredite im vorliegenden Zusammenhang von den anderen genannten Möglichkeiten zur Erzielung von Geldmitteln unterscheidet, ist, daß sie nicht begrenzt sind durch einen Vorrat von verkaufbaren Gütern im Besitz des Staates. Deshalb ist der öffentliche Kredit nicht notwendigerweise — was auch wegen seiner ungleich größeren Bedeutung tatsächlich nicht möglich erscheint — unter die gelegentlichen Einnahmen einzuordnen.

Zum anderen ist hier auf *Geldtribute* und die *Beschlagnahme* von Geld im Feindeslande, aber auch im Staatsgebiet, zum Teil mit dem Charakter von *Strafen* hinzuweisen. Sie sind im systematischen Zusammenhang ebenfalls zu vernachlässigen, da die einen (Tribute und Beschlagnahmen im Ausland) nur sporadischen Charakter haben, die anderen (Strafgelder und Beschlagnahmen im Inland) nicht primär der Einnahmeerzielung dienen. Öffentliche Körperschaften, die auf Verhängung von Strafen usw. als regelmäßige Einnahmequelle ausgehen, liegen außerhalb unserer Betrachtung, gehören vielmehr in eine Soziologie der Raubgemeinwesen.

c) Ausführlicher zu behandeln sind dagegen wegen ihrer größeren Bedeutung die heute *regelmäßigen finanziellen*

Staatseinnahmen aus Steuern, Gebühren und Beiträgen, Einnahmen aus dem öffentlichen Erwerbsvermögen (Erwerbseinkünfte) sowie der Inanspruchnahme des öffentlichen Kredits.

Steuern, Gebühren, Beiträge und Erwerbseinkünfte werden traditionellerweise als ordentliche und endgültige (definitive) Einnahmen den Krediten als außerordentlichen und vorläufigen (provisorischen) Einnahmen gegenübergestellt. Unter anderer Bezugnahme werden Steuern, Gebühren und Beiträge als Zwangseinnahmen, Erwerbseinkünfte und Kredite dagegen als marktwirtschaftliche Einnahmen bezeichnet. Die Problematik dieser (und anderer) Gliederungsversuche, insbesondere hinsichtlich der Einordnung der öffentlichen Kredite, wird uns noch eingehend beschäftigen.

Bei den *Steuern* handelt es sich um Einnahmen ohne spezielle Gegenleistung, d. h. der Steuerzahler hat keinen Anspruch darauf, eine im Verhältnis zu seinen Zahlungen stehende Gegenleistung von der öffentlichen Hand zu erhalten. Die Gegenleistung besteht vielmehr in den allgemeinen Staatsleistungen, die auch dem Zensiten zugute kommen mögen, *ohne* daß er aber einen Anspruch auf eine *spezifische* (d. h. mit der von ihm zwangsmäßig erhobenen Zahlung in Verbindung stehende) oder gar auf eine *ökonomisch äquivalente* Gegenleistung erheben kann.

Anders ist dieses bei *Gebühren* und *Beiträgen*, bei denen eine *spezifische* Gegenleistung erfolgt. Die Chance, daß dabei auch ein ökonomisches Äquivalent gewährt wird, ist zwar nicht grundsätzlich ausschließbar, darf aber — auch wegen der Schwierigkeit einer zureichenden ökonomischen Bewertung der entsprechenden Staatsleistungen — nicht allemal als erfüllbar angenommen werden. Bei den *Gebühren* provoziert der die Leistung Begehrende die Zahlungspflicht, bei den *Beiträgen* dagegen nicht. Während die *Verwaltungsgebühren* und in gewissem Maße die Beiträge den Steuern näherstehen, so die *Benutzungsgebühren* den *Preisen*, welche bei der *erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit* der öffent-

lichen Hand erzielt werden. Hier ist nicht nur eine spezielle, sondern auch — prinzipiell — eine ökonomisch äquivalente Gegenleistung vorhanden.

Beim *öffentlichen Kredit* besteht die Gegenleistung in der Rückzahlung und Verzinsung. Durch inflationistisch wirkende Kredittechniken kann diese Äquivalenz in realökonomischer Hinsicht allerdings gestört werden.

Die vorliegende Materie soll im einzelnen an folgenden Stellen dieser Finanzwissenschaft behandelt werden: Die allgemeine Steuerlehre (insbesondere Tariflehre, Gliederung der Steuern, Steuersysteme, Steuerprinzipien, Steuerwirkungen) zusammen mit Gebühren und Beiträgen sowie den Erwerbseinkünften im zweiten, die spezielle Steuerlehre (Darstellung der Einzelsteuern und ihrer Problematik) im dritten Bande. Die Lehre vom öffentlichen Kredit wird in den vierten Band aufgenommen.

3. Der öffentliche Haushalt

Der öffentliche Haushalt ist die normengebende Aufzeichnung geplanter Ausgaben und geplanter Einnahmen öffentlicher Finanzwirtschaften. Er enthält somit, von der Ausgabenseite her unmittelbar, von der Einnahmenseite her in Verbindung mit den Steuergesetzen, Gebühren- und Beitragsregelungen, der Politik der öffentlichen Erwerbsunternehmungen sowie den Kreditemächtigungen die Elemente einer qualitativen und quantitativen Beeinflussung des volkswirtschaftlichen Gesamtlaufes. Unter qualitativer (oder struktureller) Politik versteht man heute eine Beeinflussung der strukturellen ökonomischen Zusammenhänge, unter quantitativer (oder nicht struktureller) Politik dagegen ein Wirken innerhalb einer gegebenen Struktur. Von hier aus ergibt sich auch der Zusammenhang mit den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und den Nationalbudgets, Versuchen der numerischen Erfassung der gesamtökonomischen Zusammenhänge privater und öffentlicher Wirtschaftstätigkeit. Die Lehre vom öffentlichen Haushalt wie die der kreislaufmäßigen Zusammenhänge zwischen Staats-

haushalt und Gesamtwirtschaft werden im vierten Band behandelt.

4. Der Finanzausgleich

Im Finanzausgleich werden die zwischen den einzelnen öffentlichen Gebietskörperschaften (Bund, Ländern, Kantonen, Gemeinden und Gemeindeverbänden) gleicher und verschiedener Ordnung bestehenden finanzwirtschaftlichen Beziehungen geregelt. Der Finanzausgleich trägt — insbesondere in den Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften verschiedener Ordnung (vertikaler Finanzausgleich) — eine spezifisch staatspolitische Problematik in sich, die vor allem aus dem Spannungskreis: Unitarismus — Föderalismus stammt. In finanzpolitischer Sicht wird damit einmal die Frage der *Aufgabenverteilung* (wer darf oder muß öffentliche Aufgaben übernehmen), zum anderen die der *Verteilung der Einnahmequellen* (wer kann auferlegte oder selbstgestellte Aufgaben ökonomisch erfüllen) angesprochen. Die in diesem Zusammenhang auftretenden Probleme werden zusammenfassend im vierten Band behandelt.

§ 3. Finanzpolitische Systeme

Es wäre ein Irrtum, anzunehmen, daß die Finanzwirtschaft durch die oben (§ 1, 2) bezeichneten Elemente bereits eine ein für allemal genügende Charakterisierung erfahren hätte. Vielmehr sind sowohl in der Art der Planung als auch in den Zielsetzungen wie den Mitteln und in der Art, wie das Wirtschaftlichkeitskriterium erfaßt wird, bezeichnende Unterschiede zu vermerken. Die folgenden Ausführungen sollen nicht den Anspruch erheben, eine die historische Entwicklung zureichend klärende Darstellung zu sein. Es ist lediglich daran gedacht, einige entscheidende Wandlungen seit der Entstehung des modernen Staats in idealtypischer Weise nachzuzeichnen.

1. Der Absolutismus

Weitgesteckte *Zielsetzungen*, die in der Entwicklung der äußeren wie der inneren Macht liegen (stehende, mit Feuerwaffen auszurüstende Heere und geldmäßig zu be-

soldende Beamte an Stelle der früheren feudal-ständischen Aufgabenerfüllung), und dabei auch die Förderung privatwirtschaftlicher Kräfte in den staatlichen Aufgabenbereich einbeziehen, sind ein Kennzeichen der sich mit dem Zusammenbruch des mittelalterlichen Reiches entwickelnden regional- und national-staatlichen Gebilde unter der Herrschaft absoluter Fürsten. Der durch diese weitgesteckten Ziele wachsende *Finanzbedarf* bedingt eine Erweiterung der *Einnahmen*: Die *Steuer* wird zu einer ständigen Einrichtung, welche die Deckung des öffentlichen Bedarfs aus anderen Quellen nach und nach überrunden soll. Immerhin spielen diese, wie z. B. die Domäneneinkünfte, noch immer eine gewisse Rolle, z. T. gewinnen sie sogar eine neue, die allgemeine Wirtschaftsentwicklung vorwärtstreibende Bedeutung, wie im Falle der Errichtung staatseigener Produktionsstätten zur Deckung des Rüstungsbedarfs (oikenmäßige Deckung). Der bisher vorzüglich als Personalkredit auftretende, d. h. durch Pfänder zu sichernde Fürstenkredit, wird Schritt für Schritt zum eigentlichen *Staatskredit* moderner Prägung. Verbunden damit ist eine Rationalisierung der Finanzgebarung. Die frühere Fall-zu-Fall-Wirtschaft wird durch eine — natürlich regional unterschiedlich schnell realisierte — *Vorausplanung* mit Hilfe von Haushaltsrechnungen als Grundlage der Verwaltung abgelöst, wobei sich allgemein starke Tendenzen zur Zentralisierung zeigen.

2. Der Liberalismus

Die folgende liberal-staatliche Entwicklung bringt gerade hier eine charakteristische Entwicklung, als schrittweise eine Einflußnahme der (zunächst von den Begüterten, erst später von allen Bevölkerungsschichten zu wählenden) Volksvertretungen auf die staatliche *Haushaltsführung* erkämpft wird. In den *Zielsetzungen* ergibt sich prinzipiell eine Wandlung im Sinne einer Rückbildung staatlicher Einflußnahme auf das Wirtschaftshandeln der Privaten. Der Staat als „Nachtwächterstaat“, wie der liberale Staat von Lassalle bezeichnet wurde, sollte auf dem Gebiete der Wirtschaft lediglich Ordnungs- nicht aber Gestaltungsaufgaben erfüllen,