

# Öffentlicher Aufwand bei wachsendem Volkswohlstand

Von Michael Kröll, Wien

## I.

Die Frage, auf die hier eine Antwort gesucht wird, lautet: Wie soll sich die Verwendung des Volkseinkommens in einer *wachsenden* Wirtschaft zwischen öffentlichem und privatem Aufwand verteilen, damit sich ein Maximum von Volkswohlfahrt (general welfare) verwirkliche<sup>1</sup>? Diese Frage erlangt bei der heutigen Entwicklung eine zunehmend große Bedeutung. Noch ist wenig zu ihr Stellung genommen worden, ist ja die gleiche Frage nicht einmal für eine stationäre Wirtschaft ausreichend geklärt. Sie ist jedenfalls gleichbedeutend mit der Frage nach den zulässigen Grenzen der Besteuerung, und diese wurde vom absolutistischen Staate vorerst damit beantwortet, daß sich die Staatseinnahmen nach den vom Herrscher vorgesehenen Ausgaben zu richten hätten, mochten sie das Volk auch noch so schwer bedrücken. Erst die späteren Kameralisten, wie etwa *Justi*<sup>2</sup>, haben dem Staate schon gewisse Schranken gezogen, indem sie Schonung des Vermögensstammes des Volkes und seines Gewerbeleibes forderten. Unter dem Einfluß von Demokratie und Wirtschaftsliberalismus hat sich schließlich der hemmungslose Fiskalismus von einst ins Gegenteil gewandelt, der zum bloßen „Sicherheitsproduzenten“ degradierte Staat mußte nun bei der Volksvertretung um Steuern betteln, und diese zeigte sich unter Hinweis auf den Primat der Wirtschaft äußerst engherzig.

Dieser Extremismus löste dann wieder den theoretischen Widerstand des „Staatssozialismus“, vertreten insbesondere durch *Rodbertus* und *Adolph Wagner*, aus. Aber schon *Albert Schäffle* hatte von einem „Gesetz des zunehmenden Staatsbedarfes“ gesprochen,

<sup>1</sup> Im Titel wird von „wachsendem Volkswohlstand“ statt von „wachsender Wirtschaft“ gesprochen. Dieser freilich nun schon zum terminus technicus gewordene Ausdruck ist unlogisch, denn die Wirtschaft ist eine Veranstaltung, und dieser Begriff ist nicht quantifizierbar. Nicht sie, sondern nur ihre Erfolge können wachsen.

<sup>2</sup> Johann Heinrich Gottlob von *Justi*: System des Finanzwesens. Halle 1766.

und ausdrücklich und nachdrücklich macht dann Wagner<sup>3</sup> den Anspruch des Staates darauf geltend, durch höhere und einkommensprogressive Besteuerung einen zunehmenden Teil des Volkseinkommens anzufordern, denn er sei nun zeitgemäß im Fortschritte vom bloßen Sicherheitsstaat zum „Cultur- und Wohlfahrtsstaate“ begriffen und diesem wachsen immer größere Aufgaben und Ausgaben zu. Der erste Vertreter der subjektiven Werttheorie in der Finanzwirtschaft, Emil Sax<sup>4</sup>, rückt unserem Problem dann wieder mehr das einer richtigen Verteilung der Steuerlast zur Seite. „Das Problem spaltet sich: einmal geht es darum, die absolute Steuerhöhe ohne Verletzung der wirtschaftlichen Maximen zu ermitteln und weiters, die Steuerquoten persönlich zu gestalten“. Die Versuche der Grenznutzentheorie, der Frage der Verteilung des Volkseinkommens auf die öffentlichen und die privaten Bedürfnisse mit ihrer Denkweise beizukommen, begegnen bald grundsätzlichen Bedenken, so etwa bei Ritschl und neuerlich bei Colm<sup>5</sup>. Die Ansprüche des privaten „homo oeconomicus“ und die des die Staatsbedürfnisse vertretenden „homo politicus“ lassen sich offenbar nicht auf eine Ebene bringen. Anders als zu erwarten faßt die von Pigou<sup>6</sup> ausgehende Schule bei ihrer Frage nach dem „distribution welfare“ nur die soziale Verteilung des Volkseinkommens unter den einzelnen Schichten, nicht aber das nicht weniger entscheidende Moment seiner richtigen Verteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ins Auge.

Auch ziehen alle bisher genannten Ansätze zur Lösung der Frage nach den rationalen Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Aufwand nicht ein *Wachstum* der Wirtschaft in Betracht, was sich einfach damit erklärt, daß das Tempo dieses Wachstums zu ihrer Zeit nicht hierzu herausforderte.

Die Wachstumskurve der Gegenwart hingegen erfordert sehr entschieden eine Antwort auf diese Frage. Indirekt stellt und beantwortet sie zugleich Galbraith mit seinem heute weithin bekannten Buche über die „Überflußgesellschaft“<sup>7</sup>. Zwar ohne das Problem deutlich zu instruieren und ohne auf die einschlägigen Theorien zu reagieren, insbesondere ohne Bezugnahme auf Wagners Gesetz von den wachsenden Staatsaufgaben erklärt der Autor, unter Hinweis auf den Gang der Dinge in den USA, daß dort der öffentliche Aufwand hinter dem

<sup>3</sup> Adolph Wagner: *Grundlegung der politischen Ökonomie*. Leipzig 1876.

<sup>4</sup> Emil Sax: *Grundlegung der theoretischen Staatswissenschaft*. Wien 1887.

<sup>5</sup> Hans Ritschl: *Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft*. Tübingen 1931. — Gerhard Colm: *National Goals. Analysis and Marginal Utility Economics*. Finanzarchiv 7/1965.

<sup>6</sup> Arthur C. Pigou: *The Economics of Welfare*. London 1920.

<sup>7</sup> I. Kenneth Galbraith: *The Affluent Society*. Boston 1958. Dtsch.: *Gesellschaft im Überfluß*. München u. Zürich 1959.

rasch wachsenden Volkswohlstände immer stärker zurückbleibe und daß dadurch das „soziale Gleichgewicht“ zwischen Staats- und Privataufwand, wenn es je bestanden habe, heute wohl völlig aufgehoben sei. Mit kritischem Feuer und satyrischer Kraft zeigt er auf, daß heute einer aufreizenden privaten Verschwendungen die größte Engherzigkeit in den öffentlichen Haushalten gegenüberstehe. Es ist jedoch mehr das Gefühl als die exakte Beurteilung, die ihn zu seiner Kritik herausfordert; aber daß er damit die öffentliche Meinung ausspricht, beweist das Echo seines Buches. Nur ein paar hingeworfene Beispiele unterbauen die These von dem „sozialen Ungleichgewicht“, aber sie sind so drastisch, daß auch die Wissenschaft nicht an ihnen vorbeigehen kann. Der Autor ruft sie auf, indem er erklärt, daß auf die klassischen Lehren und auf die Phase der Volksarmut zurückgehende „herkömmliche Konzept“ (conventional wisdom) — es ist das des absoluten Vorranges der Privatgüterproduktion und daher der Enthaltsamkeit des Staates, also der Steueraskese — sei in unserer Zeit völlig überholt.

Diese eindrucksvolle Stellungnahme hat jedoch bisher wenig Nachfolge gefunden, vielleicht deshalb, weil ein Widerspruch besteht zwischen der von dem Harvard-Professor behaupteten Engherzigkeit der öffentlichen Hand und der Tatsache, daß sich in Wahrheit die öffentlichen Ausgaben in allen Staaten und ganz besonders in den USA nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zum Volkseinkommen dauernd und sehr beträchtlich erhöhen. Gerade dies hat nun wiederum in letzter Zeit einzelne Autoren angereizt, zu untersuchen, ob sich damit nicht das Wagnersche Gesetz von der entwicklungsbedingten Zunahme der Staatsausgaben verifiziere. Hierbei steht jedoch ein gewisses Mißtrauen gegen die normierende Vernunft und Sittlichkeit Pate, die ja für die staatssozialistischen Lehren bestimmend waren. Zuerst sei hier auf zwei Studien von Kurt Schmidt<sup>8</sup> verwiesen. Der Autor distanziert sich jedenfalls von Entwicklungsgesetzen im Sinne Wagners und bekennt sich zu einer realistischen Betrachtungsweise. Der tatsächlichen Zunahme der öffentlichen Ausgaben in den letzten Jahrzehnten liegen alternativ viele Gründe und manche auch antithetische Tendenzen zugrunde. Sowohl die Zunahme und die Ballung der Bevölkerung und die durch die gewaltigen technischen Fortschritte bedingten höheren öffentlichen Bedürfnisse und Anforderungen an die öffentliche Hand als auch die wohlfahrtsstaatlichen und planwirtschaftlichen Institutionen und nicht zuletzt die moderne Rüstungs-

<sup>8</sup> Kurt Schmidt: Zu einigen Theorien über die relative Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben. Finanzarchiv 7/1965, und über das gleiche Thema: Kurt Schmidt: Wachsende Staatsausgaben? Erfahrungen und Alternativen. Ordo 15/16 (1965).

politik nennt er als entscheidende, aber nicht gesetzmäßige Ursachen. Ob und wie sie weiter wirken werden, läßt sich nicht voraussagen, und Prognosen sind keinesfalls möglich. Der Autor stützt sich aber auch auf *Peacock* und *Wiseman*<sup>9</sup>, die die interessante These von einem „displacement effect“ sozialer Störungen entwickeln. Gemeint ist die Beharrungstendenz einmaliger staatsfinanzieller Expansionen. Die beiden Weltkriege und die Behebung ihrer Folgen haben in den betroffenen Ländern zu einer gewaltigen Erhöhung der Staatsausgaben und damit der Steuern geführt. Dadurch habe sich die Bevölkerung an hohe Steuern gewöhnt, und der Staat konnte sie auch nach Überwindung aller Kriegsfolgen beibehalten und den so gewonnenen Spielraum nun auch für andere bis dahin ungedeckte Staatszwecke auswerten. *Timm*<sup>10</sup> entwickelt die These, die relative Zunahme der Staatsausgaben in den letzten hundert Jahren beruhe auf gewissen Zögerrungen (lags), denen die Entwicklung teils in psychologischer, teils in institutioneller Hinsicht unterliege. Schon vor etwa einem Jahrhundert habe sich ein öffentliches Bedürfnis nach „superioren“ Staatsleistungen im Bildungs- und Gesundheitswesen, in der sozialen Fürsorge usw. eingestellt, aber es blieb zunächst nur latent, der Staat nützte die zunehmende Steuerkraft nicht vollständig aus; späterhin aber gewannen diese Impulse hohe Durchschlagskraft, und die erforderlichen Staatseingriffe beanspruchten seither das Volkseinkommen überproportional stark.

Man kann durchaus nicht sagen, daß diese Erklärungen das Wagnersche Gesetz aus den Angeln heben, doch haben solche realistische Betrachtungsweisen sicherlich ihr eigenes Gewicht. Da sie aber von einem grundsätzlichen Verzicht auf normative Stellungnahme begleitet sind, so bleiben sie die Antwort auf die von uns gestellte Frage erst recht schuldig. Ihr Wert liegt vor allem in der Warnung davor, das Wagnersche Gesetz zur Grundlage von Wirtschaftsprognosen zu machen.

Diese Übersicht gibt nur grobe Umrisse, aber sie bestätigt den Eindruck, den auch ein Überblick über die engere finanzwissenschaftliche Literatur ergibt. Zwei praktische Probleme sind ja für diese von gleichem Gewicht, das Budget und die Steuern. Das Interesse aber wendet sich ganz überwiegend den Steuern zu, während die Lehre vom *Budget* heute nur unter dem Gesichtspunkt seiner antizyklischen Konjunkturfunktion und im übrigen nur verwaltungsrechtlich vertieft

<sup>9</sup> A. T. *Peacock* and I. *Wiseman*: *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton 1961.

<sup>10</sup> Herbert *Timm*: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben. *Finanzarchiv*. 21/1961.

erscheint. Die entscheidende Frage hingegen, wie tief das Budget auf die Verwendung des Volkseinkommens einwirkt oder einwirken soll, erregt wenig Interesse. Gerade sie aber wird hier als die Frage aller Fragen angesehen. Damit ist zugleich der normative Charakter der Finanzwissenschaft betont, sie ist unter diesem Gesichtspunkt ein entscheidender Teil der „Welfare Economics“. Fragen wir also nochmals ausdrücklich: In welchem Verhältnis soll der *öffentliche* Aufwand zum *privaten* stehen, um ein Maximum von Volkswohlfahrt zu verwirklichen? Bei ihrer Erörterung wird sich von selbst auch ein Eingehen auf die Wagnersche Entwicklungsnorm sowie auf die Galbraithsche Kritik an der tatsächlichen Entwicklung ergeben. Die Analyse erstreckt sich zunächst auf das genannte Verhältnis im allgemeinen und sodann auf seine Gestaltung in einer wachsenden Wirtschaft.

## II.

Vor dem Eingehen auf unsere Frage ist es jedoch nötig, die Grundbegriffe zu klären. Es geht hier nicht um die öffentlichen, insbesondere die staatlichen Ausgaben überhaupt, nicht um die Summen, die insgesamt durch die öffentliche Hand gehen und die im Abschluß der öffentlichen Voranschläge aufscheinen. Es geht ja auch nicht um die gesamte Geldgebarung der privaten Hände, da bei diesen auch geschäftliche und Vermögenstransaktionen im Spiele sind, es geht um den reinen Aufwand der öffentlichen Hand im Verhältnis zum **Privateaufwand**.

Aufwand, das ist gemäß einem ziemlich eindeutigen Sprachgebrauch der reine Güterverbrauch einer Wirtschaft in Geld oder Geldeswert, somit umfaßt er die laufend aufgewendeten Geldsummen für den Konsum, aber auch den Selbstverbrauch und nicht zuletzt die Abschreibungsquoten, aber nur vom Genußvermögen. Der Privataufwand betrifft jedoch nur *Individualgüter*, der öffentliche Verbrauch hingegen *Kollektiv- oder Gemeingüter*. Diese Unterscheidung ist für alles folgende grundlegend. Individualgüter sind jene, in deren Genuß sich die Menschen wechselseitig ausschließen, so zwar, daß bei Unzulänglichkeit der verfügbaren Gesamtmenge nicht alle zum Zuge kommen. Dazu gehören Sachindividualitäten und persönliche Dienste, aber auch Nutzungen an Gebrauchsgütern, die zwar von vielen, ja vielleicht von allen genutzt werden, deren Nutzungskapazität jedoch trotzdem beschränkt ist, und zwar so, daß sie nicht dem freien Gemeingebräuch überantwortet werden können. Als Beispiel diene etwa die Straßen-

bahn. Von Individualgütern sprechen wir hier auch deshalb, weil die tatsächliche Beanspruchung individuell ganz verschieden ist.

Gemeingüter hingegen sind jene, die ihrer ganzen Natur nach der Allgemeinheit, das heißt allen zugleich, nutzbar sind und von deren Nutzung auch niemand ausgeschlossen werden kann, die also in unbeschränktem Gemeingebräuche stehen. Sie decken einen Gemeinbedarf, sie befriedigen ein Gemein- oder Kollektivbedürfnis. Auch die tatsächliche Beanspruchung ist hier in der Regel bei allen ziemlich gleich. Als Beispiel diene etwa das öffentliche Straßennetz, soweit es zur reinen Fortbewegung dient, also nur soweit, als der volle Gemeingebrauch daran möglich ist. Das bloße Parken geht also heute darüber weit hinaus. Als Unterscheidungsmerkmal wird manchmal einfach Teilbarkeit und Unteilbarkeit, jedoch im wirtschaftlichen Sinne herausgestellt. Doch diese Ausdrucksweise bedarf wohl erst eines Kommentars im vorstehenden Sinne.

Diese Unterscheidung der Güter bedingt nun auch zwei fundamental verschiedene Prinzipien und Formen gesellschaftlicher Wirtschaft. Die Individualgüter sind grundsätzlich Objekte der auf freien Entschlüsse ihrer Glieder beruhenden Marktwirtschaft, die Gemeingüter hingegen sind Objekte der auf staatlichem Zwange beruhenden Gemeinwirtschaft. Die Versorgung mit Individualgütern erfolgt durch freie individuelle Tauschakte, und zwar auf industrieller Stufe wie folgt: Die Unternehmer kombinieren die Arbeitsleistungen freier Arbeitnehmer stufenweise zu Konsumgütern gemäß den individuellen Verbraucherwünschen, sofern sie die Chance haben, für sie mindestens kostendeckende Preise zu erzielen. Die Preise wirken zugleich im Sinne einer Angleichung von Produktion und Verbrauch, durch sie wird das wirtschaftliche Gleichgewicht erzielt. Es ist dabei gleichgültig, ob die Unternehmerfunktion vom Privatkapital oder von der öffentlichen Hand versehen wird, entscheidend ist nur, daß mit den Preisen Kosten-deckung angestrebt wird und dies bei jedem einzelnen Geschäft, wobei auch die kalkulatorischen Kosten, wie Betriebsleiterlohn und Kapitalverzinsung, inbegriffen sind. Somit ist z. B. die Straßenbahn, sofern die Fahrpreise streng nach diesen Grundsätzen erstellt werden, eine durchaus marktwirtschaftliche Einrichtung, ganz gleich, ob sie von einer Privatgesellschaft oder von der Gemeindeverwaltung geführt wird. Der Staat könnte also die gesamte Wirtschaft „sozialisieren“; solange er für die individuellen Sachgüter, Nutzungen und Dienste kostendeckende Preise fordert, und zwar nicht nur global, sondern in jedem einzelnen Betrieb, tangiert diese „Sozialisierung“ nicht das marktwirtschaftliche Prinzip. Stehen doch auch hier alle Arbeitskräfte in einem freien Dienstverhältnis und entspricht der

Konsum doch freien Käuferwünschen. Sofern nicht politische Einflüsse störend wirken, ändert also die Sozialisierung von unserem Gesichtspunkt aus gar nichts.

Gemeingüter hingegen können gar nicht verkauft und gekauft werden, da dies ja eine Ausschließung der nicht Kaufwilligen oder -fähigen bedingen würde, was aber nicht möglich ist. Man denke wiederum an das öffentliche Straßennetz (nicht auch an Paßstraßen, bei denen eine Maut durchführbar ist). Die Bereitstellung von Gemeingütern erfolgt, indem der Staat durch Besteuerung, also durch *Zwang* die Verfügung über den erforderlichen Teil des Volkseinkommens und damit über die erforderlichen Produktivkräfte, insbesondere Arbeitskräfte in der Wirtschaft gewinnt, hernach aber die so geschaffenen Einrichtungen der Allgemeinheit zum Gemeingebräuche zur Verfügung stellt. In diesem Sinne sind alle Vorkehrungen zur Abwehr innerer und äußerer Feinde, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, alle öffentlichen Bauten, alle Pflichtschulen, der Großteil der gemeindlichen Einrichtungen und noch vieles andere Gemeingüter. Auf Kostendeckung muß natürlich auch die Gemeinwirtschaft bedacht sein, aber diese wird hier durch den Steuerzwang erzielt, und eine gute Staatsführung verwendet die Steuern so, daß die geschaffenen Werte mit dem Steueropfer im Einklang stehen, dies jedoch nur allgemein, nicht auch im individuellen Konnexe. Keinesfalls ist hier von einer auch nur allgemeinen Entgeltlichkeit zu sprechen, weit besser wird der Sachverhalt durch die „Opfertheorie“ erfaßt. Im übrigen deckt sich die hier entwickelte Lehre mit Hans *Ritschls* Typenlehre<sup>11</sup>.

Diese Ausführungen lassen deutlich erkennen, daß die spezifische Funktion des Staates und der ihm nachgeordneten öffentlichen Körperschaften nur die Bereitstellung von Gemeingütern, die Befriedigung von Gemeinbedürfnissen ist. Ja dies ist geradezu ein Wesenserfordernis des Staates. Nun betätigen sich aber Staat und Gemeinden schon seit langem auch im marktwirtschaftlichen Sektor, sie üben heute, selbst in Ländern, in denen die liberale Theorie der Trennung von Staat und Wirtschaft hochgehalten wird, in erheblichem Maße die Unternehmerfunktion aus. Daß diese Kennzeichnung allerdings nur soweit zutrifft, als hierbei „kommerzielle“ Grundsätze befolgt, also volle Kostendeckung angestrebt wird, das ist um so deutlicher herauszustellen, als gerade bei den klassischen Staatsbetrieben, bei Post und Eisenbahnen, diese Prinzipien nur teilweise verwirklicht, im übrigen aber bei ihnen „Defizite“ aus administrativen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Gründen sozusagen „eingeplant“ sind.

<sup>11</sup> *Ritschl*: a.a.O.

Solche defizitäre Betriebe bilden dann einen Übergang von der Markt- zur Gemeinwirtschaft. Von ihnen abgesehen aber führt unsere Einteilung auch zu einer klaren Zweiteilung der öffentlichen Finanzverwaltung in eine Hoheits- und eine Betriebs-(Wirtschafts-)verwaltung. Die Staats „hoheit“ und ihr Zwang erstreckt sich ja nur auf die Bereitstellung von Gemeingütern, während die staatliche Betriebsverwaltung auf freien (privatrechtlichen) Verträgen mit den ihre Dienste in Anspruch nehmenden Staatseinwohnern beruht. Die öffentlichen Einnahmen insgesamt haben demnach grundsätzlich zwei Quellen, nämlich einerseits *Zwangsgaben*, insbesondere Steuern, und anderseits vertraglich erzielte *Betriebseinnahmen*. Dementsprechend sind auch die öffentlichen Ausgaben teils öffentlicher *Aufwand*, teils *Betriebsausgaben*. Die Budgets gliedern sich demnach stets in eine Gebarung der Hoheits- und eine Gebarung der Betriebsverwaltung. Ihre Schlußsummen ergeben sich aus den in beiden Teilen veranschlagten Einnahmen und Ausgaben. Stellen wir damit deutlich fest, daß ein erstes auf den Begriff Öffentlicher Aufwand hinweisendes Merkmal die Deckung durch Steuern ist.

Aber diese Kennzeichnung genügt nicht, denn es ist auch noch zu fragen, wie weit das Steueraufkommen wirklich der Bereitstellung von Gemeingütern dient. Dies ist im Wohlfahrtsstaate von heute zu einem sehr erheblichen Teile nicht der Fall, denn dieser Teil dient nur einer Redistribution des Volkseinkommens, einer Umverteilung der Einzelleinkommen im Sinne einer näherungsweisen Nivellierung. Die höheren Einkommensschichten werden progressiv besteuert, und das zusätzliche Steueraufkommen deckt alsdann einen „Sozialaufwand“, der in Gestalt von Fürsorgeleistungen aller Art, Zuschüssen zur Gebarung der Sozialversicherung, Kinder- und Familienbeihilfen, Kriegsopferrenten und nicht zuletzt Preisstützungen und Wohnbauverbilligung in summa unter den Staats- und Gemeindeausgaben von heute eine große und stets zunehmende Rolle spielt. Hierdurch aber erstattet die öffentliche Hand einen erheblichen Teil der zugeflossenen Steuern wieder an die Bevölkerung zurück, wo sie natürlich wiederum der Befriedigung von Individualbedürfnissen dienen. In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird dieser Sachverhalt durchaus berücksichtigt: Das Volkseinkommen, vermindert um das Gesamtaufkommen an direkten und indirekten Steuern, aber vermehrt um die aus dem Steueraufkommen abgeleiteten Transfereinkommen ergibt schließlich das „verfügbare persönliche Einkommen“ der Bevölkerung. Der Rest bildet sodann das zur Deckung des öffentlichen Aufwandes im eigentlichen Sinne dienende Einkommen der öffentlichen Hand. In Ländern, in denen die Sozialversicherung infolge hoher Staatszuschüsse und

sonstiger Durchbrechung des Entgeltlichkeitsprinzips schon eher den Charakter einer Volksversorgung annimmt, kann man auch die Versicherungsleistungen in den Sozialaufwand und die Beiträge unter die Steuern subsumieren.

Es bleibt freilich unbenommen, auch die Sozialleistungen des Wohlfahrtsstaates und die damit erzielte Hebung der schwächeren Schichten als Befriedigung eines der Volkssolidarität entspringenden Gemeinbedürfnisses und die Milderung der sozialen und politischen Spannungen als Gemeingut zu empfinden oder doch zu qualifizieren. Adolph Wagners Entwicklungsgesetz fordert zu dieser Deutung geradezu heraus. Man kann sie sich vollständig zu eigen machen oder nur zum Teil, mit der Begründung, daß die Aktivität des Wohlfahrtsstaates ja zum Teil nur durch den politischen Druck der die Masseninstinkte ausnützenden politischen Parteien hervorgerufen ist. Solche Überlegungen sind jedoch für die weiteren Untersuchungen unserer Frage belanglos. Diese sei vielmehr noch einmal dahin präzisiert, wieviel vom Volkseinkommen der Befriedigung von sachlichen Gemeinbedürfnissen gewidmet werden muß und wieviel für die Individualbedürfnisse verbleiben kann, damit sich ein Maximum von Volkswohlfahrt verwirkliche, wobei insbesondere auch auf das Wirtschaftswachstum Bezug zu nehmen ist. Unter diesem Gesichtspunkt ist dann insbesondere auch zu prüfen, inwieweit die kritischen Schlaglichter *Galbraiths* wahrhaft symptomatisch und von allgemeiner Bedeutung für unsere Zeit sind und welches demnach die richtigen Prinzipien für das Ausmaß der spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Hand und damit der Besteuerung in der Wohlfahrtsgesellschaft sind.

### III.

Der Unterscheidung von Individual- und Gemein-(Kollektiv-)Gütern entspricht die parallele Unterscheidung von Individual- und Gemein-(Kollektiv-)Bedürfnissen oder anders ausgedrückt von privaten und öffentlichen Bedürfnissen. Diese Unterscheidung betrifft keineswegs die Ziele dieser Bedürfnisse, die ja von mannigfachster Art sein können, sie ist lediglich durch den Unterschied der Bedarfsträger bestimmt. Bei den privaten Bedürfnissen sind dies natürliche Personen oder, sofern die betreffenden Güter ganzen Gruppen gemeinsam zugute kommen, die zum Zwecke der gemeinsamen Nutzung gebildeten Körperschaften des Privatrechtes. Träger von öffentlichen oder Gemeinbedürfnissen ist die durch den Staat und die ihm nachgeordneten Körperschaften des öffentlichen Rechts repräsentierte

Volksgesamtheit, kurz die Öffentlichkeit. Der Staat ist der „Mensch im großen“, er ist das „Überich“, das „être moral et collectif“ *Rousseaus*, der gleichwohl in seiner Eigenschaft als Bedarfsträger mit den Privatrechtssubjekten darin entscheidend übereinstimmt, daß er einen einzigen und einheitlichen Willen zur Geltung bringt. Er braucht deshalb keineswegs als über der Gesamtheit schwebendes Wesen gedacht zu werden, sondern nur als die Integration der gleichgerichteten Willen seiner Bürger. Die „Hoheit“ des Staates manifestiert sich nur in seiner Zwangsgewalt, die zur Straffung des Gesamtwillens nötig ist und die ihm aber in der Demokratie durch die „volonté générale“ überantwortet wurde. Hier geht es insbesondere um die Finanz- und Steuerhoheit. Im übrigen aber steht der Staat als ein Wirtschafter inmitten von vielen anderen in einer Ebene, sein Haushalt folgt den gleichen Prinzipien wie rational geführte Privathaushalte, nur ist er von viel größerem Umfange.

Für die private Haushaltsführung ist nun bekanntlich die Unterscheidung von Existenzbedürfnissen und „Kultur“bedürfnissen bestimmend. Jene zu befriedigen ist lebenswichtig, die hierfür nötigen Konsumgüter sowie die zu deren Gewinnung nötigen Produktionsgüter sind lebensnotwendig, sie gelten als „essentials“, sie gehen allen übrigen voran. Die Bedürfnisintensität übersteigt bei ihnen jede angebbare Grenze, sie konvergiert jedoch mit fortschreitender Bedarfsdeckung rapid gegen null; denken wir nur an das Löschen des Durstes. Alle „Kultur“bedürfnisse sind demgegenüber unwesentlich, die betreffenden Güter sind entbehrlich, sie gelten als „non-essentials“. Diese Bedürfnisse werden überhaupt erst nach Stillung von Hunger und Durst und Abschirmung gegen die größten äußeren Unbilden aktuell, vorher schlummern sie im Unterbewußtsein. Nach Sicherstellung der Existenz erfolgt ihre rationale Befriedigung, sofern die Dekkungsmittel knapp sind, gemäß dem Gesetz vom Ausgleich des Grenznutzniveaus (Zweites Gossensches Gesetz). Geldwirtschaftlich ist somit ein starrer Einkommensbetrag als Existenzminimum für diese Bedarfsdeckung gebunden, hier herrscht die Physis völlig über die Psyche, der nur die Kulturbedürfnisse zugeordnet sind. Dieser Teil vermindert sich naturgemäß relativ mit steigendem Einkommen. Zu beachten ist auch, daß jeder Mehraufwand in diesem Bereich, der sich durch Verfeinerung und reichlichere Bedarfsdeckung ergibt, schon in die Sphäre der „Kultur“bedürfnisse, besser gesagt der Lebensannehmlichkeiten, des „Komforts“ fällt. Daß das pure Existenzfordernis von Fall zu Fall schwankt und daß sich auf höherer Stufe die Vorstellung eines über das Biologische hinausgehenden bürgerlichen Existenzminimums entwickelt, ist hier ohne Bedeutung.

All das läßt sich sinngemäß, aber genau ebenso auf die vom Staate vertretenen Kollektivbedürfnisse der Gesamtheit übertragen. Auch für den Staat gibt es Existenzbedürfnisse, „Staatsnotwendigkeiten“. *Neumark* spricht von einem „Existenzminimum“ der Staatswirtschaft<sup>12</sup>. Alles, was unter den Begriff „Gemeingefahr“ fällt, bedroht die durch den Staat verkörperte Allgemeinheit in ihrer Existenz. Dies gilt von den Barbaren an der Grenze, von den Verbrechern im Landesinnern, von Feuer, Wasser, Seuchen usw. Die entsprechenden Abwehreinrichtungen sind Volks- und Staatsnotwendigkeiten. Auch alle Ordnungsvorschriften und die Ordnungspolizei sind für die Gesellschaft lebenswichtig, insbesondere seitdem sich die Menschen in Großstädten ballen. Eine minimale „Infrastruktur“, eine minimale Schulbildung, ein verlässliches Geld- und Kreditwesen sind Mindestfordernisse für Arbeitsteilung und Tauschverkehr und damit für jene höhere Produktivität, die zur Erhaltung auch nur einer bescheidenen Bevölkerungsdichte nötig ist. Um all dies zu schaffen und zu erhalten, muß ein Mindestteil des Volkseinkommens in Gestalt von Staats- und Gemeindesteuern bereitgestellt werden. Ist dieses Volkseinkommen sehr niedrig, dann kann es wohl sein, daß die öffentliche Hand es für diese Staatsnotwendigkeiten so stark ausschöpfen muß, daß für die privaten „Kultur“bedürfnisse nur wenig übrig bleibt. Schon die Not allein, nicht nur die Steuergerechtigkeit zwingt dann den Staat, die höheren Einkommen in so scharfer Progression zu besteuern, daß auch diese Schichten bescheiden leben müssen. Ist aber das Gemeinwesen reich, dann genügen schon niedrige Steuern zur Finanzierung der Staatsnotwendigkeiten, und da können sich dann wenigstens die gehobenen Schichten reichen Komfort, reiche Kulturgüsse leisten. Da ergibt sich aber dann logischerweise die Frage nach Kulturgütern (non-essentials), die der Gesamtheit zugute kommen, nach *öffentlichem Komfort*. Gelangen solche Vorstellungen ins öffentliche Bewußtsein, dann muß parallel zur Nebenordnung von privaten und öffentlichen Existenzbedürfnissen auch eine Nebenordnung von privaten und öffentlichen „Kultur“bedürfnissen in Betracht gezogen werden.

Bevor wir dieser Frage nähertreten, haben wir allerdings zu beachten, daß die staatlichen Existenzbedürfnisse, zum Unterschiede von den nahezu stabilen privaten Existenzbedürfnissen mit der Entwicklung der Gesellschaft starken Wandlungen unterliegen, zwar selten einer Einschränkung, sehr häufig aber einer Ausweitung und Ver-

<sup>12</sup> *Fritz Neumark*: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung. In: *Wilhelm Gerloff* und *Fritz Neumark* (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft. 2. Aufl. Bd. I. Tübingen 1952. S. 607.

stärkung. Prüfen wir die Anforderungen, die die Gesellschaft heute an Staat und Gemeinden stellt, so erweisen sie sich fast in jeder Hinsicht als sehr viel höher als etwa noch zu Beginn unseres Jahrhunderts. Die Wehrkraft des Staates gilt, solange der Weltfriede noch in der Ferne liegt, noch immer als die erste Staatsnotwendigkeit. Sie basiert aber heute auf sehr viel kostspieligeren Waffen als einst, die überdies in kürzester Frist veralten, und trotz der Mechanisierung der Kriegsführung sind die Mannschaftsstände nirgends gesunken. Um die Welthegemonie wird überdies heute nicht so sehr auf Schlachtfeldern als mit spektakulären Leistungen in der Weltraumfahrt und mit Entwicklungshilfe gerungen. Die gewaltigen Staatsausgaben hierfür werden heute ebenfalls als Staatsnotwendigkeiten empfunden. Die Menschenballungen in den Riesenstädten erfordern immer kostspieligere Vorkehrungen zur Bekämpfung der Kriminalität, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zur Prophylaxis. Daher sind alle Zweige des Ordnungs- und Sicherheitsapparates heute viel stärker besetzt und ausgerüstet als früher. Die Flut der Gesetze erfordert viele neue Behörden, also einen stets zunehmenden Beamtenstand, und der Ruf nach Verwaltungsreform muß, auch wenn er ernst gemeint ist, erfolglos bleiben. Das Musterbeispiel für die erhöhten Ansprüche an Staat und Gemeinden bietet der motorisierte Straßenverkehr. Im Vergleich zu früher sind heute ungeheure Summen für den Ausbau und die Instandhaltung der Straßen nötig, verstärkt in den Städten, die diesen Verkehr mit größten Kosten auf drei Ebenen aufzuteilen suchen; der Apparat der Straßenpolizei ist riesenhaft angewachsen. Beachten wir hierbei folgendes: Die Motorisierung des Privatverkehrs entspringt zum kleineren Teil einem Existenzbedürfnis der heutigen Gesellschaft, überwiegend stellt sie einen aufwendigen Luxus dar. Da dieser aber mit der Freiheit der individuellen Lebensführung begründet wird und da die Vollbeschäftigung von seiner stetigen Ausbreitung abhängig erscheint, so werden alle öffentlichen Aufwendungen hierfür als Existenzfordernis proklamiert, und nur eine schwache Opposition weigert sich, dies anzuerkennen. Die Entwicklung von Wissenschaft und Technik bedingt einen stets steigenden öffentlichen Aufwand für Unterricht und Forschung, die Stadtverwaltungen müssen immer kostspieligere Anlagen zur Wasserversorgung und zur Beseitigung der Abwässer bauen, und die Reinhaltung der Luft und der öffentlichen Gewässer wird immer lauter gefordert. Kurz alle staatlichen und kommunalen Notwendigkeiten werden immer umfangreicher und kostspieliger. Bei all dem ist wohlgemerkt nur der öffentliche Aufwand im oben definierten sachlichen Sinne berücksichtigt; der im Wohlfahrtsstaate ja gleichfalls als Staatsnot-

wendigkeit empfundene Sozialaufwand ist hier ausgeklammert, da er ja nur eine Einkommensumverteilung bewirkt, also sich nur in der Privatsphäre auswirkt. Die Gründe, die Kurt Schmidt<sup>13</sup> für die tatsächliche Steigerung des öffentlichen Aufwandes in unserer Zeit anführt, stimmen mit dem hier angeführten im wesentlichen überein.

Schöpft aber deshalb der aus allen diesen Gründen enorm gestiegene öffentliche Aufwand die materielle Kraft der heutigen Wohlstandsgesellschaft im gleichen Verhältnis aus, wie das Volkseinkommen gestiegen ist? Dies ist offenkundig nicht mehr der Fall, denn sonst könnte sich nicht heute bei den wirtschaftlich weit vorgesetzten Völkern ein Massenluxus, der bis zur Verschwendug führt, entfalten. Bei diesen Völkern erübrigen immer breitere Schichten, nach selbstverständlicher Deckung der privaten Existenzbedürfnisse sowie nach Abtragung der heute gewiß sehr hohen Steuerergiebigkeiten, dennoch mit Leichtigkeit die Summen zur restlosen Befriedigung ihrer „Kulturbedürfnisse“, zur Verwirklichung jedes vernünftigen Komforts und darüber hinaus aber zumeist auch zur Anschaffung von Überflüssigem. Daß es auch bei diesen Völkern noch immer Schichten gibt, die in Dürftigkeit hausen, fällt sehr wenig ins Gewicht, denn eine nur geringe Abflachung der Einkommenspyramide würde genügen, um diese zum Verschwinden zu bringen. Die Produktionskraft in diesen Ländern ist so gewaltig gestiegen, daß nur ein auf höchste Touren gesteigertes und zur Verschwendug, zur „Wirfes-weg-Haltung“ anstachelndes „Marketing“ ein gerade nur sehr labiles Gleichgewicht von Produktion und Verbrauch bewirkt. Trotz fortschreitender Verkürzung der Arbeitszeit erscheint denn auch die Vollbeschäftigung auf lange Frist als durchaus problematisch.

Welche Folgerungen sind daraus zu ziehen? Die Richtschnur gibt uns hier der schon genannte Zeitgenosse Wagners, der, gegen ihn polemisierend, als erster die Lehre vom subjektiven Wert und die *Grenznutzentheorie* auf die Staatswirtschaft anwendet, nämlich Sax<sup>14</sup>. Dieser Autor bekennt sich zu der hier entwickelten Auffassung, daß gleichsam zwei Faktoren um die Verwertung der nationalen Produktivkräfte, beziehungsweise des Volkseinkommens kompetieren, nämlich die an sich atomistische Gesellschaft mit ihren Individual-(Privat-)bedürfnissen und der Staat mit den von ihm wahrzunehmenden Gemein-(Kollektiv-)bedürfnissen. Innerhalb der privaten Haushalte ist für die Verteilung des verfügbaren persönlichen Einkommens auf die Vielheit von Bedürfnissen das Gesetz vom Ausgleich des Grenznutzenneaus (zweites Gossensches Gesetz) bestimmend.

<sup>13</sup> Schmidt: a.a.O.

<sup>14</sup> Sax: a.a.O.

Das gleiche Gesetz bestimmt, wenn wir alle störenden politischen Einflüsse ausschalten, auch die rationale Verteilung der Mittel der öffentlichen Hand auf die vielfältigen von ihr wahrzunehmenden öffentlichen Bedürfnisse. Und das gleiche Gesetz gilt dann aber auch notwendigerweise für den Einsatz des gesamten Volkseinkommens; dieses muß auf den Komplex der Individualbedürfnisse der einzelnen einerseits und auf den Komplex der staatlichen Gemeinbedürfnisse andererseits so aufgeteilt werden, daß sich die Grenznutzen niveaus der privaten und die der staatlichen Güterversorgung, beide als Durchschnittsgrößen verstanden, im Sinne des zweiten Gossenschen Gesetzes ausgleichen. Diese Maxime ist alsdann für die Bestimmung des öffentlichen Aufwandes und für die Steuerlast maßgebend. Daß sich für all dies keine exakten Maßstäbe angeben lassen, beschwert nur den Theoretiker, nicht aber den Praktiker. Steigt daher infolge starken Anwachsens des Volkseinkommens die private Güterversorgung so sehr, daß sich das Grenznutzeniveau schon bei breiteren Schichten dem Nullpunkt nähert oder diesen gar überschreitet („Wurf-es-weg“-Wirtschaft), dann ist zu fordern, daß sich der Staat an der überquellenden Gesamtkaufkraft so reichlich beteiligt, daß sich auch das Grenznutzeniveau seiner Leistungen dem Nullpunkt nähert; dies aber bedeutet Ausschöpfung des Volkseinkommens durch Steuern zu einem wachsenden Teile und relative Einschränkung der persönlichen Einkommen. Dies ist nur ein anderer Ausdruck für das von *Galbraith* geforderte „soziale Gleichgewicht“, welches bedeutet, daß nun auch die vom Volk als ganzem, von der ganzen Öffentlichkeit empfundenen öffentlichen „Kultur“bedürfnisse durch Staat und Gemeinden angemessen befriedigt werden sollen. Solange das Volkseinkommen sehr knapp ist, so daß schon die Finanzierung der bloßen Staatsnotwendigkeiten die Bevölkerung schwer bedrückt, sind solche Bedürfnisse nicht aktuell, sie schlummern im Unterbewußtsein der Öffentlichkeit, wer von ihnen spricht hat Mühe, richtig verstanden zu werden. Sobald aber der Volkswohlstand hoch ansteigt, werden, ja müssen sich diese Bedürfnisse aktualisieren, sofern ihnen nur durch Aufklärung und Propaganda Bahn gebrochen wird.

Was haben wir uns darunter konkret vorzustellen? Dies läßt sich angesichts der relativen Neuheit dieser Sachlage nur andeuten. Der Ausdruck „Kultur“bedürfnisse ist ja, auch nur auf die Individual sphäre angewendet, bloß ein Verlegenheitsausdruck, denn nur die über dem geistigen Durchschnitt Stehenden haben Bedürfnisse nach wirklichen Kulturgütern, wobei wir gemeinlich zuerst an Kunst und Wissenschaft denken. Fast alle aber haben das Bedürfnis nach „Komfort“, womit jede Vervollkommnung und Verfeinerung in der Be-

friedigung auch nur der reinen Existenzbedürfnisse, jegliche Annehmlichkeit und Bequemlichkeit, Hygiene und Verschönerung des Milieus verstanden wird, was nun von vielen fälschlich auch schon als Streben nach „Kultur“ ausgelegt wird. So verstanden ist der Begriff auch durchaus auf die vom Staat und noch mehr auf die von den Gemeinden gebotenen Leistungen anzuwenden. Nur in einigen Hinsichten erwartet die Wohlstandsgesellschaft bis heute von Staat und Gemeinde, daß ihr auch Komfort geboten werde, und ist sogar bereit, die erforderlichen Steueropfer einsichtig zu tragen. Wiederum ist da an das Kraftfahrwesen zu denken, für das Staat und Gemeinde heute nicht nur Straßen schlechthin, sondern hervorragend ausgestattete Straßen und deren ständige aufmerksame Pflege bereitstellen, und dem wären auch die öffentlichen Investitionen in dem ja meist hoch subventionierten Flugverkehr zur Seite zu stellen. Aber wie rückständig und engherzig sind doch die konventionellen Leistungen der öffentlichen Hand, wie dies insbesondere bei der Ausstattung des gesamten Behördenapparates und seit langem auch beim Schulwesen und Heilwesen der Fall ist. Was man sonst unter „öffentliche Komfort“ zu verstehen hätte, läßt sich vielleicht am deutlichsten am Begriffe des „Wohnens“ dartun. Gerade beim Wohnen zeigt sich ja das Komfortbedürfnis am deutlichsten, die große Mehrheit der Menschen legt größten Wert auf eine komfortable Wohnung und opfert dafür sehr beträchtliche Teile ihres Einkommens. Nun wohnen wir aber alle nicht nur in unseren vier Wänden, sondern wir wohnen auch in einer Ortschaft, ein großer und stets wachsender Teil von uns in einer Großstadt, und wir wohnen schließlich auch in einem Lande, denn wir verbringen ja einen recht erheblichen Teil unserer Zeit in diesen größeren Räumen und dies nicht nur aus geschäftlichen Gründen, sondern auch aus Gründen des Lebensgenusses. Fügen wir noch hinzu, daß ja im Grunde auch der berufliche Aufenthalt in Werkstatt und Kontor ein Wohnen ist, wenn man es auch nicht so ausdrückt. Um ein „welfare maximum“ zu erzielen, ist offenbar zu fordern, daß auch die Großwohnung Stadt und die noch größere Wohnung Land im gleichen Verhältnis komfortabel gestaltet werde wie das Eigenheim daß wir uns also auch außerhalb von diesem mit gleichem Behagen bewegen können, wie innerhalb. Was wir uns darunter vorzustellen haben, wird annähernd beleuchtet, wenn wir auf die Ausstattung von Kur- und Erholungsorten hinweisen, wo sich die Gemeinden in der Tat gehörig anstrengen, um ihren Gästen öffentliche Annehmlichkeiten jeder Art zu bieten, wofür diese zwar ziemlich tief in die Tasche greifen müssen, ohne aber Widerstand zu leisten. Ansonsten bewirkt wohl der Lokalstolz, daß Gemeinden mit höheren Steuereinkünften

wenigstens dem Stadtkern ein freundliches Gesicht geben und Denkmalschutz betreiben. Von solchen Inseln ästhetischen und geistigen Behagens abgesehen aber erwarten die Menschen von heute erst gar nicht, daß ihnen die Orts- und die Landesobrigkeit Komfort biete, sie geben sich mit jedem noch so öden, ungepflegten und widerwärtigen Milieu zufrieden, wenn nur die Staatsnotwendigkeiten genügend erfüllt sind. Da die Berufstätigkeit im Dienste der Allgemeinheit ausgeübt wird, ist in der Wohlstandsgesellschaft zu fordern, daß auch die Arbeitsstätten an Komfort hinter der Häuslichkeit nicht zu sehr zurückbleiben und daß sie nicht die Landschaft verunstalten. Führende Betriebe gehen hier wohl beispielgebend voran, aber die große Masse bleibt hinter dem möglichen und wünschenswerten Standard weit zurück. Kurz, es müßten sehr breite Lücken ausgefüllt werden, um das heutige Dasein wenigstens im Äußeren angenehm zu gestalten. Wenn wir nun gar das Wort „Kultur“ in seinem wahren und inhaltsschweren Sinne anwenden und uns fragen, was der Staat da eigentlich zu leisten hätte, dann ist es mit Museen und Bibliotheken, die wir gewiß ziemlich reichlich haben, ganz und gar nicht abgetan. Den Standard des Kulturstaates im *wahren* Sinne des Wortes werden wir kaum irgendwo in der Gegenwart verwirklicht finden, da müssen wir wohl nach den Zentren der antiken und der christlich-germanischen Kultur zurückblicken. Die großartigen, sakralen und weltlichen Schöpfungen der Bau- und der bildenden Kunst und die in ihrem Rahmen aufgezogenen Veranstaltungen und Feste im alten Athen und Rom, aber auch in Florenz und Venedig, in Gent und Brügge und in den fürstlichen Residenzen bis ins 18. Jahrhundert veranschaulichen, welche gewaltigen Möglichkeiten ein wahrer Kulturstaat in der heutigen Wohlstandsgesellschaft zu verwirklichen hätte. Werden sie nicht genutzt, beschränkt sich die öffentliche Hand nur auf die allernüchternsten Zwecke, während die private Hand eine sich allmählich ins Sinnlose steigernde Verschwendungen treibt, dann ist das Gesetz vom Ausgleich des Grenznutzenneaus aufs schwerste gestört, und dann ist die Gesellschaft weit von der „welfare maximization“ entfernt.

#### IV.

Die vorstehende Analyse gibt offenbar eine hinreichende Antwort auf die Frage nach dem Soll-Verhältnis zwischen öffentlichem und privatem Aufwand sowohl in der stationären, wie auch in der wachsenden Wirtschaft, also bei gleichbleibendem oder zunehmendem Volkswohlstande. In welchem Lichte erscheint uns da nun von dem

so gewonnenen Standpunkte aus das *Wagnersche Gesetz* von den wachsenden Staatszwecken und Staatsausgaben? Beachten wir sogleich, daß sich dieses Gesetz ja auf die gesamte finanziell relevante Staatsaktivität und somit auf die gesamten Staatsausgaben bezieht. Diese aber betreffen ja beide Sektoren der Volkswirtschaft, nämlich sowohl die Wirtschaftsverwaltung, also den marktwirtschaftlichen Sektor, bei dem es sich im wesentlichen nur um Betriebsausgaben handelt, die wieder durch Betriebseinnahmen zu decken sind, als auch um die Hoheitsverwaltung, also den gemeinwirtschaftlichen Sektor, dessen Ausgaben durch Steuern gedeckt werden müssen. Die Ausgaben in diesem Sektor aber gliedern sich wieder in den öffentlichen Aufwand im strengen Sinne, bestimmt für die sachlichen Kollektivbedürfnisse der Gesamtheit, und in den Sozialaufwand, der nur eine Redistribution des Volkseinkommens bewirkt, deren Effekt einzig und allein eine Umstrukturierung der Nachfrage auf dem Markte ist. Unsere hier durchgeführte Analyse betrifft jedoch nur den öffentlichen Aufwand im strengen Sinne. Nun das *Wagnersche Entwicklungsgesetz* hat sich in den achtzig Jahren, in denen es auf die Wirtschaftstheorie Einfluß genommen hat, gewiß verifiziert einerseits, was das Eindringen der öffentlichen Hand in die Marktwirtschaft betrifft, teils durch Verstaatlichung, teils durch Kommunalisierung von „public utilities“, anderseits durch das Anwachsen des Sozialaufwandes. In beiderlei Hinsicht wird man hier eine säkulare staatssozialistische Entwicklungstendenz nicht ableugnen können, deren Fortgang, ja Verstärkung besonders in der wachsenden und sich konzentrierenden Wirtschaft innerhalb gewisser Grenzen als wahrscheinlich angenommen werden kann. Ob diese Tendenz, wie es der Grundeinstellung *Wagners* entspricht, auf einem Vordringen von Vernunft und Sittlichkeit beruht, bleibe allerdings dahingestellt, denn diese „Sozialisierung“ ist nicht minder dem politischen Erstarken des Sozialpartners Arbeit zuzuschreiben. Daß aber auch der öffentliche Aufwand im strengen Sinne in dieser Zeit nicht minder stark angewachsen ist, gründet sich bis heute ganz überwiegend in dem mehr zufälligen Anwachsen der Staatsnotwendigkeiten, hinsichtlich derer man wohl nicht von einem Entwicklungsgesetz, von einem säkularen Trend sprechen kann<sup>15</sup>.

Jedenfalls lagen Adolph *Wagner* die Vorstellungen von einem Ausgleich des Grenznutzenniveaus zwischen öffentlichem und privatem Aufwand bzw. von der logischen und praktischen Notwendigkeit eines „sozialen Gleichgewichtes“, also eines Ansteigens des öffentlichen Aufwandes in der wachsenden Wirtschaft im Sinne *Galbraiths* wohl ferne.

<sup>15</sup> Dies betont auch Theodor *Pütz*: Wirtschaftliche Entwicklung und zunehmende Staatstätigkeit. Zeitschr. f. Nat.Ök. XX (1960).

Der Standpunkt dieses modernen Theoretikers aber, daß das *Ist*-Verhältnis des öffentlichen Aufwandes zum Privataufwande in der heutigen Wohlstandsgesellschaft vom *Soll*-Verhältnis immer krasser abweicht, findet in der vorstehenden Analyse zweifellos volle Stütze. Die Beispiele, die der Autor hierfür gibt, müssen zwar nicht unbedingt verallgemeinert werden, und seine Kritik betrifft ja nur die USA, in denen das Volkseinkommen je Kopf selbst das der europäischen Spitzeländer um gut 50 % übersteigt und in denen aber ein ganz entscheidender Teil der an sich hohen Steuern nur den militärischen und hegemonialen Zwecken des Staates zugeführt wird, so daß für den innerstaatlichen Aufwand viel zu wenig übrig bleibt. Für Europa aber mag diese Kritik, soweit sie nicht schon in der Gegenwart bedeutsam ist, angesichts des rapiden Wirtschaftswachstums schon in naher Zukunft ein gleiches Gewicht gewinnen. Für den OECD-Bereich beziffert das Jahrbuch der Vereinten Nationen den Staatsverbrauch 1963 mit rund 14 % des Bruttonationalproduktes. Da auch in Europa ein hoher militärischer Aufwand betrieben wird, so wird man kaum fehlgehen, wenn man den öffentlichen Konsum für innere Zwecke nur mit höchstens einem Zehntel des privaten beziffert. Ein solches Verhältnis weckt schon vorweg die Vermutung, daß mit diesem Beitrag zur allgemeinen Wohlfahrt die Mission von Gebietskörperschaften nur teilweise erfüllt ist. Mit Statistiken ist hier übrigens wenig auszurichten, denn es bleibt ja wohl dabei, daß eine exakte Kosten- und Ertragsrechnung nur im Bereich der Produktion möglich ist, während im Bereich der Konsumtion Messungen vergeblich sind und nur das Gefühl entscheidet. Zu drastisch ist aber heute schon der Unterschied zwischen dem durch die Werbung künstlich hinaufgetriebenen Privatverbrauch und den finanziellen Kalamitäten in den Finanzverwaltungen.

Erinnern wir uns nun der schon eingangs aufgezeigten Antithese: Im Herrschaftsstaate bestand trotz Volksarmut größte Ausgabenfreudigkeit, die Steuerkraft des Volkes wurde bis zur Grenze ausgeschöpft; in der Demokratie herrscht trotz des heute sprunghaft angestiegenen Volkswohlstandes größte finanzielle Engherzigkeit. Kein politisches Problem ist eben hier schwieriger als eine Steuererhöhung. Dies erklärt sich teilweise aus der Reaktion auf die Überspannung des Bogens durch den Absolutismus sowie daraus, daß damals die Steuern vor allem das Macht- und Prachtbedürfnis des Königs zu befriedigen hatten, während die wahren Staatsbedürfnisse und erst recht die Privatbedürfnisse der Untertanen weit zurückstanden. Es erklärt sich daraus auch wieder die von der Klassischen Schule hochgezogene Lehre vom Übel der Steuer; der sonst gemäßigte John Stuart *Mill* erklärt

die Anwendung des Progressionsprinzips in der Besteuerung zu einer „milden Form der Beraubung“ der Bürger. Jedenfalls beruht die finanzielle Engherzigkeit der Demokratie auf der allgemeinen *Steuerscheu*. Hier ist ja der Großbürger König, sein freies Einkommen dient seinem Pracht- und Geltungsbedürfnis, der Staat muß sehen, was dann noch für ihn übrig bleibt; mögen die Straßen der Städte schmutzig und düster sein, wenn nur die Bel-Étage des Reichen im Glanze erstrahlt.

Diese Haltung wird gewaltig verstärkt durch das rasch wachsende Kapitalerfordernis des industriellen Zeitalters. Die Akkumulationskraft der Unternehmer darf nicht durch hohe Steuern vermindert werden; was nicht für die Existenz der Massen unentbehrlich ist, muß auf dem Umwege über höhere Preise den Investitionen zugeführt werden, vor allem um im Wettbewerbe auf dem Weltmarkt zu bestehen. Dieses „herkömmliche Konzept“ wirkt ungeschwächt auch in die heutige Wohlstandsgesellschaft hinein; alle Kräfte müssen auch weiterhin dem Wachstum der Wirtschaft gewidmet sein, mögen ihre Bäume auch in den Himmel wachsen. Daß das „welfare maximum“ in Wahrheit in einer *harmonischen* Verteilung der Wirtschaftskraft einerseits zwischen Gegenwart und Zukunft, anderseits zwischen privatem und öffentlichem Verbrauch beschlossen liegt, nicht Verschwendung hier und Knauserigkeit dort, diese Einsicht ist noch nicht auf dem Wege.

Hinsichtlich des Einflusses der Steuern auf die Wirtschaft wirken auch sonst zähe Vorurteile bis in die Theorie hinein. Immer wieder heißt es, daß Steuern die Kaufkraft vermindern, also auf die Konjunktur lähmend wirken. In Wahrheit bedeuten Steuern, welcher Art immer, nur eine *Verschiebung*, nicht eine Verminderung der Kaufkraft, und die öffentliche Hand gibt die Steuergelder notgedrungen mindestens ebenso rasch aus wie die private Hand. Die Unternehmerinitiative aber ist zwar gewiß bedroht durch eine allzu scharfe Besteuerung der Profite, insbesondere eine zu starke Progression der Einkommen- und Körperschaftssteuer, ja investierte Gewinnteile sollten schon aus Prinzip unbesteuert bleiben; hingegen ist sie durch keine noch so scharfe Form von indirekten Steuern, die ja stets auf den Verbraucher abgewälzt werden, gefährdet. Dies gilt insbesondere von der heute entscheidend wichtigen *Umsatzsteuer*, die, wie auch *Galbraith* betont, durchaus konjunkturneutral ist. Budgetdefizite, die der Liberalismus generell verpönt, sind in Wahrheit nur dann indiskutabel, wenn sie die laufende Gebarung betreffen, hingegen durchaus zulässig, wenn sie aus produktiven Investitionen entstehen, die sich von selbst amortisieren, und sie sind währungsneutral, solange

die erforderlichen Anleihen die Sparkraft des Volkes nicht übersteigen, also keine Geldschöpfung provozieren.

Viel schwieriger, ja vielleicht unmöglich ist freilich jenes Argument zu entkräften, das sich in dem Pauschalurteil der öffentlichen Meinung ausspricht, Steuern seien „hinausgeworfenes Geld“. Keine Geltung hätte dieses Argument nur in einer vollkommenen Demokratie, in der die Volksvertretung den wahrhaft einträchtigen Volkswillen repräsentiert, in der ihre Regierung die Steuergelder aufs gewissenhafteste verwaltet und sie nur Zwecken zuführt, die von allen begrüßt werden. Eine Parteidemokratie hingegen ist hier nach allen Richtungen dem öffentlichen Mißtrauen ausgesetzt, dies selbst bei ihren eigenen Parteigängern, erst recht bei der ohnmächtigen Minderheit. Wenn dennoch in der Parteidemokratie Ausgaben erfolgen, die auf das Konto öffentlichen Komforts oder gar der Kultur gehören, dann gewiß nur selten aus wahrhaft edlen Motiven, sondern zumeist, damit die den Staat oder wenigstens ein Ressort beherrschende Partei mit solchen Leistungen prunken und Wähler gewinnen könne.

Aber wenn auch vielleicht die Politiker selbst das Beste wollen, so lassen sich doch die Wünsche einer äußerst differenzierten individualistischen Gesellschaft gerade nur hinsichtlich der puren Staatsnotwendigkeiten noch einigermaßen auf einen Nenner bringen; überaus schwierig aber ist dies hinsichtlich jener Aufgaben und Ausgaben, die wir als öffentlichen Komfort definiert haben und vollends hinsichtlich der eigentlichen Kulturziele. In der modernen Demokratie fehlt es an jenem „Sic volo, sic jubeo!“, das im Fürstenstaate die Staats-tätigkeit so sehr erleichterte. Daraus ist zu folgern, daß es erst einer langwierigen und mühsamen *Volkserziehung* bedarf, um jene „volonté générale“ zu erzeugen, die die enormen Wirtschaftskräfte der heutigen Wohlstandsgesellschaft wahrhaft großen materiellen und ideellen Gemeinschaftszielen genügend dienstbar macht. Sollte ein Versuch, dieses Erziehungswerk einzuleiten, so geringe Aussicht haben, daß es zwecklos ist, ihn zu unternehmen? Hat man sich also mit einer Entwicklung abzufinden, die mit jedem Jahre paradoxer wird?