

Grundlegung der integralen Finanzwissenschaft

Von

Anton Tautscher - Graz

Inhaltsverzeichnis: I. Volkswirtschaft und Staat: 1. Die Volkswirtschaft ein organisches Gefüge S. 2 — 2. Veranlagte und wirkliche Volkswirtschaft S. 4 — 3. Der volkswirtschaftliche Organisationsfaktor Staat S. 6 — II. Die öffentliche Wirtschaft: 1. Die öffentliche Wirtschaft: die Organisationswirtschaft der Volkswirtschaft S. 13 — 2. Institutionen der öffentlichen Wirtschaft S. 17 — 3. Gliederung der öffentlichen Wirtschaft S. 20 — 4. Umfang und Grenzen der öffentlichen Wirtschaft S. 22 — 5. Das wirtschaftliche Prinzip und die Erfolge der öffentlichen Wirtschaft S. 25 — 6. Unterschied von öffentlicher und privater Wirtschaft S. 29 — III. Die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft: 1. Gegenstand der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft S. 30 — 2. Problemcharakter der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft S. 32 — 3. Integrale Methode für die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft S. 34.

Die öffentliche Wirtschaft macht gegenwärtig sowohl in ihrer Gesamtheit als auch in all ihren Institutionen und Gliedern eine grundlegende Änderung durch, die sich quantitativ in der steten Erweiterung ihres Umfanges und qualitativ in der Wandlung ihrer Funktionen zeigt¹. Die öffentliche Wirtschaft trat aus der Autonomie der reinen Fiskalwirtschaft heraus und wird immer mehr von der Wirtschaftspolitik mediatisiert (F. K. Mann). Damit wird sie aber in all ihren Institutionen zum Organon der Wirtschaftspolitik und in ihrem Wesen zur Organisationswirtschaft der Volkswirtschaft.

Dieser Änderung geht eine ebensolche Wandlung in der finanzwissenschaftlichen Theorie parallel. Sie verursachte teils die Wandlungsvorgänge in der öffentlichen Wirtschaft und wird teils auch wieder von diesen verursacht.

Die Prinzipien der alten autonomen Finanzwissenschaft werden beinahe zur Gänze unbrauchbar, weil sie auf eine ganz andere Funktion der öffentlichen Wirtschaft abgestellt waren. Sie waren darauf gerichtet, alle Institutionen der öffentlichen Wirtschaft so zu gestalten, daß von ihnen keine lenkenden und organisierenden Wirkungen auf die Volkswirtschaft ausgehen sollten. Die öffentliche Wirtschaft der Gegenwart muß hingegen mit all ihren Einrichtungen die Volkswirtschaft lenkend

¹ A. Tautscher, Wesenswandel der Staatswirtschaft, in: Zs. f. ges. Stw., Bd. 106, 1950, S. 1 ff.

beeinflussen und gestalten. All dies erfordert eine „neue“ Finanzwissenschaft².

Da die öffentliche Wirtschaft zum Organisationsmittel der Volkswirtschaft wurde, die diese immer zur Einheit integriert und sie in ihrer Struktur und in den Bewegungsvorgängen organisiert, bedarf die Lehre der öffentlichen Wirtschaft der integralen Methode, soll sie die öffentliche Wirtschaft in ihrer integralen Funktion erkennen können³. Die Grundlegung der integralen Finanzwissenschaft soll im folgenden aus der Wesenheit der Volkswirtschaft und der Organisationsfunktion des Staates gegeben werden.

I. Volkswirtschaft und Staat

1. Die Volkswirtschaft: ein organisches Gefüge

Die Volkswirtschaft ist ein organisches Gefüge ihrer Wirtschaftszweige Landwirtschaft und Bergbau, Gewerbe und Industrie, Handel und Verkehr, Geld und Kredit. Im organischen Gefüge der Volkswirtschaft hat jeder Wirtschaftszweig seinen bestimmten Funktionsinhalt und seinen abgegrenzten Funktionsbereich. Im Rahmen dieser sind die Unternehmen mit ihren Betrieben und im Rahmen dieser wieder die wirtschaftenden Menschen tätig.

Jeder Wirtschaftszweig vollbringt seine bestimmte Funktion in der Volkswirtschaft dadurch, daß er eine bestimmte Güter- und Leistungsart hervorbringt. Landwirtschaft und Bergbau bringen die Rohstoffe für die Weiterverarbeitung. Gewerbe und Industrie verwandeln die Rohstoffe in den gebrauchsfähigen Zustand. Der Handel vermittelt Güter und Leistungen von den Stätten der Erzeugung an die des Absatzes und bringt die Güter an die Stätten der Weiterverarbeitung und des Verbrauches. Der Verkehr führt durch seine Transportleistung die örtliche Verschiebung der Güter von den Orten der Erzeugung an die der Weiterverarbeitung und des Verbrauches durch. Das Geld- und Kreditwesen stellt die für die Durchführung der Erzeugung und Vermittlung von Gütern und Leistungen erforderlichen Tausch- und Kreditmittel bereit.

Da jeder Wirtschaftszweig nur eine bestimmte Güter- und Leistungsart hervorbringt, kann keiner für sich allein bestehen. Jeder Wirt-

² A. Tautscher, Alte und neue Finanzwissenschaft, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 13, 1951, S. 37 ff.

³ A. Tautscher, Integrale Finanzwissenschaft, in: Wissenschaft und Weltbild, Jg. 4, 1951, S. 44 ff.

schaftszweig braucht alle anderen. Die Wirtschaftszweige sind funktionell voneinander abhängig. Sie können ihrer eigenen Aufgabe nur im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft nachkommen.

Die in den Wirtschaftszweigen tätigen Unternehmen und Wirtschaftler finden nur Absatz und Beschäftigung, wenn ihre erzeugten Güter und Leistungen von den anderen „angesprochen“ werden. Dies bedeutet, daß die hervorgebrachten Güter und Leistungen die Einordnung in einen Betrieb, im eigenen oder fremden Haushalt, finden müssen.

Die Wirtschaftszweige sind voneinander nicht nur funktionell abhängig, sie müssen auch in einem bestimmten Größenverhältnis zueinander stehen. Dem Funktionsinhalt der Wirtschaftszweige entspricht ihr Funktionsbereich. Das funktionelle Abhängigkeitsverhältnis der Wirtschaftszweige findet einen quantitativen Niederschlag im proportionalen Größenverhältnis der Wirtschaftszweige.

Das funktionelle und größenmäßig bestimmte Proportionalgefüge der Wirtschaftszweige ergibt die Struktur der Volkswirtschaft. Diese gibt der Volkswirtschaft die besondere Individualität.

Die Struktur der Volkswirtschaft zeigt sich in der funktionellen und größenmäßigen Schichtung der Wirtschaftszweige und in den Berufsschichtungen der Bevölkerung mit den von ihnen gebrauchten Kapitalien.

Das Geld- und Kreditwesen gibt durch die Bereitstellung der erforderlichen Geldmenge und ihre richtige Ausströmung allen Wirtschaftszweigen das Verbindungs- und Integrationsmittel für ihr Zusammenwirken. Vom Geld- und Kreditwesen gehen daher die stärksten Strahlungswirkungen auf alle Wirtschaftszweige aus. Indem der Handel durch seine Vermittlertätigkeit Erzeugung und Absatz zusammenführt, bereitet er den Güter hervorbringenden Wirtschaftszweigen die Grundlage für ihre Tätigkeit. Er organisiert in der Absatzbereitstellung Umfang und Richtung für die Erzeugung. Die volkswirtschaftliche Strahlungskraft des Handels ist nicht mehr so groß wie die des Geld- und Kreditwesens, ist aber größer als die der nachfolgenden Wirtschaftszweige. Indem der Verkehr die vom Handel dirigierte Gütertransporte vollzieht, zeigt sich seine Abhängigkeit von diesem und wirkt sich sein Vorrang vor den Güter schaffenden Wirtschaftszweigen aus. Im Rahmen der Güter hervorbringenden Wirtschaftszweige sind Industrie und Gewerbe der Landwirtschaft und dem Bergbau vorgegeben, weil jene Zweige diesen die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten bieten, indem sie für sie die Aufnahmefähigkeit ihrer Güter im Rahmen der Volkswirtschaft bereiten.

Die Wirtschaftszweige stehen in einem hierarchisch-funktionellen Abhängigkeitsverhältnis.

Die volkswirtschaftlich verschiedene Strahlungswirkung der Wirtschaftszweige ist gleich ihrer volkswirtschaftlichen Integrationskraft. Je stärker die Strahlungskraft eines Wirtschaftszweiges ist, desto kräftiger ist seine gemeinschaftsbildende Kraft in der Volkswirtschaft. Durch diese werden die abhängigen Wirtschaftszweige zusammengeführt und zusammengehalten. Je wirksamer die Organisationskraft eines Wirtschaftszweiges ist, desto integrativer ist auch seine, die Volkswirtschaft aufbauende Kraft. Der Aufbau der Wirtschaftszweige ist gemäß ihrer Integrationskraft in der Volkswirtschaft hierarchisch. Die Stufenfolge der Wirtschaftszweige nach ihrer volkswirtschaftlichen Integrationskraft verläuft in folgender Weise: Geld und Kredit, Handel und Verkehr, Gewerbe und Industrie, Landwirtschaft und Bergbau.

Die Volkswirtschaft ist ein organhaftes Gefüge hierarchisch geordneter Wirtschaftszweige. Diese sind in der Volkswirtschaft in ihrem Funktionsinhalt und Funktionsbereich voneinander abhängig. Das hierarchisch-organische Proportionalgefüge der Wirtschaftszweige ergibt die Struktur der Volkswirtschaft.

2. Veranlagte und wirkliche Volkswirtschaft

Die Struktur der Volkswirtschaft weist eine Ordnung der Funktionsinhalte und -bereiche für die Wirtschaftszweige auf. Diese strukturelle Grundordnung der Volkswirtschaft ist zunächst eine potentielle, eine der Möglichkeit nach gegebene. Dies deshalb, weil die in der Struktur der Volkswirtschaft veranlagte richtige Ordnung der Wirtschaftszweige immer nur teilweise verwirklicht wird. Die tatsächlich gegebene Volkswirtschaft weist immer eine fehlentwickelte Schichtung der Wirtschaftszweige einerseits und nie die voll genutzte Möglichkeit aller in der Volkswirtschaft veranlagten Produktivkräfte auf. Außerdem ergeben sich im Aktuierungsvorgang der veranlagten Entwicklungsmöglichkeiten immer wieder neue Entfaltungsmöglichkeiten für die Wirtschaftszweige. Die in der Struktur der Volkswirtschaft veranlagte richtige Grundordnung der Wirtschaftszweige ist eine potentielle.

Diese veranlagte Proportionalordnung der Wirtschaftszweige drängt durch die volkswirtschaftlichen Bewegungsvorgänge in der Erzeugung, im Umlauf und in der Verteilung zur Aktuierung und Verwirklichung. Jede gesetzte Wirtschaftshandlung ist nämlich nichts anderes als die

Ausschöpfung einer der Möglichkeit nach vorgegebenen Einordnung in die objektiv vorhandenen Gegebenheiten der Volkswirtschaft. Eine hervorgebrachte Leistung oder ein erzeugtes Gut findet nur dann den bezweckten Wirtschaftserfolg, wenn eine Absatzmöglichkeit und damit eine Einordnung in den objektiven Zusammenhang der Volkswirtschaft hierfür gegeben ist. Diese liegt vor, wenn im Proportionalgefüge der Wirtschaftszweige eine Stelle vorhanden ist, die diese Leistung oder das Gut für ihre weitere Entfaltung braucht und sie deshalb erwirbt. Alle Bewegungsvorgänge der Volkswirtschaft mit ihren Güter- und zugehörigen Geldströmen kommen aus Betrieben im Gefüge der Wirtschaftszweige und streben den vorgegebenen Möglichkeiten zu, in die sie sich erfolgreich einordnen können. Die veranlagte Ordnung der Volkswirtschaft will aktuiert werden und drängt zur Verwirklichung.

Die in der Strukturordnung der Volkswirtschaft gegebene Proportionalordnung der Wirtschaftszweige und in dieser die der Unternehmen und Betriebe bedarf des Aktuierungsprozesses. Durch die ständige Verwirklichung der potentiell gegebenen Entfaltung der Produktivkräfte macht die Volkswirtschaft einen dauernden Werdeprozeß durch, so daß die Volkswirtschaft immer nur für einen Augenblick in dieser oder jener Entsprechungsordnung ihrer Wirtschaftszweige besteht. Aus ihr entspringen von neuem wieder weitere Entwicklungsmöglichkeiten. Ist ein potentiell gegebener Status der Volkswirtschaft durch die Erzeugung, durch den Absatz und durch die zugehörige Verteilung aktuiert, dann ist dieser Zustand der Ausgangspunkt für die neu wirksame Nachfrage und, von dieser verursacht, für den neuen Werdegang der Erzeugung. Die potentielle Strukturordnung der Volkswirtschaft wird in der Proportionalordnung der Wirtschaftszweige so weit wirklich, wie die Bewegungsvorgänge in der Volkswirtschaft den vorgezeichneten Möglichkeiten entsprechen. Die Volkswirtschaft ist ständig im Werden und nur, soweit die in der Struktur veranlagten Möglichkeiten ausgeschöpft werden, besteht sie wirklich.

Für das organische Gefüge der Wirtschaftszweige bedeutet dies, daß die gegenseitigen Entfaltungsmöglichkeiten für die Wirtschaftszweige der Anlage nach zwar vorgegeben sind, aber nur so weit zur Aktuierung kommen, wie sich die Wirtschaftszweige im gegenseitigen Tausch ihrer Unternehmen Güter und Leistungen geben und voneinander nehmen. Die Wirtschaftszweige aktuieren im gegenseitigen Geben und Nehmen ihre Entwicklungsmöglichkeiten. Da die Volkswirtschaft immer im Werden ist, wird auch das Proportionalgefüge der Volkswirtschaft immer wieder neu.

Die in den Wirtschaftszweigen tätigen Unternehmen haben die volks-

wirtschaftliche Aufgabe, die ihnen im Rahmen ihres Wirtschaftszweiges vorgegebenen Möglichkeiten zu verwirklichen. Dies tun sie, indem sie durch ihre Marktkalkulationen die vorgegebenen volkswirtschaftlichen Potenzen privatwirtschaftlich nutzen und ihre Gewinnchancen aktuieren. Hierbei bedeutet der Ausdruck „Gewinnchancen“ den privatwirtschaftlichen Inhalt eines volkswirtschaftlich der Möglichkeit nach objektiv gegebenen Tatbestandes.

Die Volkswirtschaft hat in ihrer Struktur die potentiell gegebene Grundordnung, die durch die Bewegungsvorgänge zur Aktuierung drängt. Da die Volkswirtschaft immer im Werden ist, wird das organische Gefüge ihrer Wirtschaftszweige immer von neuem.

3. Der volkswirtschaftliche Organisationsfaktor Staat

Der Aktuierungsprozeß in der Volkswirtschaft muß so vor sich gehen, daß er der veranlagten Proportionalordnung der Wirtschaftszweige entspricht. Der Werdeprozeß der Volkswirtschaft muß daher der veranlagten Struktur entsprechen, sollen die aus der Strukturverzerrung verursachten Krisen vermieden werden.

Um die strukturell gegebenen Möglichkeiten auszuschöpfen, müssen die Unternehmer, die Vertreter der Wirtschaftszweige und für die Volkswirtschaft der Organisationsfaktor Staat die erzeugenden und vermittelnden Produktivkräfte so organisieren, daß ihre Handlungen den potentiellen Gegebenheiten entsprechen. Das Organisieren ist in allen sozialwirtschaftlichen Gebilden ein Handeln, das nachgeordnete Handlungen veranlaßt, erwirkt und hervorbringt, damit diese durch ihr geordnetes Zusammenwirken in die strukturellen Voraussetzungen richtig eingeordnet werden. Organisieren ist das richtige Ordnen der Organe in einem Wirtschaftsgebilde.

Durch das Organisieren werden die Organe des Betriebes, Arbeitsleistungen und Arbeitsgerät, so geordnet, daß sie das richtige Betriebsgefüge ergeben, damit sich der Betrieb im zugehörigen Wirtschaftszweig richtig einordne. Durch das Organisieren werden die Unternehmen eines Wirtschaftszweiges in ihrer volkswirtschaftlichen Wirkung und Größe so geordnet, daß sie die an sie gestellten, volkswirtschaftlich bedingten Funktionsleistungen im richtigen Ausmaß verrichten. Im Rahmen der Volkswirtschaft werden durch das Organisieren die Wirtschaftszweige in das strukturell vorgegebene organische Gefüge der Volkswirtschaft eingereiht, damit sie in proportionaler Ausgeglichenheit ihre gegenseitig richtige Entsprechungsordnung finden. Durch die organisierte Entsprechungsordnung der Wirtschaftszweige wird die

vorgegebene Strukturordnung der Volkswirtschaft verwirklicht. Die organisierte Tätigkeit gibt der Volkswirtschaft die der Strukturanlage entsprechende Gestalt.

Die Elemente für das Organisieren sozialwirtschaftlicher Gebilde sind vielfältige. Die organisatorische Tätigkeit in allen sozialwirtschaftlichen Gebilden hat als Organisationsziel, die Wirtschaftsgebilde so zu gestalten, daß sie ihren Funktionsinhalt erfüllen und ihren Funktionsbereich ausfüllen können. Für dieses Organisationsziel wird ein Organisationsplan erstellt, der für das Wirtschaftsgebilde aus den über- und nachgeordneten Gebilden wie aus seiner eigenen Struktur den veranlagten Strukturplan enthält. Der Organisationsplan enthält die Ordnung der wirtschaftlichen Tätigkeit für alle im Wirtschaftsgebilde Wirkenden, damit das gesetzte Ziel durch das richtige Zusammenwirken erreicht werden kann. Der Organisationsplan enthält ferner die Ordnung der sachlichen Organisationsmittel (Boden und Kapitalien), um diese im richtigen Ausmaß, zur richtigen Zeit, an der richtigen Stelle wirksam werden zu lassen. Organisationsziel und -plan wie die Ordnung der zu organisierenden Tätigkeiten mit den zugehörigen sachlichen Organisationsmitteln werden von den Organisationsträgern gesetzt.

Die Organisationsträger der sozialwirtschaftlichen Gebilde sind je nach der Stufe der Wirtschaftsgebilde verschieden: für die Unternehmen und Betriebe sind es die privatwirtschaftlichen Unternehmer mit den Betriebsleitern, für die Wirtschaftszweige sind es die zugehörigen Organisationen (Kammern, Kartelle, Genossenschaften und Gewerkschaften) und für die Volkswirtschaft ist es in oberster Instanz der Staat.

Die Organisationsträger für die Aktuierung der in der Volkswirtschaft liegenden Potenzen sind zunächst für die Unternehmen die leitenden privatwirtschaftlichen Unternehmer. Sie erfassen die auf dem Markte sich bietenden Gewinnchancen und bauen auf Grund dieser ihre Betriebe der Größe und Intensität nach auf, indem sie die für die Investitionen erforderlichen Kapitalmengen aus der Volkswirtschaft beanspruchen und die erforderliche Zahl der Arbeiter beschäftigen.

Die Abschätzung der in der Volkswirtschaft objektiv gegebenen Entwicklungsmöglichkeiten kann durch die beabsichtigte Nutzung der Gewinnchancen zu Differenzen zwischen beiden führen. Durch die Fehlschätzung, wie sie in Zeiten ansteigender Konjunktur allgemein geschieht, erhalten die Unternehmen und Betriebe eine über ihren potentiell gegebenen Funktionsbereich hinausgehende Überdimensionierung. Außerdem reißen sie noch andere in diese Überdimensionierung mit, so daß die einen Wirtschaftszweige verhältnismäßig zu groß

und die anderen zu klein werden. Das Auseinanderklaffen von überentwickelten und zurückgebliebenen Wirtschaftszweigen bringt neben kurzfristigen Absatzkrisen noch langfristige Strukturkrisen. Die Verzerrung der falschen Unternehmensschichtung pflanzt sich in die Verzerrung der Wirtschaftszweige fort, so daß die Volkswirtschaft ein der veranlagten Struktur nicht entsprechendes Proportionalgefüge erhält. Die Aktuierung der volkswirtschaftlichen Strukturpotenz kann durch die freie Unternehmertätigkeit daher nur in bestimmten Grenzen erfolgen. Die Aktuierung und Organisierung der Volkswirtschaft kann durch die privatwirtschaftlichen Unternehmer so weit erfolgen, als sich daraus nicht Strukturverzerrungen der Volkswirtschaft ergeben.

Gegen die Gefahren der unrichtigen Einschätzung der volkswirtschaftlich gegebenen Entwicklungsmöglichkeit und die nur durch die Konkurrenz geordnete Ausschöpfung dieser entwickelten sich aus den Kreisen der Wirtschaftler selbst Organisationsformen für alle Gruppen, die in den Wirtschaftszweigen tätig sind.

Die Unternehmer schufen horizontale Marktorganisationen zum Zwecke der Marktbeherrschung und vertikale zum Zwecke der Unabhängigmachung vom Markt. Im letzten verfolgen beide Organisationsarten das gleiche. Sie wollen gegen die ungeordnete und daher auch unsichere Nutzung der Entfaltungsmöglichkeiten der einzelnen Unternehmen die geordnete und dadurch gesicherte treten lassen. Die im gegenseitigen Einvernehmen organisierte Absatzaufteilung soll die Erzeugungsquoten richtig und den vorgegebenen Möglichkeiten entsprechend verteilen, so daß die Sicherheit für die dauernde Erzeugung erreicht wird. Die parallel gelagerten Preisvereinbarungen sollen wieder die dauernde Kostendeckung der Erzeugung sichern.

Die geschaffenen Organisationen der Wirtschaftszweige wollen ihren Funktionsbereich sicherstellen, indem sie die Erzeugung dem Umfange nach und den wirtschaftlichen Erfolg der Sicherheit nach organisieren. Alle selbst geschaffenen Organisationen erstreben die sichere Nutzung der in der Volkswirtschaft strukturell gegebenen Entfaltungsmöglichkeiten.

Die Gegensätze der interessengebundenen Organisationsträger lassen die Volkswirtschaft wohl in ihren Wirtschaftszweigen als einzelne organisieren, achten aber zu wenig oder gar nicht auf die richtig gegliederte Einheit der Volkswirtschaft. Die daraus erwachsende Ordnung der Volkswirtschaft ist aber meist nicht die, die der richtigen Strukturordnung der Wirtschaftszweige entspricht. Immer wieder erscheinen wegen der verschieden gelagerten Interessengewichte Verzerrungen in der Volkswirtschaft. Daraus folgt, daß die durch die

Sozialordnung vorgegebene Einkommensordnung verzerrt, wenn nicht gar unmöglich gemacht wird. Daraus folgt weiter, daß nicht allen Arbeitswilligen die Vollbeschäftigung gewährleistet werden kann und daß mit den in der Volkswirtschaft lagernden Produktivkräften und den gegebenen technischen Erzeugungsverfahren die erreichbare Ergiebigkeit nicht hervorgebracht wird. Die von den privatwirtschaftlichen Organisationsträgern aktuierte Strukturordnung bringt wegen der Interessengebundenheit dieser die ständige Gefahr der Verzerrung der Volkswirtschaft.

Um der Gesellschaft die richtige Einkommensordnung zu sichern, und die Volkswirtschaft als ganzes, sozialwirtschaftliches Gebilde zu integrieren und alle Wirtschaftszweige in die strukturell richtige Entsprechungsordnung zu bringen, bedarf es einer Organisationsinstanz, die, außerhalb und über den interessengebundenen Organisationen stehend, die Aufgabe hat, die Volkswirtschaft in all ihren Wirtschaftszweigen zu der in der Struktur vorgegebenen Ordnung zu bringen. Das Organisationsorgan, das die oft interessenmäßig gegenläufigen Wirtschaftszweige zur Einheit der Volkswirtschaft zusammenführt und zu einem Ganzen integriert, ist der Staat als Repräsentant des gesamten Volkes. Der Staat ist der oberste Organisationsfaktor der Volkswirtschaft, der diese mit ihren Wirtschaftszweigen unabhängig von den Sonderinteressen zur Einheit integriert.

Wenn der Staat der oberste Organisationsfaktor der Volkswirtschaft ist, dann muß er sich aller Organisationselemente bedienen, um die soziale Aufgabe der Volkswirtschaft zu erfüllen und um die in der Struktur gegebene Proportionalordnung der Volkswirtschaft erstehen zu lassen.

Für alle organisatorischen Maßnahmen des Staates in bezug auf die Volkswirtschaft gilt als Organisationsprinzip: der Staat soll und darf nur so weit ordnend in die Volkswirtschaft eingreifen, als der Aktuierungsvorgang der Volkswirtschaft nicht von den Privatwirtschaftlern und von den Organisationen der Wirtschaftszweige richtig vollzogen wird. Daraus ergibt sich ein stufenmäßiges Organisationssystem, das sich von den privatwirtschaftlichen Unternehmen über die Organisationen der Wirtschaftszweige bis zum Staat aufbaut. Für den jeweils übergeordneten Organisationsträger ergeben sich demnach so viele Ordnungsaufgaben, als der untergeordnete nicht im eigenen Bereich zu leisten vermag (Subsidiaritätsprinzip). Der Staat hat als oberste Organisationsinstanz die Volkswirtschaft nur so weit zu organisieren, als

eine ergänzende Ordnungsaufgabe für ihn verbleibt.

Das Organisationsziel des Staates für die Ordnung der Volkswirtschaft ist ein Vielfaches. Es wird teils von der Gesellschaft, der die Volkswirtschaft zu dienen hat, und teils von der Ordnungsnotwendigkeit der Volkswirtschaft bestimmt. Diese zeigt sich in der Erstellung der richtigen Struktur der Volkswirtschaft, in der Sicherung der Vollbeschäftigung und im Streben nach der Maximierung des Sozialproduktes.

Das Ziel der Volkswirtschaft ist, die Gütermenge zu erzeugen und bereitzustellen, die erforderlich ist, um alle Schichten der Gesellschaft zu versorgen, so daß jede Schicht ihren sozial bedingten Lebensstandard gesichert erhält. Damit ist die Sozialordnung, wie sie in der Gesellschaftsschichtung hervortritt, der Volkswirtschaft vorgegeben. Der Sozialordnung entspricht die Ordnung in der Schichtung des Lebensstandards für die einzelnen Gesellschaftsgruppen. Diese sozial qualifizierte Ordnung des Lebensstandards bekommt ihren quantitativen Niederschlag in der gesellschaftlich bedingten Einkommensordnung. Für diese muß die Volkswirtschaft die Güter in der Erzeugung herstellen und in der Verteilung bereitstellen.

Da aber die Verteilungsvorgänge durch das freie Marktgeschehen der vorgegebenen Sozialordnung vielfach nicht entsprechen und meist auch nicht entsprechen können, muß der Staat als oberster Ordnungsfaktor der Gesellschaft die Volkswirtschaft durch die von ihm gesetzte Ordnung veranlassen, die Vorgänge der Verteilung so zu lenken, daß sie der sozial qualifizierten Gesellschaftsordnung mit der zugehörigen quantitativen Einkommensordnung entsprechen. Der Staat hat das sozialbestimmte Organisationsziel: die für die richtig anerkannte Gesellschaftsordnung entsprechende Einkommensordnung zu sichern.

Das Organisationsziel des Staates im Rahmen der Volkswirtschaft liegt auch darin, daß alle dem Staate nachgeordneten Organisationsträger veranlaßt werden, die Aktuierung ihrer Entfaltungsmöglichkeiten so zu tätigen, daß die strukturell vorgegebene Gefügeordnung der Wirtschaftszweige erreicht werde. Wo immer Verzerrungen das richtige Ordnungsgefüge der Volkswirtschaft bedrohen, muß der Staat dies durch die ihm zu Gebote stehenden Mittel zu verhindern suchen, indem er die überdimensionierten Wirtschaftszweige hemmt und die zurückgebliebenen fördert. Das Organisationsziel des Staates ist: die Volkswirtschaft so zu lenken, daß ihre Ak-

tuierung der in der Struktur veranlagten Gefügeordnung entspricht.

Da in der Volkswirtschaft nie alle potentiell gegebenen Produktionsfaktoren und -elemente in Beschäftigung stehen, sondern meist welche brachliegen, hat die staatliche Wirtschaftspolitik das Ziel, die Vollbeschäftigung in der Volkswirtschaft anzustreben und zu sichern. Vollbeschäftigung bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur die Vollbeschäftigung aller Arbeitskräfte, sondern auch die Vollnutzung der gegebenen Produktionselemente Boden und Kapital. Das Organisationsstreben des Staates geht demgemäß dahin, die Produktivkräfte des Bodens durch Anbau und Abbau so zu ordnen, daß die Bodenschätze möglichst vollständig abgebaut und die Bodenkräfte möglichst vollkommen genutzt werden. Dazu gehört noch das Streben, auch die in der Volkswirtschaft verfügbaren Kapitalien voll zu nutzen und darüber hinaus noch die größtmögliche Kapitalbildung anzuregen. Dieses Organisationsziel der Vollbeschäftigung hat der Staat vor allem dann anzustreben, wenn in Krisenzeiten die Privatwirtschaften die Vollbeschäftigung nicht erreichen können. Das Organisationsziel der Wirtschaftspolitik des Staates ist: die Vollbeschäftigung für alle Produktionsfaktoren und -elemente anzustreben.

Parallel dem Streben nach Vollbeschäftigung geht das, aus den gegebenen und noch aktuierbaren Produktivkräften den größten Ertrag zu erwirken. Damit übernimmt der Staat als volkswirtschaftliches Organisationsziel, die private Wirtschaft zu veranlassen, die Steigerung der Produktivkräfte so zu forcieren, daß stets das maximale Sozialprodukt hervorgebracht werde. Denn es ist klar, daß der sozial bedingten Einkommensordnung nur dann entsprochen werden kann, wenn das zu verteilende Sozialprodukt den größtmöglichen Umfang hat. Als Organisationsziel der staatlichen Wirtschaftspolitik gilt: die Maximierung des Sozialproduktes anzustreben.

Für die Erreichung dieses Organisationszieles muß die staatliche Wirtschaftspolitik einen Organisationsplan mit einem sozialpolitischen und einem wirtschaftspolitischen Teil erstellen. Der sozialpolitische Organisationsplan umfaßt alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Interessen der Wirtschaftskreise so aufeinander abzustimmen, daß sie der sozial bestimmten Einkommensordnung entsprechen. Der wirtschaftspolitische Organisationsplan enthält den im Verein mit allen Organisationen der Wirtschaftszweige erstellten Strukturplan der Volkswirtschaft, in dem die veranlagte Struktur der Volkswirtschaft einerseits und die

Daten des davon abweichenden tatsächlichen Gefüges der Wirtschaftszweige andererseits gegeben sind.

Um die gesetzten Organisationsziele mit Erfolg anstreben zu können, muß der Organisationsplan auch einen Lenkungsplan mit allen Maßnahmen der Wirtschaftspolitik haben, wie sie in allen Sparten der Wirtschaftspolitik wirksam werden sollen. Der Lenkungsplan enthält auch die aus dem Subsidiaritätsprinzip folgende Kompetenzverteilung für den wirtschaftspolitisch tätigen Staat, die Organisations-träger der Wirtschaftszweige und die privatwirtschaftlich tätigen Unternehmer.

All die erstellten Organisationspläne müssen so elastisch sein, daß sie weder das Leben der sozialen Wirtschaftsgebilde erdrosseln noch die Gefahr einer Zentralisierung bringen.

Für die Erreichung der Organisationsziele muß der Staat mit seinen wirtschaftspolitischen Institutionen und im Verein mit den übrigen Organisationsträgern die erforderlichen Organisationspläne für die Lenkung der volkswirtschaftlichen Bewegungsvorgänge bringen.

Dadurch, daß der Staat die volkswirtschaftlichen Verteilungsvorgänge für die sozial gegebene Lebensordnung gestaltet, und dadurch, daß er durch seine Organisationstätigkeit die Strukturordnung der Volkswirtschaft richtig aktivieren läßt, um die Vollbeschäftigung wie auch die Maximierung des Sozialproduktes immer wieder zu veranlassen, integriert er die Volkswirtschaft zu einer Einheit und ordnet die Wirtschaftszweige in das richtige Strukturgefüge ein.

Die Ordnungsfunktion des obersten Aktuierungs- und Organisationsfaktors Staat liegt daher innerhalb der Volkswirtschaft selbst und nicht vor und außerhalb der Wirtschaft. Die Wirkungen dieser Organisationsleistung liegen deshalb auch wieder im Rahmen der Volkswirtschaft. In dem Ausmaße, in dem der Staat die Volkswirtschaft zur Einheit integriert und den Wirtschaftszweigen die richtigen Funktionsbereiche zuordnet, konstituiert er immer wieder die Volkswirtschaft. Diese integrierende Organisationsleistung läßt den Staat mit Recht als Hauptproduktivkraft der Volkswirtschaft erscheinen. Indem der Staat die Volkswirtschaft als richtig geordnetes Gefüge organisiert und zur Einheit integriert, ist er die Hauptproduktivkraft der Volkswirtschaft.

Jede wirtschaftliche Tätigkeit geschieht im Rahmen eines sozialwirtschaftlichen Gebildes und bedarf daher der Organisierung, die die Organe des Gebildes den vorgegebenen wirtschaftlichen Möglichkeiten nach richtig ordnet. Die Volkswirtschaft bedarf für die geordnete Akтуierung ihres organi-

schen Gefüges als obersten Organisationsfaktors des Staates. Er vollbringt gemäß dem Subsidiaritätsprinzip mit seinen nachgeordneten Organisationsträgern die Verwirklichung der richtig gefügten Volkswirtschaft. Als Organisationsziel ist dem Staat die Veranlassung der richtig sozial bedingten Einkommensordnung, die Veranlassung der richtig geordneten Volkswirtschaft mit dem Streben nach Vollbeschäftigung und nach Maximierung des Sozialproduktes gegeben. Dafür erstellt der Staat im Verein mit den übrigen Organisationen der Volkswirtschaft den Strukturplan für die Volkswirtschaft und den Lenkungsplan für den richtigen Vollzug durch die volkswirtschaftlichen Bewegungsvorgänge. Durch diese Organisationstätigkeit für und in der Volkswirtschaft wird der Staat zum Hauptproduktionsfaktor der Volkswirtschaft.

II. Die öffentliche Wirtschaft

1. Die öffentliche Wirtschaft:

die Organisationswirtschaft der Volkswirtschaft

Der Staat hat als oberste Organisationsinstanz für Gesellschaft und Volkswirtschaft Ordnungsaufgaben zu leisten. Aus diesen erwächst ihm zunächst ein Bedarf an Geld, um die Dienstleistungen seiner Beamten, Angestellten und Arbeiter zu bezahlen und um die Güter erwerben zu können, die für die Bewältigung seiner Organisationsaufgaben erforderlich sind. Um über die notwendigen Geldmengen verfügen zu können, muß der Staat Geldeingänge haben. Damit der Staat seinen Bedarf decken und über Geldaus- und -eingänge verfügen kann, muß er eine Wirtschaft führen.

Da der Staat ein vielgliedriges Organisationssystem mit staatlichen und halbstaatlichen und dazu noch mit gebietlichen Unterorganisationen ist, müssen auch alle seine untergeordneten Körperschaften eine Wirtschaft führen. Daher weisen die öffentlichen Körperschaften ein reich gestuftes System von Wirtschaftsgebilden auf. Die Wirtschaft des Staates mit der all seiner Körperschaften ist in der Gesamtheit die öffentliche Wirtschaft.

Die öffentliche Wirtschaft steht, wie alle Wirtschaftsgebilde, unter dem wirtschaftlichen Prinzip. Sie ist nicht irgendein Wirtschaftsgebilde, wie die Privatwirtschaften im Rahmen der Volkswirtschaft, sie ist ein

besonderes Wirtschaftsgebilde, weil sie die Wirtschaft des obersten Organisationsfaktors, die Wirtschaft des Staates und seiner Unterorgane ist. Der besondere Charakter der öffentlichen Wirtschaft wird durch die organisatorische Eigenart des Staates und seiner Körperschaften bestimmt. Der Staat hat in der Volkswirtschaft so wichtige Organisationsaufgaben zu leisten, daß alle seine Tätigkeit organisatorischen Charakter hat. Dieser Organisationscharakter des Staates durchdringt auch die öffentliche Wirtschaft, so daß alle Institutionen und Handlungen diese organisatorische Eigenschaft für die Volkswirtschaft haben. Nichtorganisatorische und „neutrale“ Akte der öffentlichen Wirtschaft gibt es daher nicht. Weil der Staat der oberste Organisator der Volkswirtschaft ist, steht auch die öffentliche Wirtschaft im Dienste der Organisation der Volkswirtschaft. Die öffentliche Wirtschaft ist die Organisationswirtschaft der Volkswirtschaft.

Dieser volkswirtschaftliche Organisationscharakter der öffentlichen Wirtschaft zeigt sich im Entstehungsgrund, im Ziel, in der Führungsweise, in der Wirkung und schließlich in den besonders gearteten Einnahmequellen der öffentlichen Wirtschaft.

Die öffentliche Wirtschaft besteht nur, um die Mittel für die Organisationsaufgaben bereitzustellen, die der Staat für die verschiedenen Bereiche der Gesellschaft und der Volkswirtschaft zu leisten hat.

Der Bedarf, den die öffentliche Wirtschaft zu leisten hat, ist nur zum geringsten ihr eigener. Zum übergroßen Teil entspringt er aus der organisatorischen Tätigkeit des Staates in den Bereichen der Gesellschaft und Volkswirtschaft. Wegen der Organisationsleistung, die außerhalb des Bereiches der öffentlichen Wirtschaft liegt, erwächst dem Staat ein Bedarf, den er an seine öffentliche Wirtschaft zur Deckung weitergibt. Der Entstehungsgrund der öffentlichen Wirtschaft liegt daher im Bedarf, den der Staat aus seiner Organisationsaufgabe zu decken hat. Der Entstehungsgrund der öffentlichen Wirtschaft liegt in den Organisationsaufgaben des Staates und seiner Körperschaften und nur zum geringsten Teil in ihr selbst.

Dieser organisatorische Entstehungsgrund bestimmt auch weitgehend das Ziel der öffentlichen Wirtschaft. Dieses liegt daher auch zumeist außerhalb ihres Bereiches. Die durch die Ausgaben erwirkten Effekte liegen auf allen Gebieten, in denen der Staat zur Erfüllung von Organisationsaufgaben verhalten ist. Sie werden zum Teil von der Gesellschaft, zum größten Teil aber von der Volkswirtschaft verursacht. Wenn der Staat die Vollbeschäftigung der Volkswirtschaft anzustreben und zu sichern hat, muß er durch seine Ausgaben

die effektive Nachfrage der Volkswirtschaft, wenn sie krisenbedingt im Rückgang ist, so weit ergänzen, daß sie mit der noch tätigen privatwirtschaftlichen Nachfrage die erzeugte Güterfülle der Volkswirtschaft abnehmen kann. Die Investitions- und Subventionsausgaben entspringen wieder aus den Erfordernissen der Volkswirtschaft und nur zum geringsten Teil aus den Erfordernissen der öffentlichen Wirtschaft selbst. Auch das Ziel der Einnahmebeschaffung liegt nicht nur im internen Streben nach Deckung der Ausgaben allein, sondern wird vielfach auch von den Notwendigkeiten der Volkswirtschaft bestimmt. Und zwar ist dies dann gegeben, wenn die öffentliche Wirtschaft verhalten wird, aus volkswirtschaftlichen Erfordernissen mehr Einnahmen zu fordern, als sie zur Deckung der gegenwärtigen Ausgaben braucht, oder weniger Einnahmen zu nehmen, als sie für die Deckung brauchte. Die gesamte Ausgaben- und Einnahmenpolitik der öffentlichen Wirtschaft zielt darauf hin, die Volkswirtschaft gemäß den Zielen der staatlichen Wirtschaftspolitik zu gestalten. Aus diesem organisatorischen Ziel wird die öffentliche Wirtschaft verpflichtet, aus dem rein finanzwirtschaftlichen Geldein- und -ausgangsbereich herauszutreten und im Bereich der Erzeugung, der Zirkulation und Verteilung tätig zu werden. Sie muß aus ihrer organisatorischen Verpflichtung heraus Güter und Leistungen selbst herstellen und bereitstellen, um die Bevölkerung mit bestimmten Gütern und Leistungen zu versorgen und der Volkswirtschaft die Leistungen bereitzustellen, die die Privatwirtschaften nicht herstellen können oder wollen. Damit steht aber auch der außerfinanzwirtschaftliche Teil der öffentlichen Wirtschaft unter dem Organisationsziel der Volkswirtschaft. Das Ziel der öffentlichen Wirtschaft liegt für all ihre Institutionen in der Organisation der Volkswirtschaft und der Gesellschaft.

Aus der Organisationsverpflichtung der Öffentlichkeit gegenüber erwachsen die arteigenen Prinzipien für die Führung der öffentlichen Wirtschaft. Sie braucht durch ihre Tätigkeit keinen dauernden Überschuß für sich zu erreichen. Es genügt, wenn sich ihre Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer ausgleichen. Die öffentliche Wirtschaft braucht ferner mit ihren Mitteln nicht so zu wirtschaften, daß sie den größten Wirtschaftserfolg für sich allein bucht. Im Gegenteil, die Erfolgswirkungen der öffentlichen Wirtschaft sollen vielfach darauf gerichtet sein, daß die Nutzeffekte der Bevölkerung und der Volkswirtschaft unmittelbar zukommen.

Die öffentliche Wirtschaft muß daher auch Unternehmen führen, die für sie selbst passiv sind, aber dem Volke einen Nutzzugang und der Volkswirtschaft eine Leistungssteigerung bringen. Sie muß daher auch für ihre Güter und Leistungen Preise erstellen, die über, unter oder gleich den Kosten sein können. Die Preise müssen so erstellt wer-

den, daß sie den Organisationsaufgaben der öffentlichen Wirtschaft und nicht ausschließlich ihrem Ertrag dienen. Die öffentliche Wirtschaft muß ihre Einnahmen so ordnen, daß mit deren Entnahmewirkung nicht nur dem fiskalischen Zweck des größten Aufkommens, sondern auch den sozial- und wirtschaftspolitisch bedingten Organisationsaufgaben entsprochen wird. Das Prinzip für die Führung der öffentlichen Wirtschaft kommt aus der Organisationsverpflichtung der Volkswirtschaft gegenüber und durchdringt alle Handlungen mit den notwendigen organisatorischen Wirkungen für die Volkswirtschaft. Aus der Organisationsaufgabe der öffentlichen Wirtschaft wird ihre besondere Führungsart bestimmt.

Die Wirkungen der öffentlichen Wirtschaft sind in ihrer Gesamtheit und im einzelnen auf die Gestaltung der Volkswirtschaft abgestellt. Die öffentliche Wirtschaft ist in ihrer Wirkung ein dynamischer Faktor in der Volkswirtschaft, und zwar dann, wenn die Privatwirtschafter ihre dynamische Kraft einbüßen oder nicht wirksam werden lassen können. Sie wird aber auch ein verstetigender Faktor, der durch das Ausgleichen von Strukturverzerrungen und durch das Lenken der Bewegungsvorgänge auf die dauernde gleichmäßige Entwicklung der Volkswirtschaft einwirkt. Die öffentliche Wirtschaft wird in ihrer Wirkung zum korrigierenden Faktor, der überall dort tätig wird, wo ausgleichende Maßnahmen in der Volkswirtschaft erforderlich sind. Sie ist durch all diese organisatorischen Wirkungen ein lenkendes Organ der Volkswirtschaft, das durch alle ihre Institutionen und Handlungen die Volkswirtschaft immer wieder gestaltet. Die öffentliche Wirtschaft strahlt ihre organisatorischen Wirkungen dauernd auf die ganze Volkswirtschaft aus.

Der besondere Charakter der öffentlichen Wirtschaft kommt vor allem dadurch zum Ausdruck, daß ihr eine Einnahmeart zur Verfügung steht, über die nur sie allein verfügt und die allen anderen Wirtschaftsgebilden fehlt, die Abgaben. Diese sind nur aus der organisatorischen Stellung der öffentlichen Wirtschaft in der Volkswirtschaft zu verstehen und zu rechtfertigen. Weil die öffentliche Wirtschaft einen Bedarf zu decken hat, der außerhalb ihres Kreises erwächst, hat sie auch Einnahmen, die ihr aus einem Kreis außerhalb ihres unmittelbaren Bereiches zukommen. Als Wirtschaft des volkswirtschaftlichen Organisers Staat hat die öffentliche Wirtschaft auch die organisatorisch zu rechtfertigenden Einnahmen aus den Abgaben. Dieses nur organisatorisch bestimmbare Wesen der Abgaben läßt die öffentliche Wirtschaft unter Zuhilfenahme eines außerwirtschaftlichen, nämlich juristischen Merkmales als Zwangswirtschaft ansprechen. Diese Feststellung des Zwangscharakters ist nur juristisch richtig, während der

eigentlich wirtschaftliche Charakter der öffentlichen Wirtschaft vornehmlich der organisatorische ist. Erst aus dem Organisationscharakter kommt der öffentlichen Wirtschaft das juristische Merkmal des Zwanges zu. Die Einnahmeart der Abgaben charakterisiert die öffentliche Wirtschaft in besonderer Weise als Organisationswirtschaft der Volkswirtschaft.

In all diesen Eigenschaften kommt der öffentlichen Wirtschaft der besondere Rang in der Volkswirtschaft zu, der sie über die Ebene der Privatwirtschaft hinaushebt. Diesem Range gemäß hat sie auch einen besonderen funktionellen Standort in der Volkswirtschaft. Sie steht nicht abseits von den volkswirtschaftlichen Vorgängen, sie steht nicht neutral dem volkswirtschaftlichen Geschehen gegenüber, sie nimmt vielmehr die zentrale Stelle im Aufbau der Volkswirtschaft ein, um die sich die Wirtschaftszweige konzentrisch abgestuft anordnen. Als Organisationswirtschaft hat die öffentliche Wirtschaft die zentrale Funktionsstellung in der Volkswirtschaft.

Die öffentliche Wirtschaft ist als die Wirtschaft des obersten Organisationsfaktors der Volkswirtschaft durch und durch organisationsbestimmt. Dies zeigt sich in ihrem Entstehungsgrund, in ihren Zielen, in den Führungsprinzipien, in ihren Wirkungen und in der besonderen, nur ihr eigenen Einnahmeart. Die öffentliche Wirtschaft hat als Organisationswirtschaft der Volkswirtschaft einen besonderen Rang und nimmt deshalb die funktionale Zentralstellung im Aufbau der Volkswirtschaft ein.

2. Institutionen der öffentlichen Wirtschaft

Aus der Organisationsaufgabe des Staates ergibt sich für die staatliche Wirtschaftspolitik der Struktur- und Lenkungsplan. Dieser enthält alle Maßnahmen, die von den Organisationsträgern auf den einzelnen Stufen der Volkswirtschaft getätigt werden. Damit ist auch der Plan für die Aufteilung der Organisationsagenden auf die privatwirtschaftlichen Unternehmer, die Organisationsträger der Wirtschaftszweige und auf den Staat festgehalten. Der dadurch für den Staat bestimmte organisatorische Aufgabenbereich enthält alle Maßnahmen, die er mit seinen organisatorischen Mitteln leisten muß, und die Aufgaben, die die öffentliche Wirtschaft mit ihren Institutionen vollbringen soll. Dadurch gibt der volkswirtschaftliche Organisationsplan die Grundlagen für den langfristigen Wirtschaftsplan der öffentlichen Wirtschaft. Diesem öffentlich-wirtschaft-

lichen Aktionsplan entsprechen wieder die durch ihn bedingten langfristigen finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der öffentlichen Wirtschaft, wie sie in ihrem Finanzplan festgehalten sind.

Der jährliche Vollzug des Finanzplanes zuzüglich der gleichbleibenden, internen Vorhaben der öffentlichen Wirtschaft für die Ausgaben- und Einnahmenseite ist das Budget oder der Haushaltsplan. Das Budget enthält die für das Finanzjahr vorgesehenen Ausgaben und die zu erwartenden Einnahmen. Das Budget erhält seine Grundlagen zugleich aus der Volkswirtschaft und der öffentlichen Wirtschaft, strahlt aber auch seine Wirkungen in beide Wirtschaftsgebilde aus.

Die Ausgaben der öffentlichen Wirtschaft dienen einerseits zur Bezahlung der Dienstleistungen aller öffentlichen Bediensteten und andererseits zum Ankauf aller für ihre Tätigkeit erforderlichen Güter und Leistungen. Über diesen internen Verwendungszweck hinaus haben auch die Ausgaben organisatorische Aufgaben für die Volkswirtschaft, wie sie im Finanzplan festgehalten sind und als Investitionen und Subventionen in Erscheinung treten.

Die Investitionen der öffentlichen Wirtschaft haben einen internen Zweck für die öffentliche Wirtschaft selbst und einen organisatorischen für die Volkswirtschaft. Der interne öffentlich-wirtschaftliche Zweck dient zur Sicherung und Vergrößerung des öffentlichen Vermögens, das der Staat zum Vollzug seiner Aufgaben braucht, wie auch zur Sicherung und Verstärkung der Kapitalgrundlage der öffentlichen Unternehmen. Der volkswirtschaftlich bedingte Zweck liegt in der organisatorischen Verpflichtung der öffentlichen Wirtschaft, solche Kapitalanlagen für die Volkswirtschaft zu schaffen, die deren Leistungsstand vergrößern (z. B. Straßenbau, Meliorationen usw.), und nicht von den privaten Wirtschaften getätigt werden oder getätigt werden können.

Subventionen sind die Ausgaben der öffentlichen Wirtschaft, die zur Stützung und Förderung von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmen getätigt werden. Sie können aus volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten erfolgen, wenn aus strukturpolitischen Gründen subventionsbedürftige Unternehmen wegen des zeitweiligen Verlustes ihrer Rentabilität zur Wiedererlangung dieser gestützt und gefördert werden müssen.

Um die geplanten Ausgaben tätigen zu können, muß die öffentliche Wirtschaft über die erforderlichen Einnahmen verfügen können. Obwohl bei den Einnahmen der interne oder fiskalische Zweck am stärksten zum Ausdruck kommt, weil die Bereitstellung der Mittel für die Ausgaben die vorzüglichste Aufgabe der öffentlichen Wirtschaft ist, sind doch auch die Einnahmen von den volkswirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben der öffentlichen Wirtschaft durchdrungen. Da die

Einnahmen über den Weg der Abgaben und des öffentlichen Kredites eine Beschränkung der privatwirtschaftlichen Verfügung über die Geldfonds der Privatwirtschaften sind, haben sie in der verschiedenartigen Einengung dieser Geldfonds wieder organisatorische Aufgaben, die je nach Lage der Volkswirtschaft in Ausmaß und Wirkung verschieden sein können.

Die öffentlichen Unternehmen haben je nach ihrer Art neben der fiskalischen Funktion vielerlei soziale und wirtschaftspolitische „Hypothesen“. Diese kommen aus der Versorgungsnotwendigkeit der Bevölkerung mit billigen, standardisierten Massenverbrauchsgütern (Wasser, Gas und Licht) und aus den Erfordernissen, die Bevölkerung mit solchen Leistungen zu versorgen, die deren Leistungsstand sichert oder steigert (gesundheitspolitische Institutionen, Unterrichtsanstalten usw.). Die Verbindung der öffentlichen Unternehmen mit der Wirtschaftspolitik des Staates kann auch aus der Schlüsselstellung der öffentlichen Unternehmen in der Volkswirtschaft erfolgen, weil diese durch vielerlei Maßnahmen die volkswirtschaftlichen Bewegungsvorgänge lenken können.

Die Abgaben sind in all ihren Arten (Beiträge, Gebühren und Steuern) die besonderen, nur der öffentlichen Wirtschaft zustehenden Einnahmen. Ihre Begründung und Rechtfertigung finden sie ausschließlich in der organisatorischen Stellung der öffentlichen Wirtschaft in der Volkswirtschaft. Weil die öffentliche Wirtschaft vorzüglich Aufgaben für das Gemeinwohl zu leisten hat, hat sie auch die Möglichkeit, ohne Entgeltlichkeit von den Abgabepflichtigen Geldabgaben zu fordern. Ausmaß und Art der Abgaben werden sowohl von den Ausgabennotwendigkeiten der öffentlichen Wirtschaft als auch von den Gegebenheiten der Volkswirtschaft bestimmt. Dadurch sind selbst die eigentlichen Fiskaleinnahmen sozial- und wirtschaftspolitisch in ihrem Ziel und in ihrer Entwicklung bestimmt.

Der öffentliche Kredit dient zur Ermöglichung von Ausgaben über das Maß, das durch die jeweils gegenwärtigen Einnahmen gegeben ist. Über diese nur interne Ausgleichsfunktion im Budget reicht der öffentliche Kredit weit hinaus, weil er sowohl in der Verwendung als auch in der Aufbringung organisatorische Leistungen für die Volkswirtschaft vollbringen muß.

Alle Institutionen der öffentlichen Wirtschaft sind mit ihren Sonderaktionen der Organisationswirtschaft eingeordnet. Sie haben ihre Funktionen im Rahmen der öffentlichen Wirtschaft zu vollbringen und reichen deshalb in ihren Zielen und Wirkungen in die Volkswirtschaft hinein, die sie im Aufbau und in den Bewegungsvorgängen mitzugestalten haben. Alle Institutionen der öffentlichen Wirtschaft sind Einrichtungen dieser und zugleich In-

strumente der Wirtschaftspolitik des Staates und seiner Körperschaften.

3. Gliederung der öffentlichen Wirtschaft

Die öffentliche Wirtschaft ist ein System von Wirtschaftsgebilden, das sich durch den kommunizierenden Zusammenhang der Wirtschaftsgebilde aller öffentlichen Körperschaften ergibt. Im System der öffentlichen Wirtschaft zeigt sich eine räumliche Tiefengliederung und eine sachliche Seitengliederung.

Die räumliche Tiefengliederung stuft sich vertikal von der Wirtschaft des Staates zu den Wirtschaften der Länder und Kantone, zu den Wirtschaften der Bezirke und Kreise bis zu den Wirtschaften der Gemeinde ab.

Die sachliche Seitengliederung zweigt sich horizontal in die öffentlichen und halböffentlichen Wirtschaften auf, die auf jeder Stufe der Tiefengliederung je eine eigene Leistungsverrichtung zu vollbringen haben. Ihre fachliche Aufgliederung stuft sich von der hoheitlichen Finanzwirtschaft zu den immer mehr hoheitsfreien Gebilden der öffentlichen Wirtschaft ab wie: selbständige Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft, Unternehmen, an denen die öffentliche Wirtschaft beteiligt ist, Fondswirtschaften, die nach eigenem Statut verwaltet und vom Staat oder seinen Körperschaften geführt oder kontrolliert werden, und die Wirtschaftsgebilde halböffentlicher Körperschaften.

Der Grund für die verschiedenen Tiefen- und Seitengliederungen liegt sowohl in den Organisationsbedingungen der öffentlichen Wirtschaft selbst als auch in der räumlichen und sachlichen Gliederung der Volkswirtschaft.

Die internen Organisationsbedingungen zwingen aus betriebstechnischen Gründen zur Aufgliederung der öffentlichen Wirtschaft in räumlicher und sachlicher Hinsicht. Da der Staat mit seiner vielseitigen Organisationsmaschinerie auf den einzelnen Instanzstufen eigene Aufgaben der Verwaltung und unter Umständen auch solche der Gesetzgebung zu leisten hat, braucht er auf jeder Stufe je nach dem Grade des selbständigen Wirkungsbereiches eigene Organe für die öffentliche Wirtschaft. Diese können je nach der staats- und verwaltungsrechtlichen Eigenständigkeit von der Zentrale in einem verschiedenen Ausmaß abhängig sein. Wenn sie über einen hohen Grad der Selbständigkeit verfügen, sind sie von der übergeordneten Stelle unabhängig und verfügen daher über ein eigenes Wirtschaftsgebilde, wie z. B. die Wirtschaftsgebilde der Länder und Gemeinden.

Die räumliche Gliederung der Volkswirtschaft zwingt ihrer Tiefengliederung (Volkswirtschaft, Gebietswirtschaft, Ortswirtschaft) zufolge

den Staat, für jede der Stufen der Volkswirtschaft gesonderte Organisationsstellen zu schaffen. Deshalb müssen den Stufen der Wirtschaftsgebilde auch die Instanzstufen der öffentlichen Wirtschaft entsprechen. So ergibt sich der räumlichen Gliederung der Volkswirtschaft entsprechend auch die räumliche Tiefengliederung der öffentlichen Wirtschaft.

Der Staat läßt ferner die fachlichen Organisations-träger der Volkswirtschaft sich selbst mit eigenen Kompetenzen konstituieren (z. B. Kammern für Landwirtschaft, für Gewerbe und Industrie und Arbeiterkammern). Sie bedürfen hierzu wieder einer eigenen Wirtschaft. Die fachlich bestimmten Organisationen von Gesellschaft und Volkswirtschaft haben Sonderfunktionen mit eigenen Organisationsaufgaben und führen daher auch selbständig die für sie erforderliche Wirtschaft (z. B. auch die Sozialversicherungen). Daraus ergeben sich auf den einzelnen Tiefenstufen horizontal gelagerte Sonderwirtschaften öffentlichen Charakters, die mit gutem Recht der öffentlichen Wirtschaft zuzurechnen sind. Der Grad ihrer Selbständigkeit ist verschieden je nach dem Grad ihrer Abhängigkeit vom Staat. Sie reichen von den selbständigen Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft über die Beteiligungsunternehmen und Fondswirtschaften bis zu den vom Staat unabhängigen Wirtschaftsgebilden der halböffentlichen Körperschaften.

Da weder der Staat die letzte Organisationsstufe noch die Volkswirtschaft das letzte räumliche Wirtschaftsgebilde ist, sondern beide über das Staatsgebiet hinausreichen, weil der Staat in die überstaatlichen Organisationen einbezogen ist und die Volkswirtschaft in die Großraumwirtschaft und in die Weltwirtschaft eingefügt ist, reicht auch die öffentliche Wirtschaft über den Bereich des Staates hinaus. Daher ist die öffentliche Wirtschaft auch auf der Stufe der überstaatlichen Organisation tätig.

Die räumliche und sachliche Aufgliederung der öffentlichen Wirtschaft ist für die Verteilung der Aufgaben und für die Aufbringung der hierfür erforderlichen Mittel von Bedeutung.

Die Verteilung der Aufgaben auf die vertikal und horizontal gestuften Gebilde der öffentlichen Wirtschaft ist bestimmt durch den jeweiligen Organisationsbereich, der den einzelnen Gebilden zukommt. Da nach dem Subsidiaritätsprinzip jedem Gebilde die größte Entfaltungsmöglichkeit gesichert sein soll, müssen auch alle Gebilde der öffentlichen Wirtschaft den größtmöglichen freien Wirkungsbereich für die Erfüllung ihrer Organisationsaufgaben haben. Da die Gebilde der öffentlichen Wirtschaft die Organisations-

aufgaben für ihren Bereich am besten kennen, können sie auch den Umfang und die Intensität ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit am besten selbst abstecken. Andererseits können die vertikal und horizontal gegliederten Gebilde der öffentlichen Wirtschaft wegen des engen Wirkungsbereiches aber nicht alle erforderlichen Organisationsaufgaben selbst leisten. Sie müssen daher Teile ihrer Aufgaben an die übergeordneten Gebilde „weitergeben“. Außerdem müssen wegen der Notwendigkeit der einheitlichen Führung der Organisationsaufgaben die obersten Gebilde der öffentlichen Wirtschaft soviel Weisungsrechte haben, daß die Einheitlichkeit im System der gesamten öffentlichen Wirtschaft gesichert bleibt.

Die Aufteilung der Mittel für die einzelnen Gebilde der öffentlichen Wirtschaft auf allen Stufen bringt das Problem des Finanzausgleiches.

4. Umfang und Grenzen der öffentlichen Wirtschaft

Der Umfang der öffentlichen Wirtschaft wird durch die Organisationsaufgaben, die sie für Gesellschaft und Volkswirtschaft zu leisten hat, bestimmt und durch die Mittelaufbringung der öffentlichen Wirtschaft begrenzt. Der Umfang wird nach unten durch die Umfangsweite begrenzt, die die öffentliche Wirtschaft für die Organisationsleistung des Staates braucht. Er wird nach oben durch die Grenzen beschränkt, die durch die Ausgaben und Einnahmemöglichkeiten gesetzt sind.

Da der Staat der oberste Organisationsträger der Volkswirtschaft ist, muß er jeweils so viele Aufgaben vollbringen, als die übrigen Organisationsträger wegen ihres beschränkten Bereiches oder wegen ihrer beschränkten Organisationskraft nicht leisten können und deshalb an den Staat abgeben müssen. Das Maß für die Übertragung der Organisationsaufgaben an den Staat wird bestimmt durch die Aufteilung der Kompetenzen auf die einzelnen Organisationsträger der Volkswirtschaft. Diese ergibt sich aus den jeweils geltenden Ordnungsprinzipien und den Ordnungsnotwendigkeiten in der Volkswirtschaft und in der Gesellschaft.

Sind nach dem Prinzip der freien Verkehrswirtschaft die Organisationsbereiche für die privaten Wirtschaften und ihre Organisationen groß, so daß sie einen weiten „freien Spielraum“ haben, dann verbleibt dem Staat ein verhältnismäßig geringer Organisationsbereich. Die Organisationsaufgaben des Staates sind daher je nach den geltenden Ordnungsprinzipien der Volkswirtschaft verschieden groß.

Über und gegen die Ordnungsprinzipien wirken noch die tatsächlichen Gegebenheiten in Gesellschaft und Volkswirt-

schaft umfangbestimmend für die Staatsaufgaben. Wenn trotz der freien Wirtschaftsordnung und vielfach gerade wegen ihrer Geltung die korrigierenden und lenkenden Organisationsnotwendigkeiten durch den Staat zunehmen, so erweitert sich der Umfang der öffentlichen Wirtschaft, ohne daß er nach dem Ordnungsprinzip der Volkswirtschaft so weit gezogen sein müßte. Diese Erscheinung der gegenwärtig ständig wachsenden Aufgaben des Staates wegen der in Gesellschaft und Volkswirtschaft gegebenen Verzerrungserscheinungen, die dringend der Behebung durch den Staat harren, hat A. Wagner richtig als „Gesetz der wachsenden Staatsausgaben“ festgehalten. Gegen die geltenden Ordnungsprinzipien können die Ordnungsnotwendigkeiten in Gesellschaft und Volkswirtschaft den Umfang der Staatsausgaben von sich aus bestimmen.

Da der Staat mit seinen Ausgaben den Umfang der öffentlichen Wirtschaft bestimmt, gibt das jeweils geltende Ordnungsprinzip der Volkswirtschaft einerseits und die Ordnungsnotwendigkeit von Gesellschaft und Volkswirtschaft andererseits den Umfang der öffentlichen Wirtschaft an.

Diese Umfangbestimmung zieht die Grenzen für den Umfang der öffentlichen Wirtschaft nach unten. So viele Aufgaben durch den Staat geleistet werden müssen und so groß der hierfür erforderliche Umfang der öffentlichen Wirtschaft sein muß, so weit müssen die Grenzen der öffentlichen Wirtschaft nach unten gezogen sein. Enger als die hier vorgegebenen Grenzen kann der Umfang der öffentlichen Wirtschaft nicht sein. Die Untergrenzen für den Umfang der öffentlichen Wirtschaft müssen so gezogen sein, daß der Staat seinen notwendigen Organisationsaufgaben nachkommen kann.

Die öffentliche Wirtschaft hat dann einen zu engen Umfang, wenn durch ihre zu geringen Ausgaben zu wenig lenkende und dynamische Antriebe, etwa in der Wechsellage der Krise, in die Volkswirtschaft ausgehen. Gerade aus der die Volkswirtschaft organisierenden Leistung des Staates muß die öffentliche Wirtschaft in der Krise mehr Geld ausgeben als in der Phase der ansteigenden Konjunktur. Im Gegengleich ist der Umfang der Einnahmen zu klein, wenn in der Konjunktur zu wenig Einnahmen von den Privatwirtschaften genommen werden, um etwa konjunkturbedingte Hypertrophien hintanzuhalten. Die Untergrenzen für den Umfang der öffentlichen Wirtschaft werden auch durch die Wechsellagen der Volkswirtschaft bestimmt.

Wie sehr auch die Organisationsprinzipien der Volkswirtschaft in bezug auf den Umfang der öffentlichen Wirtschaft divergieren mögen und wie sehr auch die Korrektur- und Lenkungsnotwendigkeiten des

Staates für Gesellschaft und Volkswirtschaft zur Erweiterung drängen mögen, so gibt es doch Obergrenzen für den Umfang der öffentlichen Wirtschaft, die nicht überschritten werden können. Sie ergeben sich aus den Grenzen für die Ausgabe- und Einnahmemöglichkeiten der öffentlichen Wirtschaft und aus dem Aufbau der Volkswirtschaft.

Der Ausgabenumfang der öffentlichen Wirtschaft wird durch die Möglichkeit bestimmt, im Wege der Ausgaben bisher brachliegende Produktivkräfte der Volkswirtschaft zu aktivieren. Soweit daher Produktivkräfte in der Volkswirtschaft noch nicht mobilisiert werden konnten und soweit diese in das Erzeugungsgefüge der Volkswirtschaft noch einzuordnen sind und die privaten Wirtschaften diese Aktivierung nicht leisten, können Ausgaben der öffentlichen Wirtschaft für die Mobilisierung brachliegender Produktivkräfte getätigt werden. Damit sind für den Umfang der öffentlichen Wirtschaft quantitativ bestimmte Obergrenzen festlegbar. Der volkswirtschaftliche Fonds der noch nicht aktuierten Produktivkräfte gibt eine Obergrenze für den Umfang der öffentlichen Wirtschaft.

Da die öffentlichen Ausgaben mit Geld getätigt werden, bestimmt auch der Rahmen des volkswirtschaftlich richtigen Geldvolumens den Ausgabeumfang der öffentlichen Wirtschaft. Durch die Ausgaben der öffentlichen Wirtschaft kann der Volkswirtschaft nur so viel Geld zugesetzt werden, als dadurch keine inflatorischen Wirkungen hervorgerufen werden. Deshalb ergeben sich durch das volkswirtschaftlich richtige Geldvolumen die Grenzen für die Ausgaben. Der Umfang der öffentlichen Wirtschaft wird durch die Grenzen der geldvermehrenden Ausgaben beschränkt.

Von der Einnahmenseite her findet der Umfang der öffentlichen Wirtschaft seine Begrenzung durch den Grad der ergiebigen Verwendung und durch die Notwendigkeit, die Einnahmequellen zu schonen, so daß sie nicht versiegen.

So lange die öffentliche Wirtschaft die den Privatwirtschaften entnommenen Gelder ergiebiger verwendet als diese, können sie im Wege der Abgabentnahme der öffentlichen Wirtschaft zufließen. Wo aber die privatwirtschaftliche Verwendung dieser Gelder ertragreicher ist, wird die Aktuierung mobilisierbarer Produktivkräfte durch die Geldentnahme eingengt. Die Entnahmegrenze der öffentlichen Wirtschaft ist daher dort gezogen, wo die Verwendung der entnommenen Gelder in der öffentlichen Wirtschaft geringere Erträge bringt als in den Privatwirtschaften.

Wenn die übergroße Entnahme von Geld aus den Privatwirtschaften so weit geht, daß diese ihre Erwerbstätigkeit wegen des verbleibenden

zu geringen Betriebskapitals einschränken müssen, sinken dadurch für die weitere Entnahme die sich immer erneuernden Geldfonds der privaten Wirtschaften. Wenn durch die Geldentnahme deflatorische Kreislaufstörungen in der Volkswirtschaft eintreten oder in Krisenzeiten verstärkt werden, ist die Entnahmegrenze durch die öffentliche Wirtschaft überschritten. Daß dagegen die Beschränkung der privatwirtschaftlichen Geldfonds aus wirtschaftspolitischen Gründen notwendig sein kann, verstößt nicht gegen diese allgemeine Grenzregel. Die Entnahmegrenze ist dort zu ziehen, wo die Gefahr für das Versiegen der privatwirtschaftlichen Geldfonds gegeben ist.

Der Umfang der öffentlichen Wirtschaft muß so groß sein, daß die an den Staat und seine Körperschaften gestellten Organisationsverpflichtungen geleistet werden können. Damit geben die Organisationsaufgaben die Untergrenze an. Die Obergrenzen werden bestimmt durch die in der Volkswirtschaft noch mobilisierbaren Produktivkräfte und durch das volkswirtschaftlich zulässige Geldvolumen.

5. Das wirtschaftliche Prinzip und die Erfolge der öffentlichen Wirtschaft

Für die öffentliche Wirtschaft gilt wie für jedes andere Wirtschaftsgebilde das wirtschaftliche Prinzip. Ihm gemäß handelt die öffentliche Wirtschaft so, daß sie mit einem Minimum an Mitteln die angestrebten Ziele zu erreichen oder mit den gegebenen Mitteln möglichst viele Ziele zu erlangen strebt. Was die öffentliche Wirtschaft von den privaten Wirtschaften unterscheidet, sind die verschieden gearteten Ziele und die verschiedenen Arten des Wirtschaftserfolges.

Jedes private Wirtschaftssubjekt setzt für sein Wirtschaftsgebilde die Ziele selbst und verfolgt solche, die in ihrem Rahmen selbst liegen. Alle erwirtschafteten und erworbenen Wirtschaftsmittel werden für den Verbrauch der im Gebilde Tätigen oder für die weitere Erzeugung und den weiteren Erwerb des Wirtschaftsgebildes selbst gewidmet. Immer liegt das Ziel des Wirtschaftens im privatwirtschaftlichen Gebilde selbst.

Die öffentliche Wirtschaft hingegen bekommt ihre Ziele vom Staat und seinen Körperschaften und den entsprechenden Organisationsaufgaben, die sie zu vollbringen haben. Die Ziele der öffentlichen Wirtschaft liegen wegen ihres Organisationscharakters zum größten Teil in den Organisationszielen des Staates und seiner Körperschaften und daher außerhalb ihres Rahmens. Die Ziele, die aus der öffentlichen Wirt-

schaft selbst kommen, sind in den Betriebserfordernissen gegeben. Diesen entsprechend muß die öffentliche Wirtschaft bestrebt sein, die Verwaltungskosten, die aus dem Betriebe der öffentlichen Wirtschaft entspringen, zu decken. Andere, in sich selbst bestimmte Ziele verfolgt die öffentliche Wirtschaft nicht. Und diese eigenständigen Ziele sind der kleinste Teil, den die öffentliche Wirtschaft anstrebt. Die öffentliche Wirtschaft strebt zumeist Ziele an, die außerhalb ihres eigenen Rahmens liegen.

Weil die öffentliche Wirtschaft zum großen Teil Ziele, die außerhalb ihres Rahmens liegen, verfolgt, sind auch ihre Erfolge dort, wo die Organisationsziele ihre Wirkung vollbringen sollen, nämlich außerhalb der öffentlichen Wirtschaft, bei den Privatwirtschaften, in der Volkswirtschaft und in der Gesellschaft.

Wegen der funktionalen Organisationsstellung der öffentlichen Wirtschaft in der Volkswirtschaft sind ihre Erfolgskategorien andere als in der Privatwirtschaft. Die öffentliche Wirtschaft hat nämlich drei Arten von Wirtschaftserfolgen: die Rentabilität, die Umwegsrentabilität und die Produktivität.

Die Rentabilität der öffentlichen Wirtschaft ist dann gegeben, wenn die Einnahmen über die werbenden Kosten hinausgehen. Die Rentabilität tritt in der öffentlichen Wirtschaft bei ihren Unternehmen zum Vorschein, die eigens für die Gewinnbringung bestimmt sind, wie etwa bei den Finanzmonopolunternehmen. Bei diesen werden die werbenden Ausgaben getätigt, um mit ihnen fremde Produktionsmittel zu erwerben und Güter hervorzubringen, die mit Gewinn im verkehrswirtschaftlichen Kreislauf abgesetzt werden.

Die Rentabilitätserfolge aber finden in der öffentlichen Wirtschaft schon wieder in ihrer Verwendung eine besondere Zielrichtung, die über die Parallele in den Privatwirtschaften hinausgeht. Die Überschüsse aus den rentablen Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft fließen dem allgemeinen Einnahmefonds zu, aus dem sie für die Organisationsaufgaben des Staates ihren Ausgang finden. So sind selbst die Rentabilitätserfolge dem Organisationscharakter der öffentlichen Wirtschaft gemäß Zielen gewidmet, die wieder über die öffentliche Wirtschaft hinausreichen. Die öffentliche Wirtschaft strebt mit nur wenigen Arten ihrer Unternehmen die Rentabilität an.

Die öffentliche Wirtschaft tätigt den größten Teil ihrer Ausgaben nicht in der Absicht, unmittelbare Rentabilitätserfolge zu erwirken, sondern in der Zwecksetzung, die Erfolgswirkung ihrer Ausgaben den außerhalb ihres Kreises stehenden Privatwirtschaften oder der Volkswirtschaft insgesamt zukommen zu lassen. Zu dieser „altruistischen“ Verlegung der Wirtschaftserfolge über ihren eigenen Wirtschaftskreis

hinaus, ist die öffentliche Wirtschaft kraft ihres Organisationscharakters verhalten. Weil sie in all ihren Handlungen organisationsbestimmt ist, muß sie Ausgaben tätigen, deren Erfolge den Privatwirtschaften oder der gesamten Volkswirtschaft zugute kommen. Die öffentliche Wirtschaft ist im Grunde eine Wirtschaft für andere.

Aus dieser abgeleiteten Erfolgssteigerung der Privatwirtschaften fließen aber der öffentlichen Wirtschaft Einnahmen zurück, die ihre Ausgaben decken lassen. Dadurch werden die für die anderen Wirtschaftsgebilde getätigten Ausgaben auch für die öffentliche Wirtschaft selbst wieder „gewinnbringend“, d. h. Ausgaben deckend.

Diese auf die Steigerung der Rentabilität der Privatwirtschaften und die Produktivität der gesamten Volkswirtschaft abzielenden Wirtschaftserfolge der öffentlichen Wirtschaft sind verschieden je nach ihrer rechenmäßigen Erfassbarkeit. Sind die Erfolge in der Rentabilitätssteigerung der Privatwirtschaften gegeben und sind ihre rentablen Ausstrahlungen rechenhaft verfolgbar, dann liegt Umwagsrentabilität vor. Sind aber die Erfolge der öffentlichen Wirtschaft nicht rechenhaft feststellbar, dann liegt Produktivität vor.

Die Umwagsrentabilität ist bei all den Ausgaben der öffentlichen Wirtschaft gegeben, deren Erfolg nicht in der öffentlichen Wirtschaft selbst, sondern in der Rentabilitätssteigerung der Privatwirtschaften zum Vorschein kommt. Durch die höhere Rentabilität der Privatwirtschaften steigt deren Steuerkraft und über diese kommt auch der öffentlichen Wirtschaft ein höherer Steuerertrag zu. Dieser Erfolg kann in seinen Phasen rechenmäßig verfolgt werden. Über den Umweg der Rentabilitätssteigerung der privaten Wirtschaftsgebilde „machen sich die diesbezüglichen Ausgaben der öffentlichen Wirtschaft bezahlt“. Wenn z. B. die öffentliche Wirtschaft Ausgaben für den Straßenbau tätigt, um dadurch die Rentabilität der anliegenden Grundstücke zu heben, so können diese Erfolge bei den Privatwirtschaften und, von diesen abgeleitet, bei der öffentlichen Wirtschaft selbst rechenmäßig verfolgt werden. Die aus der Rentabilitätssteigerung der „betroffenen“ Privatwirtschaften der öffentlichen Wirtschaft zugehenden Beiträge und höheren Steuereingänge lassen der öffentlichen Wirtschaft über den Umweg der größeren Rentabilität der Privatwirtschaften die von ihr verursachten Wirtschaftserfolge wieder zugehen.

Zu diesen umwagsrentablen Ausgaben ist die öffentliche Wirtschaft teils aus ihrer Organisationsstellung in der Volkswirtschaft verpflichtet und teils aus dem Interesse an den höheren Eingängen der Abgaben bei sich selbst verhalten.

Die Produktivität der öffentlichen Ausgaben kommt im Wege der „nichtrechenhaften Umwagsrentabilität“ zum Vorschein. Wenn

z. B. die öffentliche Wirtschaft durch ihre Ausgaben die Staatskonjunktur und diese die Anregung zur wieder anlaufenden Marktkonjunktur gibt, so wird dadurch den Privatwirtschaften auch ihre gefährdete Rentabilität wieder gegeben. Aus ihr gehen im gleichen Ausmaße wieder erhöhte Einnahmen an die öffentliche Wirtschaft zurück. Dieser Umweg läßt sich zwar verfolgen, er kann aber nicht rechenmäßig festgehalten werden, so daß wohl die produktiven Wirkungen der öffentlichen Ausgaben erkennbar, aber nicht errechenbar sind. Noch weiter ab liegt die rechenhafte Erfäßbarkeit der Produktivität für jene Ausgaben, die zur allgemeinen Leistungssteigerung der gesamten Volkswirtschaft oder zu der der einzelnen Wirtschaftszweige beitragen. Die gesamten Ausgaben für Erziehung, Unterricht, Forschung, für Sicherheit und Ordnung usw. bringen zweifellos eine Steigerung des Leistungsstandes der Volkswirtschaft. Dieser ist aber trotz seines klar ersichtlichen Bestandes nicht rechenmäßig nachweisbar. Alle nicht rechenmäßig erfaßbaren wirtschaftlichen Erfolge der öffentlichen Ausgaben bringen eine Leistungssteigerung der gesamten Volkswirtschaft, die Produktivität.

Die Produktivität ist für die öffentlichen Ausgaben auch dadurch gegeben, daß durch sie die organisatorische Tätigkeit des Staates und seiner Körperschaften ermöglicht wird. Da die öffentlichen Ausgaben die wirtschaftliche Grundlage für die Vollbringung der Organisationsaufgaben des Staates geben, wird ihre Ergiebigkeit durch die Wirkung der Organisationstätigkeit des Staates bestimmt. Sofern der Staat die Volkswirtschaft durch seine integrale Organisationstätigkeit immer wieder konstituiert und die Aktuierung der veranlagten Struktur der Volkswirtschaft dauernd organisiert, sind die Wirtschaftserfolge, die daraus dem Staat zuzuordnen sind, auch der öffentlichen Wirtschaft zuzurechnen, weil diese die wirtschaftlichen Grundlagen hierfür erstellt. Alle Erfolge der integrativen Organisation der Volkswirtschaft durch den Staat und seine Körperschaften sind als Produktivität i. w. S. der öffentlichen Wirtschaft zuzurechnen.

Die öffentliche Wirtschaft steht wie alle Wirtschaftsgebilde unter dem wirtschaftlichen Prinzip. Ihre Erfolge sind: die Rentabilität, wenn die Ausgaben unmittelbar Gewinnerfolge zeitigen; sie sind die Umwegsrentabilität, wenn die Erfolge in der öffentlichen Wirtschaft nicht unmittelbar, sondern über die Rentabilitätssteigerung der privaten Wirtschaft mittelbar gegeben sind. Die Erfolge sind die Produktivität, wenn sie eine Lei-

stungssteigerung der gesamten Volkswirtschaft bringen, wofür eine Erfolgsrechnung nicht möglich ist.

6. Unterschied von öffentlicher und privater Wirtschaft

Der Unterschied von öffentlicher und privater Wirtschaft wird der verschiedenen Wesensbestimmung beider Wirtschaftsgebilde gemäß verschieden gekennzeichnet.

Der eigentliche Unterschied zwischen der öffentlichen und der privaten Wirtschaft liegt in der verschiedenen Stellung beider Wirtschaftsgebilde in der Volkswirtschaft. Daher sind der Rang, die Ziele mit den zugehörigen Kalkulationsgrundlagen, die Wirkungen und der Erfolg beider Wirtschaftsgebilde verschieden.

1. Die öffentliche Wirtschaft hat wegen ihrer Organisationskraft die funktionelle Zentralstellung in der Volkswirtschaft, während sich die Privatwirtschaften je nach den Wirtschaftszweigen, denen sie angehören, konzentrisch um die öffentliche Wirtschaft anordnen. Die öffentliche Wirtschaft hat in der Volkswirtschaft den obersten Rang und die Privatwirtschaften stufen sich je nach ihrer volkswirtschaftlichen Strahlungskraft von ihr immer weiter ab.

2. Die öffentliche Wirtschaft hat ihre Ziele zum größten Teil außerhalb ihres eigenen Kreises in der Volkswirtschaft und in der Gesellschaft, indem sie den Bedarf des Staates und seiner Körperschaften deckt, während die Privatwirtschaften ihre Ziele in sich selbst haben. Aus dieser Zielverschiedenheit ergibt sich auch der Unterschied im räumlichen Kalkulationsumfang. Die öffentliche Wirtschaft kalkuliert mit den Gegebenheiten der gesamten Volkswirtschaft, während die Privatwirtschaft nur mit den ihr vor- und nachgeordneten Wirtschaftsgebilden rechnet. Die öffentliche Wirtschaft hat ihre Ziele und ihre Kalkulationsbasis in der Volkswirtschaft, die Privatwirtschaft hat ihre Ziele in sich selbst und die Kalkulationsgrundlage in den ihr vor- und nachgeordneten Wirtschaftsgebilden.

3. Die von beiden Wirtschaftsgebilden gesetzten Handlungen haben wegen des verschiedenen Ranges, wegen der verschiedenen Ziele und der verschiedenen Kalkulationsgrundlagen auch verschiedene Wirkungen. Die Akte der öffentlichen Wirtschaft in den Ausgaben und in den Einnahmen wirken zum größten Teil unmittelbar auf die Volkswirtschaft, weil sie dort ihre organisatorischen Aufgaben zur Wirkung bringen sollen. Die Handlungen der Privatwirtschaften wirken gewiß

auch in die Volkswirtschaft, weil sie volkswirtschaftliche Potenzen aktuieren. Der Grad ihrer Wirkung ist aber unverhältnismäßig kleiner, weil sie nicht aus der Organisationsabsicht für die gesamte Volkswirtschaft getätigt werden und wegen der geringeren organisatorischen Wirkung keine so große wirtschaftliche Strahlungskraft haben. Aus der Verschiedenheit der Organisationskraft ist die Wirkung der öffentlichen Wirtschaft in der Volkswirtschaft unverhältnismäßig größer als die der privaten Wirtschaften.

4. Die öffentliche Wirtschaft erstrebt gemäß ihrem Rang, ihren Zielen und Wirkungen anders geartete Wirtschaftserfolge als die Privatwirtschaft. Während diese auf Rentabilitätserfolge abzielt, braucht dies die öffentliche Wirtschaft nur mit einigen ihrer Unternehmen zu tun. Die übergroße Menge der öffentlichen Ausgaben wirken über die Sicherung und Steigerung der Rentabilität der Privatwirtschaften und die Produktionssteigerung der Volkswirtschaft zurück auf die Erhöhung der öffentlichen Einnahmen. Die öffentliche Wirtschaft unterscheidet sich von den Privatwirtschaften durch die meist anders gearteten Wirtschaftserfolge, weil sie vielfach die Umwegrentabilität und Produktivität anstrebt.

III. Die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft

1. Gegenstand der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft

Der Gegenstand für die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft ist in dem Ausmaße ein anderer geworden, als sich die öffentliche Wirtschaft in ihrer Gesamtheit und in all ihren Institutionen wandelte. Soweit sich die öffentliche Wirtschaft von der volkswirtschaftlich neutralen Fiskalwirtschaft entfernte, erweiterte sich der Gegenstand für die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft über den früher eng gezogenen Gegenstand der „autonomen“ Finanzwissenschaft. Da die öffentliche Wirtschaft ein Organon der Wirtschaftspolitik und daher die Organisationswirtschaft der Volkswirtschaft wurde, hat die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft einen neuartigen Gegenstand zu behandeln. Das Erkenntnisziel für die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft ist nicht mehr die „reine Deskription“ der öffentlich-wirtschaftlichen Institutionen, dies ist heute der Gegenstand der Finanzkunde, und auch nicht mehr die Verrechnungslehre für die buchhalterisch-erfaßbaren Geldein- und -ausgänge in der öffentlichen Wirtschaft, dies ist Aufgabe der Staatsverrechnungskunde. Der Gegenstand für die

Lehre von der öffentlichen Wirtschaft ist die Organisationswirtschaft der Volkswirtschaft selbst.

Der Gegenstand der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft ist weiter geworden. Er umfaßt nicht mehr die finanzwirtschaftlichen Vorgänge von Geldein- und -ausgängen, er umschließt vielmehr auch alle Einrichtungen, deren sich die öffentliche Wirtschaft bedient, auch solcher, die der Privatwirtschaft äußerlich ähnlich sind, sofern sie organisatorische Aufgaben für die Volkswirtschaft vollbringen können. So haben die öffentlichen Unternehmen im Gegenstand der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft eine besondere Bedeutung, weil sie besondere Organe in der volkswirtschaftlichen Organisationswirtschaft für die Gestaltung der volkswirtschaftlichen Struktur und Bewegungsvorgänge sind. Die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft umfaßt alle Institutionen und Maßnahmen der öffentlichen Wirtschaft, weil alle dem wirtschaftlichen Organisationsziele des Staates und seiner Körperschaften dienen.

Der Gegenstand der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft ist „volkswirtschaftlicher“ geworden. Er umfaßt nicht mehr die Beschreibung der Mittelaufbringung, -verwaltung und -verwendung als nur intern öffentlich-wirtschaftliche Vorgänge. Im Gegenstand der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft haben alle Einrichtungen und Maßnahmen volkswirtschaftlich organisatorische Bedeutung. Alle Einrichtungen und Maßnahmen der öffentlichen Wirtschaft sind öffentlich-wirtschaftliche und volkswirtschaftliche zugleich. Ja, sie werden von der Volkswirtschaft in ihrer Aufgabe und Wirkung bestimmt. Daher müssen sie auch in dieser zweifachen Stellung im Gegenstand der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft ihre Beachtung finden.

Das Budget erwächst aus den Erfordernissen der Volkswirtschaft und wirkt gestaltend auf diese zurück. Die Ausgaben leisten Organisationsaufgaben für die Volkswirtschaft, die in ihrer Widmung für Investitionen und Subventionen die Struktur und die Bewegungsvorgänge der Volkswirtschaft gestaltend beeinflussen. Die Einnahmen und von ihnen besonders die Steuer und der öffentliche Kredit sind Lenkungsmittel der Wirtschaftspolitik, die in ihren Aufgaben über den fiskalischen Rahmen weit hinausreichen.

Es gibt im Gegenstand der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft nicht nur fiskalische Einrichtungen und Vorgänge, sie alle sind durch ihre organisatorische Funktion volkswirtschaftlich mitbestimmt. Die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft umfaßt die Einnahme- und Ausgabevorgänge auch in ihrer volkswirtschaftlichen Funktion.

Die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft hat das vielgliedrige System der öffentlichen Wirtschaft mit all ihren Einrichtungen und Vorgängen, mit ihren intern öffentlich-wirtschaftlichen und mit ihren volkswirtschaftlichen Funktionen zum Gegenstand.

2. Problemcharakter der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft

Der Gegenstand bestimmt weitgehend die Wesensmerkmale einer Wissenschaft. Konstituiert wird sie aber durch die Probleme, die sich aus dem Gegenstand ergeben. Probleme sind die aus dem Gegenstand und seinen integrierenden Bestandteilen sich entwickelnden Fragen. Da diese Fragen von verschiedenen Seiten gestellt werden können, erscheinen sie auch in bunter Mannigfaltigkeit. Soll die Wissenschaft eine einheitliche sein — und nicht eine Kunde mit disparaten Fragestellungen — dann müssen alle Probleme von inhaltlicher Gleichartigkeit sein. Sie müssen inhaltlich auf einer Ebene liegen.

Die Probleme erhalten dadurch ihre einheitliche und gleiche Struktur, so daß in allen Problemen Fragen von gleicher Art gegeben sind. Wenn auch die Probleme dadurch eine einheitliche Struktur erhalten, so sind sie doch in ihrer Wissenschaft noch nicht gleichwertig. (In der Wissenschaft ist dadurch die gleiche Grundtatsache gegeben wie beispielsweise in der oben angeführten Volkswirtschaft.) Alle Probleme gruppieren sich stufenförmig um ein zentrales Grundproblem. Damit ist in die Vielfalt gleichartiger Probleme Ordnung gebracht, die sich aus ihrer konzentrischen Reihung um das Grundproblem ergeben. Das Grundproblem enthält die Frage nach dem Wesen des Gegenstandes selbst.

Soll die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft als Wissenschaft konstituiert werden, dann müssen alle Probleme von einer Problem-„Mitte“ ihre durchgehende Einheitlichkeit erhalten. Und diese Mitte ist mit der Urfrage nach dem Wesen der öffentlichen Wirtschaft gegeben.

Das Wesen der öffentlichen Wirtschaft ist in ihrer zentralen Organisationsstellung in der Volkswirtschaft bestimmt. Da die öffentliche Wirtschaft demgemäß die Organisationswirtschaft in der Volkswirtschaft ist, ist damit auch die Mitte für die Probleme in der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft festgehalten. Das Zentralproblem in der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft ist das volkswirtschaftliche Organisationsproblem, soweit es für das Gebilde der öffentlichen Wirtschaft gestellt ist. Alle einzelnen Probleme in der

Lehre von der öffentlichen Wirtschaft sind daher volkswirtschaftliche Organisationsprobleme.

Da die öffentliche Wirtschaft auch ein eigenes Wirtschaftsgebilde ist, haben die Probleme ihrer Lehre auch gebildehaften Charakter. Die Einheitlichkeit in den Problemen der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft ist deshalb auch durch ihre gebildehaften Eigenschaften bestimmt.

Ist nun die Einheitlichkeit der Probleme sowohl in der Gebildehaftigkeit als auch in der volkswirtschaftlichen Organisationshaftigkeit bestimmt, dann haben die Probleme in der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft anscheinend eine „zweifache Einheitlichkeit“: eine gebildehafte und eine organisationshafte.

Da die Gebilde- und Gefügehaftigkeit auch für die Probleme anderer Wirtschaftswissenschaften, die sich mit Wirtschaftsgebilden befassen, gegeben ist (z. B. für die Volkswirtschaftslehre und die Betriebswirtschaftslehre), muß die besondere Eigenschaft für die Probleme in der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft durch ihre besondere Eigenart bestimmt sein. Und diese Eigenart liegt wegen des besonderen Wesens der öffentlichen Wirtschaft im volkswirtschaftlichen Organisationsproblem.

Die öffentlich-wirtschaftlichen Probleme sind in ihrer logischen Struktur gebildehafte Probleme. Diese Eigenheit haben sie mit den Problemen aller Sozialwirtschaftswissenschaften gleich. Deshalb ist auch die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft eine echte Sozialwirtschaftswissenschaft. Das Unterscheidungsmerkmal der Probleme in der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft gegenüber denen in den anderen Sozialwirtschaftswissenschaften ist die organisationshafte Eigenheit ihrer Probleme.

Der Charakter aller Probleme in der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft ist durch ihre Organisationshaftigkeit auf ihre artmäßige Einheitlichkeit gebracht.

Durch diese Problembestimmung ist auch schon die logische Rangstufung für alle Probleme in der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft gegeben. Das Zentralproblem ist das vom Wesen der öffentlichen Wirtschaft. Alle weiteren Probleme sind in ihrer systemgerechten Sonderstellung durch den Rang im Gebilde der öffentlichen Wirtschaft bestimmt. Das Budget ist in der öffentlichen Wirtschaft der Knotenpunkt für alle Institutionen und Vorgänge, daher sind die zugehörigen Probleme die dem Grundproblem nächstgelegenen. Um sie reihen sich in der nächsten Stufe die Probleme für die Ausgaben und Einnahmen. Diesen sind in der letzten Stufe die Probleme der einzelnen Ausgabeströme und der einzelnen Einnahmearten nachgeordnet.

Die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft ist das System rangmäßig gestufter Probleme der öffentlichen Wirtschaft.

3. Integrale Methode für die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft

Die öffentliche Wirtschaft steht als besonderes Organ im Gefüge der Volkswirtschaft und hat deshalb Organcharakter. Da sie noch dazu als Organisationswirtschaft in der Volkswirtschaft tätig ist, hat sie organisatorische Leistungen zu vollbringen, denen zufolge sie die Struktur und Bewegungsvorgänge der Volkswirtschaft zu ordnen hat. Da die öffentliche Wirtschaft ferner in sich selbst ein gefügemäßiges Gebilde ist, hat sie auch in sich organhaften Charakter. Soll dies Organische und Gefüghafte ihres Wesens durch die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft erfaßt werden, so muß sich diese einer Methode bedienen, die gerade das Gefüghafte zu erfassen vermag.

Da ferner die Probleme in der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft auch wieder Gebilde- und Organisationsprobleme sind, bedürfen sie zu ihrer Aufbereitung einer Methode, die diese Besonderheit der Probleme zu erklären imstande ist.

Wenn in einem Gefüge Organe einander zugeordnet werden sollen, so muß zuvor erkannt werden, wie sich die Organe im Gebilde zueinander fügen und wie sie sich in ihren Leistungen gegenseitig verhalten oder kurz, wie die Struktur des Gebildes ist. Die Fragen, die sich aus dem Problemkomplex der Struktur ergeben, sind Integrationsprobleme. Das artgemäße Aufbereitungsverfahren dieser Probleme gibt die integrale Methode.

Die integrale Methode läßt das zu untersuchende Wirtschaftsgebilde der öffentlichen Wirtschaft in seinem Wesen durch die Funktion, die es in der Volkswirtschaft zu leisten hat, bestimmt sein. Der Aufbau des Wirtschaftsgebildes wird durch die integrale Methode so analysiert, daß die Institutionen der öffentlichen Wirtschaft nach ihrem funktionalen und organischen Gefügezusammenhang erklärt werden. Dadurch treten qualitative Seins- und Funktionszusammenhänge hervor. Diese Qualitäten zeigen sowohl das funktionelle Eingefügtsein als auch die funktionelle Strukturordnung der öffentlichen Wirtschaft selbst. Dadurch weist die integrale Methode die funktionelle Strukturordnung der Institutionen in der öffentlichen Wirtschaft als aufeinander bezogene und einander entsprechende Organe aus.

Der funktionellen Gefügeordnung der Institutionen in der öffentlichen Wirtschaft entspricht die größenmäßige Abhängigkeit der ein-

zelen Institutionen im Gebilde der öffentlichen Wirtschaft. Die integrale Methode erkennt aus der qualitativen und funktionellen Gefügeordnung der Institutionen auch ihre quantitative Größenordnung im Wirtschaftsgebilde der öffentlichen Wirtschaft.

Die integrale Methode der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft bringt ein rangmäßiges System ihrer Probleme zum Vorschein, das dem stufenmäßigen Aufbau der öffentlichen Wirtschaft entspricht.

Wenn die integrale Methode in der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft die Kenntnis vom volkswirtschaftlichen Wesen der öffentlichen Wirtschaft und die funktionelle und quantitative Entsprechungsordnung ihrer Institutionen zu zeigen vermag, dann kann sie die bisherigen Ansätze einer volkswirtschaftlichen Theorie der einzelnen öffentlich-wirtschaftlichen Institutionen zu einer Einheit zusammenführen. Die integrale Methode der Lehre von der öffentlichen Wirtschaft gibt die volkswirtschaftliche Theorie der öffentlichen Wirtschaft.