

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 188

Probleme der Finanzgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts

Von

Rolf Caesar, Francesca Schinzinger,
Jacob Tanner, Eckhard Wandel, Josef Wysocki

Herausgegeben von Dietmar Petzina



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 188

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 188

Probleme der Finanzgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts



Duncker & Humblot · Berlin

Probleme der Finanzgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts

Von

**Rolf Caesar, Francesca Schinzinger,
Jacob Tanner, Eckhard Wandel, Josef Wysocki**

Herausgegeben von Dietmar Petzina



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Probleme der Finanzgeschichte des 19. [neunzehnten] und 20.
Jahrhunderts** / von Rolf Caesar . . . Hrsg. von Dietmar Petzina.
– Berlin: Duncker u. Humblot, 1989
 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
 und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 188)
 ISBN 3-428-06698-7
NE: Caesar, Rolf [Mitverf.]; Petzina, Dietmar [Hrsg.]; Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
 Satz: Hagedornssatz, Berlin 46
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
 Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-06698-7

Vorwort

Probleme der neueren Finanzgeschichte wurden auf zwei Jahrestagungen des Wirtschaftshistorischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, 1987 in Berlin und 1988 in Bochum, diskutiert. Dabei war es das Bestreben, sowohl Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Ausgestaltung der öffentlichen Finanzen als auch die Veränderung institutioneller Bedingungen staatlicher Finanzpolitik zu verdeutlichen. Wenn es auch nicht möglich war, alle auf den Arbeitstagungen präsentierte Referate in diesem Band zu veröffentlichen, da sie teilweise erst einen vorläufigen Stand der Bearbeitung aufwiesen, so geben die hier vorgelegten Beiträge doch repräsentatives Zeugnis von dem Bemühen, theoretische Fragestellungen der Wirtschaftswissenschaften für historische Problemstellungen nutzbar zu machen. In diesem Sinne ist Wirtschaftsgeschichte ein integraler Bestandteil der Wirtschaftswissenschaften, deren theoriebezogene Fragen sie aufnimmt und dem Test historischer Überprüfung unterwirft.

In den sechs Beiträgen werden in sehr unterschiedlichen Feldern Fragen der österreichischen, schweizerischen und deutschen Finanzgeschichte aufgegriffen. Im Beitrag von *Francesca Schinzingер* wird fallstudienartig am Beispiel der Stadt Aachen die Bedeutung der Miquel'schen Steuerreform von 1893 für die preußischen Kommunen erörtert, deren Ziel es war, die finanzielle Basis der Städte angesichts vielfältiger neuer Aufgaben der Daseinsvorsorge zu verbreitern. Tatsächlich wurden die Kommunen damit auch verstärkter staatlicher Kontrolle unterworfen, so daß zugleich das Spannungsverhältnis von Selbstverwaltung und staatlicher Regulierung erkennbar wird. *Eckhard Wandel* verweist auf die historische Tradition öffentlicher Betriebe in Deutschland, analysiert deren große Bedeutung für die Einnahmen vor allem der Einzelstaaten bis zum Ersten Weltkrieg und verdeutlicht damit die Historizität des modernen Steuerstaates. In den Referaten von *Josef Wysocki* werden zwei wichtige Kapitel österreichischer Finanzgeschichte diskutiert: Einmal Probleme des Finanzausgleichs und damit zugleich der Beziehungen zwischen Bund und Bundesländern in der Ersten Republik. Bemerkenswert ist dabei das Fazit, daß sich die Gültigkeit des „Popitz'schen Gesetzes“ von der Anziehungskraft des größeren Etats nicht nachweisen läßt. Zum anderen die Entwicklung der Staatsschuld in der Zweiten Republik, die in Österreich wie auch in den meisten westlichen Industrieländern seit der Krise der 1970er Jahre von hohen Zuwachsraten gekennzeichnet war. Entgegen einer weitverbreiteten Vorstellung von dem besonderen Ausmaß des Schuldenproblems im österreichischen Wohlfahrtsstaat macht der internationale Vergleich deutlich, daß Zinslast und Verschul-

dungsgrad eher unterdurchschnittlich sind, von einer „Grenze der Staatsverschuldung“ insoweit — so die These des Autors — nicht gesprochen werden kann.

Der Beitrag von *Jakob Tanner* verknüpft die Finanzwirtschaft der Schweiz im Zweiten Weltkrieg mit der Ausgestaltung der Finanz- und Wirtschaftspolitik in den fünfziger Jahren. Die Zentralebene erhielt unter dem Zwang der kriegswirtschaftlichen Umorientierung, die auch in der neutralen Schweiz erfolgte, jene steuer- und finanzpolitischen Instrumente, die es ermöglichten, nach 1945 eine konservative Ausgabenpolitik für den Gesamtstaat durchzusetzen. Das besondere Gewicht der Währungsinteressen, das bereits vor dem Ersten Weltkrieg erkennbar war, wurde damit zur wirtschaftspolitischen Leitmaxime der vergangenen Jahrzehnte. Der Aufsatz von *Rolf Caesar* verknüpft schließlich Finanzpolitik und finanzwissenschaftliche Theoriebildung. Das Fazit seiner Untersuchung für den Bereich der Staatsverschuldung seit den 1930er Jahren in Deutschland ist ebenso erhellt wie ernüchternd: Die Theorieidebatte hat die praktische Politik erst während der vergangenen zwei Jahrzehnte und dann nur temporär beeinflußt. Im übrigen sei ihr vor allem die Rolle eines „Feigenblattes für politischen Opportunismus“, nämlich für die Ausweitung der Staatsverschuldung als dem scheinbar bequemsten Mittel der Staatsfinanzierung zugekommen.

In den Beiträgen sind Diskussionsbeiträge und Anregungen der Ausschußdebatten berücksichtigt. Den Autoren sei für ihre Bereitschaft gedankt, ihre Manuskripte entsprechend zu überarbeiten. Meinem Mitarbeiter Lutz Budraß danke ich für redaktionelle Mithilfe.

Bochum, Februar 1989

Dietmar Petzina

Inhaltsverzeichnis

Öffentliche Verschuldung in Deutschland seit der Weltwirtschaftskrise: Wandlungen in Politik und Theorie

Von *Rolf Caesar*, Bochum 9

Staatsverschuldung in Österreich 1945–1985

Von *Josef Wysocki*, Salzburg 57

Finanzwirtschaftliche Probleme der Schweiz im Zweiten Weltkrieg und deren Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung nach 1945

Von *Jakob Tanner*, Basel 77

Die Auswirkungen der Miquel'schen Steuerreform auf die Finanzen der Stadt Aachen

Von *Francesca Schinzinger*, Aachen 99

Politische und ökonomische Probleme des Finanzausgleichs in der Ersten Österreichischen Republik

Von *Josef Wysocki*, Salzburg 125

Die wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung der öffentlichen Betriebe im Deutschen Kaiserreich

Von *Eckhard Wandel*, Tübingen 137

Öffentliche Verschuldung in Deutschland seit der Weltwirtschaftskrise: Wandlungen in Politik und Theorie

Von *Rolf Caesar*¹, Bochum

I. Problemstellung und Abgrenzungen

1. Problemstellung

Die starke Zunahme der öffentlichen Kreditaufnahme in der Bundesrepublik Deutschland während der letzten zwei Jahrzehnte hat dazu geführt, daß diesem Bereich der öffentlichen Einnahmeerzielung hierzulande verstärktes Interesse zugewendet worden ist. Das gilt nicht nur für spezielle finanzpolitische Debatten, sondern darüber hinaus für die allgemeine Diskussion, in der Fragen der öffentlichen Verschuldung heutzutage ein hoher Stellenwert beigemessen wird. Im historischen Rückblick betrachtet, war dies jedoch keineswegs immer in gleicher Weise der Fall, und die Einschätzung der öffentlichen Schuldaufnahme im politischen Raum unterlag im Zeitablauf sehr wohl erheblichen Schwankungen. Ähnliches gilt im Grundsatz für die Wirtschaftstheorie — und hier vor allem für die Finanzwissenschaft —, die der öffentlichen Verschuldung seit jeher eine Sonderstellung im Rahmen der öffentlichen Einnahmen zuerkannt haben, dabei aber im Zeitablauf ebenfalls wechselnde Akzente setzten.

Die vorliegende Arbeit will diese Entwicklungen in Politik und Theorie in Deutschland seit der Weltwirtschaftskrise nachzeichnen. Es versteht sich, daß im Rahmen dieser Abhandlung nur ein kurzer Überblick gegeben werden kann, der auf die Einbeziehung von Details notwendigerweise weitgehend verzichten muß. Dabei werden zunächst die Wandlungen des tatsächlichen Verschuldungsverhaltens skizziert (Abschn. II). Hierzu wird nicht nur auf das quantitative Ausmaß einzugehen sein, das die öffentliche Schuldaufnahme in verschiedenen Perioden erreichte, sondern auch auf die jeweilige Einschätzung der Verschuldung als finanzpolitisches Instrument durch die politischen Akteure. Die darauf folgende abrißhafte Darstellung der theoretischen Entwicklung (Abschn. III) orientiert sich an den wechselnden Schwerpunkten dieser Diskussion in einzelnen Perioden sowie erneut an eventuellen Veränderungen in der grundsätzlichen Haltung zur öffentlichen Verschuldung; auf spezifische Entwicklungen in einzelnen Teilstücken der Theorie kann dabei — von wenigen Ausnahmen abgesehen — durchweg nicht eingegangen werden. Schließlich seien einige

¹ Ich danke Frau Dipl.-Ök. Bettina *Vaupel* und Herrn Dipl.-Ök. Arndt *Winterer* für zahlreiche kritische Hinweise.

Überlegungen zu möglichen Wechselwirkungen zwischen Politik und Theorie der öffentlichen Schuld angestellt, die sich freilich auf eine thesenhafte Betrachtung beschränken und teilweise durchaus spekulative Züge tragen (Abschn. IV); für spätere weitergehende Forschungen könnte sich hier ein besonders reizvolles Untersuchungsfeld anbieten.

2. Abgrenzungen

Die Begriffe „Staatsverschuldung“ und „öffentliche Verschuldung“ bzw. „öffentliche Kredit(auf)nahme“ werden nicht nur im allgemeinen Sprachgebrauch, sondern häufig auch in der Literatur gleichbedeutend verwendet. Streng genommen umfaßt die „Staats“-Verschuldung jedoch nur die Kreditaufnahme seitens des Zentralstaates und der Gliedstaaten, nicht aber diejenige der lokalen Gebietskörperschaften. Im folgenden werden grundsätzlich die Verschuldungsaktivitäten aller dieser Ebenen betrachtet, so daß korrekterweise von „öffentlicher Verschuldung“ (oder auch „öffentlicher Kredit(auf)nahme“) zu sprechen ist. Besonderes Augenmerk kommt allerdings durchgängig den Verschuldungsaktivitäten des Zentralstaates zu, da sich hier die stärksten Veränderungen vollzogen haben. Auf Spezialfragen der Verschuldung einzelner Ebenen, wie z. B. der Verschuldung der Sondervermögen, der Kommunalverschuldung oder der Auslandsverschuldung, wird nicht genauer eingegangen; derartige Aspekte werden lediglich an einigen Stellen gestreift.

Unklarheiten entstehen zuweilen auch dadurch, daß mit „Verschuldung“ nicht nur die Kreditaufnahme in einer Periode, sondern auch der kumulierte Schuldenstand bezeichnet wird. Wenn im folgenden von öffentlicher Verschuldung gesprochen wird, so ist damit stets die Netto-Neuverschuldung innerhalb einer Periode (i. d. R. innerhalb eines Haushaltjahres) gemeint, also die Veränderung des Schuldenstandes. Der letztere wird als öffentliche „Schuld“ bezeichnet.

Die nachstehenden Betrachtungen beschränken sich auf den Zeitraum seit 1933. Damit wird die Weltwirtschaftskrise als ein Spezialproblem, dessen Einbeziehung den Rahmen der vorliegenden Untersuchung gesprengt hätte, bewußt ausgeklammert, obwohl sie zweifellos einen zentralen Anstoß für die folgende Entwicklung geliefert hat. Indessen schien es aus zwei Gründen sinnvoll, zumindest die nationalsozialistische Schuldenpolitik in den dreißiger und vierziger Jahren zu berücksichtigen. Zum einen nämlich wurde in den dreißiger Jahren eine wesentliche Basis für das moderne theoretische Verständnis der öffentlichen Verschuldung gelegt; zum anderen lassen sich zwischen dem tatsächlichen Verschuldungsverhalten der öffentlichen Haushalte in den dreißiger Jahren sowie in den späten sechziger und siebziger Jahren durchaus gewisse Parallelen ziehen, die aufschlußreich sind.

Schließlich befaßt sich die vorliegende Abhandlung nur mit Fragen der öffentlichen Verschuldung, soweit sie die Entwicklung in Deutschland betreffen.

Damit bleibt die Betrachtung der tatsächlichen Entwicklung der öffentlichen Verschuldung auf das Deutsche Reich bzw. die Bundesrepublik Deutschland begrenzt; internationale Parallelen werden nicht gezogen. Im Hinblick auf die Theorie soll entsprechend nur danach gefragt werden, welche Schwerpunkte und Tendenzen sich in den Beiträgen feststellen lassen, die von deutschen Autoren verfaßt (und in der Regel in deutscher Sprache veröffentlicht) worden sind. Eine umfassende Darstellung der gesamten theoretischen Diskussion zur öffentlichen Verschuldung im In- und Ausland kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Soweit das deutsche Schrifttum neue Gedanken insbesondere auch aus dem angelsächsischen Raum in intensiverer Form aufgegriffen hat, wird dies natürlich vermerkt; besonders betont seien allerdings diejenigen Aspekte der hiesigen Diskussion, die insofern ein „spezifisch deutsches“ Element enthalten, als sie hierzulande in einer gewissen Eigenständigkeit entwickelt oder aber zumindest in besonders intensiver Weise betrachtet wurden.

II. Eine Bilanz des tatsächlichen Verschuldungsverhaltens

1. Zur Periodeneinteilung

Die Unterteilung eines Zeitabschnitts von etwa einem halben Jahrhundert in bezug auf das tatsächliche Verschuldungsverhalten der öffentlichen Haushalte könnte nach verschiedenen Kriterien erfolgen. Naheliegend ist zunächst, daß die Finanzpolitik und damit auch die Schuldenpolitik durch große politische Einschnitte (z. B. 1939, 1945, 1949, 1966, 1969, 1982) bestimmt worden sein könnten; auch eine tendenzielle Verschiebung in der Einschätzung der öffentlichen Verschuldung durch die politischen Akteure könnte damit einhergegangen sein. Ein zweites Kriterium, nämlich die quantitative Bedeutung der öffentlichen Verschuldung und insbesondere ihr Anteil an den gesamten öffentlichen Einnahmen, ist demgegenüber scheinbar vordergründiger, da entsprechende quantitative Veränderungen nicht notwendigerweise ein Reflex bewußter Verhaltensveränderungen sein müssen. Gleichwohl dürfte die quantitative Entwicklung der öffentlichen Verschuldung und der öffentlichen Schuld der zuverlässigste objektive Indikator für die Rolle der öffentlichen Verschuldung in der Politik sein; zumindest implizit sollten sich darin auch Wandlungen politischer Ziele und Einstellungen wiederspiegeln.

Die beiden genannten Kriterien werden im folgenden zusammenfassend zur Abgrenzung dreier großer Perioden verwendet. Die erste Periode von 1933 bis 1948 umfaßt den „Kriegsszyklus“ der öffentlichen Verschuldung; hierbei werden drei Teilphasen unterschieden, von denen die ersten beiden (1933-1939; 1939-1945) durch die nationalsozialistische Finanzpolitik mit einer großzügigen Nutzung der öffentlichen Verschuldung als Einnahmequelle charakterisiert sind und die dritte Phase (1945-1948) die unmittelbare Nachkriegszeit bis zur Währungsreform umfaßt. Die zweite große Periode von 1949 bis 1966 ist dann

durch den Wiederaufbau von Staat und Wirtschaft² mit einer im ganzen vorsichtigen Nutzung der öffentlichen Verschuldung zu charakterisieren; wegen einer gewissen Akzentverschiebung mit Beginn der sechziger Jahre werden hier zwei Teilphasen (1949-1959; 1960-1966) gebildet. Die dritte bis in die Gegenwart reichende Periode, die mit dem Schlagwort „Enttabuisierung der Staatsverschuldung“ umschrieben sei, zeigt eine schubartige Schuldenausweitung mit jeweils temporären Bestrebungen um eine „Konsolidierung“ der Staatsfinanzen; das sich hier ergebende Bild legt den Eindruck einer gewissen zyklischen Entwicklung nahe, derzufolge verschiedene Teilphasen (1967-1970; 1971-1977; 1978-1986; 1987ff.) abgegrenzt werden.

Die wichtigsten Charakteristika dieser Perioden bzw. Teilphasen sind in Übersicht 1 stichwortartig zusammengefaßt. Die quantitative Bedeutung der Verschuldung wird im einzelnen durch die Darstellung der absoluten Beträge der Nettoneuverschuldung sowie der Anteile der Kreditfinanzierung und des Zinsendienstes an den öffentlichen Ausgaben (Kreditfinanzierungsquote bzw. Zinsendienstquote) in den Übersichten 2-7 illustriert. Soweit von Bedeutung, wird dabei ggfs. nach verschiedenen Ebenen (Reich bzw. Bund, Länder, Gemeinden) differenziert.

2. Das Verschuldungsverhalten in den einzelnen Perioden

a) Die öffentliche Verschuldung im Nationalsozialismus und ihre Folgen: Der „Kriegszyklus“ der Verschuldung (1933-1948)

(1) Zum grundsätzlichen Stellenwert der öffentlichen Verschuldung

Charakteristisch für die Schuldenpolitik des Nationalsozialismus ist insbesondere dreierlei³: Erstens wird die Staatsverschuldung von 1933 bis 1945 in wachsendem Umfang zum Element der Haushaltsfinanzierung und dominiert schließlich eindeutig gegenüber den ordentlichen Einnahmen; besonders hinzuwiesen ist dabei auf die zuerst noch beschränkte, dann aber zunehmend hemmungslose Einschaltung der Notenbank in die Staatsfinanzierung. In diesen Entwicklungen kommt zweitens ein radikaler Bruch mit der traditionellen Haushaltswirtschaft zum Ausdruck, die eine Kreditfinanzierung nur für „werbende Zwecke“⁴ vorsah; auch wenn unverändert für einen Haushaltssausgleich plädiert⁵ und dieser formal auch durchaus erreicht wurde, entfernte sich

² Ähnlich bereits K.-H. Hansmeyer: Der öffentliche Kredit I. Der Staat als Schuldner, 3. Aufl., Frankfurt/M. 1984, S. 52f.

³ Siehe zum folgenden genauer R. Caesar/K.-H. Hansmeyer. Haushalts- und Finanzwesen, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, hrsg. v. K.G.A. Jeserich u.a., Bd. IV, Stuttgart 1986, S. 832ff.

⁴ Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919, Art. 87 (RGBl. 1919 II/1, S. 1400).

Übersicht I
Zur Entwicklung der Schulden-„Politik“ 1933–1988

Zeitabschnitt		Tatsächlicher Einsatz der Staatsverschuldung	Grundsätzliche Haltung
Jahr	Perioden bzw. Teilphasen		
1933	"Kriegszyklus"	Arbeitsbeschaffungs- und Rüstungsfinanzierung	+
1940		Kriegsfinanzierung	+
1950		Unmittelbare Nachkriegszeit	(-)
1960	Wiederaufbau von Staat und Wirtschaft	Relative schuldenpolitische Enthaltsamkeit	(-)
1970		Hinnahme begrenzter Defizite	(+)
1980		Antizyklischer Einsatz	+
	"Enttabuisierung" der SV	Antizyklisch mit strukturellem "displacement effect"	+
		Erneute Ausweitung und Ernüchterung	+
		Ende der Konsolidierung?	+

⁵ „Es muß ... alles getan werden, um den laufenden Haushalt des Reichs im Gleichgewicht zu halten und ein erhebliches Anschwellen der kurzfristigen Verschuldung zu vermeiden“; so der Staatssekretär im Reichsfinanzministerium, F. Reinhardt im Jahre 1935, zit. bei F. Boesler: Deutsche Finanzpolitik, Berlin 1935, S. 120.

die Praxis immer weiter davon⁶ und suchte nur nach Wegen, dieses nicht allzu offenkundig werden zu lassen. Damit sind drittens die Bemühungen der nationalsozialistischen Finanzpolitik hervorzuheben, diesen verstärkten Einsatz der Verschuldung und vor allem des Notenbankkredits zur Finanzierung auch konsumtiver Ausgaben zu verschleiern und der breiten Bevölkerung zwecks Vermeidung negativer Erwartungen zu verheimlichen; sowohl die Finanzierung von Arbeitsbeschaffung und Aufrüstung bis 1939 als auch diejenige des Zweiten Weltkriegs zielte vor allem auf „Geräuschlosigkeit“ ab, die tatsächlich weitgehend erreicht wurde.

(2) Phase 1: Arbeitsbeschaffungs- und Rüstungsfinanzierung (1933-1939)

Bei der Finanzierung der Arbeitsbeschaffungsprogramme von 1933-1935⁷ wie auch der Aufrüstung des Reiches von 1934-1939⁸ ist immer wieder die zentrale Rolle öffentlicher Verschuldungsmaßnahmen betont worden. In der Tat ist der Technik der „Vorfinanzierung“ staatlicher Ausgaben durch Kredite in der Periode von 1933-1939 eine quantitative Bedeutung zugewachsen, die man bis dahin in Friedenszeiten kaum für denkbar gehalten hätte. Ein erster vorsichtiger⁹ Schritt in diese Richtung ist bereits die Einführung der ersten Steuergutscheine von 1932/33, die materiell wie eine Zwangsanleihe wirken. Mit der Konzeption der Arbeitsbeschaffungswechsel (Öffa-Wechsel u. a.) wird dann der Weg einer indirekten Finanzierung zusätzlicher Staatsnachfrage mit Hilfe von Notenbankkrediten beschritten, der im Effekt bereits auf eine weitgehende Geldschöpfung durch die Reichsbank hinausläuft¹⁰. Noch unmittelbarer wird

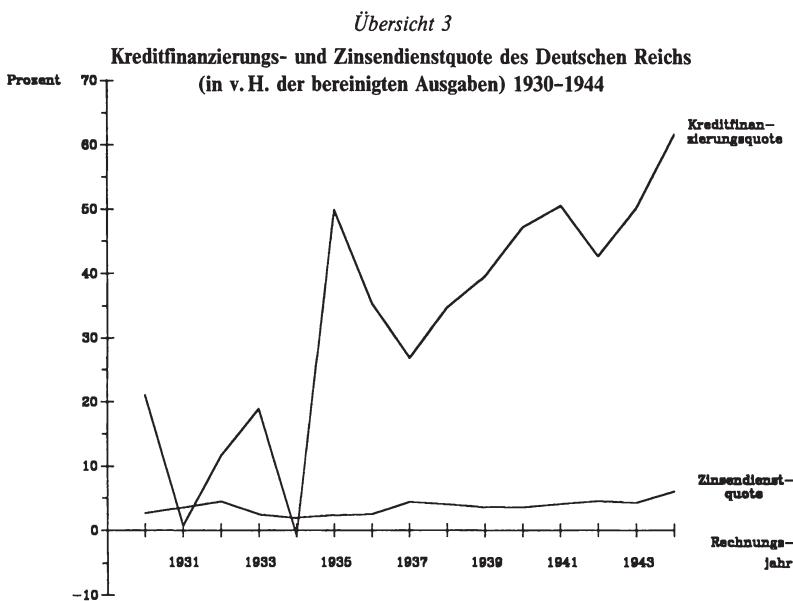
⁶ Eine wesentliche Rolle spielten hierbei die Ausgliederung des Wehretats und der damit verbundene vorübergehende Entzug der Kontrollbefugnis des Reichsfinanzministers über die Bewirtschaftung dieses Etats; siehe M. *Oshima*: Die Bedeutung des Kabinettsbeschlusses vom 4. April 1933 für die autonome Haushaltsgebarung der Wehrmacht, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 38 (1980), S. 219f., S. 229ff. Vgl. auch das bezeichnende Urteil eines seinerzeitigen Haushaltsreferenten aus dem Reichsfinanzministerium (zit. ebenda, S. 234): „Das geschriebene Haushaltsrecht war formell in seinen grundlegenden Bestimmungen unverändert geblieben; aber es glich einem Gebäude, von dem nur die Außenmauern standen.“

⁷ Sie beliefen sich insgesamt auf 6,2 Mrd. RM, wovon 3,2 Mrd. RM durch Kredite finanziert wurden. Siehe R. *Caesar*/K.-H. *Hansmeyer*: Haushalts- und Finanzwesen, S. 847.

⁸ Der Gesamtumfang der Kosten der Aufrüstung wird auf 64-65 Mrd. RM geschätzt; siehe ebenda, S. 848f.

⁹ Die Auffassung, daß die öffentlichen Finanzen in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt werden könnten, scheint sich in der Öffentlichkeit im übrigen auch nach 1933 nur zögernd durchgesetzt zu haben; nach W. *Albers*: Finanzpolitik in der Depression und in der Vollbeschäftigung, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975, Frankfurt/M. 1976, S. 344f. kam hierbei der „Gleichschaltung“ der Presse eine wesentliche Bedeutung zu.

¹⁰ Siehe z. B. R. *Erbe*: Die nationalsozialistische Wirtschaftspolitik 1933-1939 im Lichte der modernen Theorie, Zürich 1958, S. 42ff.



Quellen zu den Übersichten 2 und 3:

1930–1932 Stat. Reichsam: Stat. Jb. 1934, S. 428, 438, 461;
eigene Berechnungen

1933–1945 Länderrat des Amerikanischen Besatzungsgebietes:
Statistisches Handbuch von Deutschland 1928–1944,
München 1949, S. 555

die Verbindung zwischen öffentlicher Verschuldung und Geldschöpfung dann bei den ab 1934 eingesetzten „Mefo-Wechseln“ erreicht, die den Arbeitsbeschaffungswechseln im Grundsatz nachgebildet sind, jedoch wesentlich berühmter (bzw. berüchtigter) als jene wurden und die des öfteren das „Herzstück“ der Aufrüstung genannt worden sind. Auch wenn dies, rein quantitativ gesehen, eine leichte Übertreibung ist¹¹, dürfte der mit den Mefo-Wechseln beschrittene Weg einer bewußten Tarnung von Finanzwechseln als Handelswechsel zum Zweck der Rüstungsfinanzierung doch als besonders symptomatisch für die Haltung der nationalsozialistischen Finanzpolitik anzusehen sein: Die öffentliche Verschuldung — auch und gerade bei der Reichsbank (deren Unabhängigkeit nicht zuletzt zu diesem Zweck konsequenterweise von 1933 bis 1939 schrittweise beseitigt wurde¹²) — wurde als bequemes, wenn auch keineswegs ungefährliches¹³ Instrument zur Finanzierung von Staatsausgaben ohne Steuererhöhung geschätzt; zugleich aber sollten dieses faktische Abgehen vom herkömmlichen Verständnis eines ‚solide‘ ausgeglichenen Haushalts und vor allem die Hinwendung zur Notenbankfinanzierung durch den Einsatz von „gekünstelten Hilfskonstruktionen“¹⁴ in der Öffentlichkeit möglichst nicht durchschaut werden.

¹¹ So wird zwar der Beitrag der Mefo-Wechsel zur Finanzierung der Rüstungsausgaben von 1934–1939 auf rd. 20 v. H. geschätzt, doch die Zunahme der übrigen Inlandsschulden hatte im gleichen Zeitraum ein erheblich größeres Gewicht. Dabei fungierten als weitere Gläubiger (neben der Reichsbank) sowohl das private Publikum als Zeichner von Reichsanleihen als auch die Kreditinstitute, die durch eine entsprechende Handhabung des Emissionsverbotes de facto gezwungen wurden, ihre Anlagen in starkem Maße in „Lieferungsschatzanweisungen“ und „Liquiditätsanleihen“ des Reiches vorzunehmen. Siehe im einzelnen R. Caesar/K.-H. Hansmeyer: Haushalts- und Finanzwesen, S. 853 ff.

¹² Siehe im einzelnen R. Caesar/K.-H. Hansmeyer: Reichsbank und öffentliche Kreditinstitute, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. IV, hrsg. v. K.G.A. Joserich u. a., Stuttgart 1986, S. 873 ff.

¹³ So wiesen insbesondere der Reichsbankpräsident und der Reichsfinanzminister wiederholt auf die Gefahren der zunehmenden Verschuldung hin; siehe etwa H. Schacht: Rede des Reichsbankpräsidenten und beauftragten Reichswirtschaftsministers Dr. Hjalmar Schacht auf der Deutschen Ostmesse Königsberg am 18. August 1935, Königsberg 1935, S. 17 f., und L. Graf Schwerin von Krosigk: Nationalsozialistische Finanzpolitik, Kieler Vorträge, 41, Jena 1936, S. 8 ff. Das eindrucksvollste Beispiel für die Warnungen des Reichsbankdirektoriums ist dann zweifellos das berühmte vertrauliche Schreiben Schachts an Hitler gewesen, in dem ein „unbegrenztes Anschwellen der Staatsausgaben“, „verheerende Wirkungen einer uferlosen Ausgabenwirtschaft“ und „eine inflationistische Ausgabenpolitik“ angeprangert wurden und das zu Schachts Entlassung führte. (Brief des Präsidenten des Reichsbank-Direktoriums an den Führer und Reichskanzler vom 7. 1. 1939. Vertrauliche Reichsbanksache, Bundesarchiv, R. 43 II/234, S. 4). Bereits im März 1937 hatte das Direktorium in einem Brief an den Reichsfinanzminister „die dringende Bitte“ ausgesprochen, „daß alle Etatüberschüsse restlos für die Einlösung der ... Mefowechsel verwendet werden“ (Brief des Reichsbank-Direktoriums an den Reichsfinanzminister vom 18. 3. 1937, Bundesarchiv, R. 2/3847). Gehör fanden diese Mahnungen bei Hitler und den übrigen entscheidenden Personen allerdings nicht.

¹⁴ W. Dieben: Die innere Reichsschuld seit 1933, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 11 (1949), S. 659.

Insgesamt beträgt die Nettoneuverschuldung in den Haushaltsjahren 1933/34 bis 1938/39 knapp 29 Mrd. RM; die Kreditfinanzierungsquote der öffentlichen Haushalte beläuft sich auf rd. ein Drittel.

(3) Phase 2: Kriegsfinanzierung (1939-1945)

Mit Kriegsbeginn gewinnt die öffentliche Verschuldung als Finanzierungsquelle sprunghaft an Gewicht; die Kreditfinanzierung wird zum überwiegenden und selbstverständlichen Instrument der Haushaltsfinanzierung. Die beurkundete Schuld des Reichs stieg von 1939-1945 (jeweils 31. 03.) um 347 Mrd. RM und erreichte bei Kriegsende die Summe von 378 Mrd. RM. Damit errechnet sich eine Kreditfinanzierungsquote in dieser Phase von rd. 55 v. H. (bei einer allerdings bemerkenswert geringen Zinsendienstquote von durchschnittlich 4,7 v. H.). Im Hinblick auf die Technik der Verschuldung sind dabei vor allem zwei Charakteristika hervorzuheben: Einmal der Verzicht auf eine systematische Fundierung der Schulden im Sinne eines weitgehenden Ersatzes kurzfristiger Kredite durch langfristige Schuldformen¹⁵, wie sie von der traditionellen Lehre der Kriegsfinanzierung empfohlen wurde (ab 1942 Übergewicht der kurzfristigen über die langfristigen Schulden) sowie der Verzicht auf die Anleihefinanzierung beim Publikum; zum anderen die Tatsache, daß die „geräuschlose“ Kriegsfinanzierung — die keineswegs eine völlig neue Erfindung der Nationalsozialisten war, sondern durchaus schon früher ansatzweise praktiziert worden war — zur Vermeidung schuldenpsychologischer Widerstände eindeutig in den Vordergrund trat. Dabei waren öffentliche Haushalte, Kreditinstitute und insbesondere die Reichsbank im Rahmen eines spezifischen Kreislaufzusammenhangs¹⁶ in den Dienst der Kreditfinanzierung des Reiches gestellt, der darauf hinauslief, daß schließlich „das deutsche Kreditsystem mehr und mehr unmittelbar auf dem Reich der Schuldner“¹⁷ ruhte.

¹⁵ Hierfür wurde früher auch der Terminus „Konsolidierung“ verwendet, der freilich in neuester Zeit einen etwas veränderten Akzent erhalten hat. Vgl. dazu die Ausführungen zur deutschen Diskussion um eine „Konsolidierung der Staatsfinanzen“ seit Mitte der siebziger Jahre unten in Abschnitt II.2.c.

¹⁶ Diesen hat W. *Ehrlicher*: Die deutsche Finanzpolitik seit 1924, Institut Finanzen und Steuern, Heft 65, Bonn 1961, S. 9f., treffend wie folgt beschrieben: „Der Staat zieht durch zusätzliche Geldschöpfung Güter und Dienste an sich, für die neugeschaffenen Einkommen besteht nur beschränkte Verfügungsmöglichkeit, die neu geschaffenen Gelder müssen nach einiger Zeit zwangsläufig ihren Umlauf beenden und bei den Banken stillgelegt werden. Die Einengung sonstiger Anlagemöglichkeiten lässt den Banken keine andere Wahl, als diese Gelder nun dem Staat langfristig zur Verfügung zu stellen.“

¹⁷ F. *Terhalle*: Geschichte der deutschen öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schluß des zweiten Weltkrieges, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Bd., 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 325f. Vgl. auch W. *Dieben*: Die innere Reichsschuld, S. 657: „Das Charakteristische ... ist, daß die Mehrzahl der deutschen Bevölkerung zwar Gläubiger des Reiches wurde, daß diese Gläubigerbeziehung aber keine unmittelbare, sondern eine mittelbare war, ja daß wahrscheinlich die überwiegende Zahl der Reichsgläubiger gar nicht wußte, daß sie Gläubiger des Reiches waren.“

(4) Phase 3: Haushaltspolitik in der unmittelbaren Nachkriegszeit (1945-1948)

Die Verhältnisse nach Kriegsende bis etwa Mitte 1946 sind durch das weitgehende Fehlen einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung sowie ab 1946 durch die Existenz verschiedener wenig koordinierter Haushalte nebeneinander gekennzeichnet. Verständlicherweise erfolgte die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben hier nahezu ausschließlich durch Steuern; die drastischen Steuererhöhungen durch die Kontrollratsgesetze von 1946 bewirkten, daß teilweise sogar Haushaltsüberschüsse entstanden. Die Verschuldung als Einnahmeinstrument wurde dadurch weitgehend¹⁸ entbehrlich.

Den Abschluß des „Kriegszyklus“ bildete dann die Schulden-, „Tilgung“ durch Enteignung der Gläubiger im Wege der Währungsreform vom 20. 6. 1948. Diese Neuordnung des Währungswesens ging (ebenso wie die bereits am 1. 3. 1948 mit der Gründung der Bank deutscher Länder erfolgte Neuordnung des Notenbankwesens) der Errichtung der Bundesrepublik als eines einheitlichen Staatswesens immerhin um mehr als ein Jahr voraus.

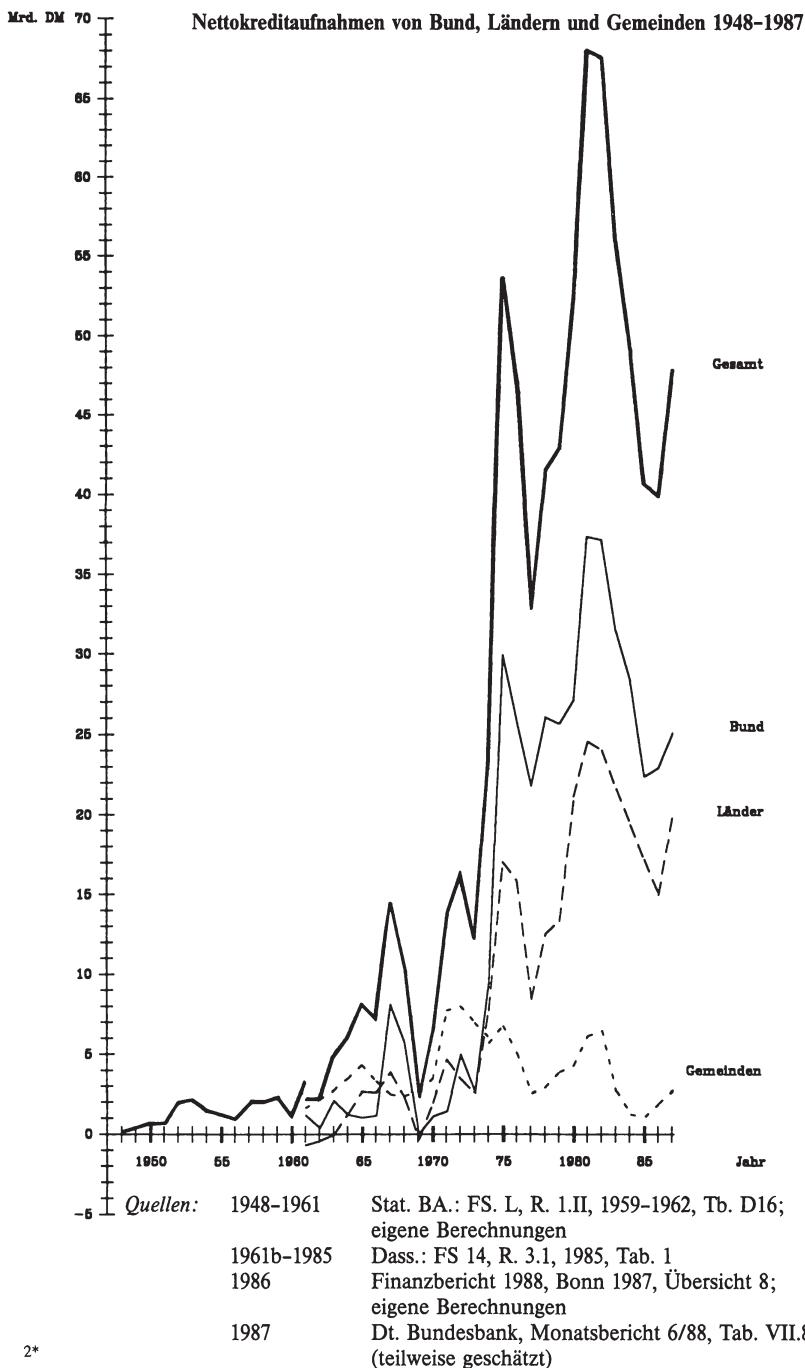
b) *Öffentliche Verschuldung in der Periode des Wiederaufbaus von Staat und Wirtschaft (1949-1966)*

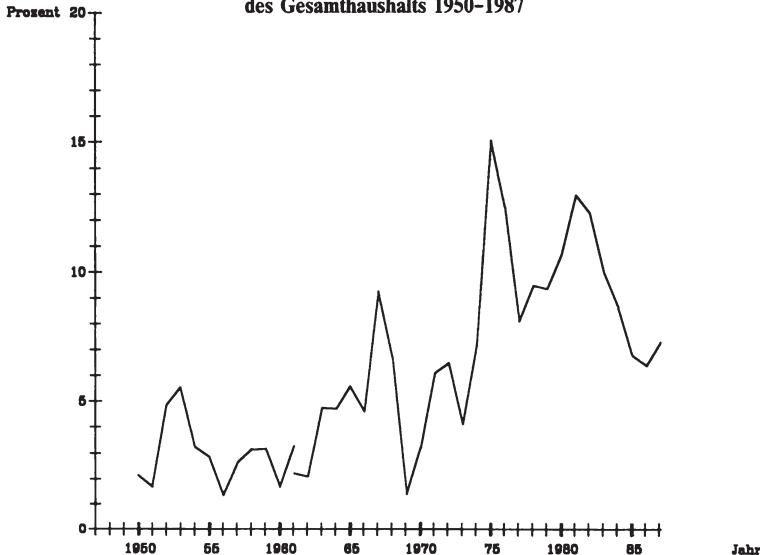
(1) Zum grundsätzlichen Stellenwert der öffentlichen Verschuldung

Nach dem Schock der Währungsreform verwundert es nicht, daß die Vorschriften über die öffentliche Verschuldung im Grundgesetz relativ restriktiv gefaßt werden und die Finanzpolitik in der Folgezeit auf eine Kreditaufnahme als Instrument der Haushaltfinanzierung zunächst weitgehend verzichtet; siehe zum letzteren auch die Übersichten 5-8. Dabei sind zwar erhebliche Unterschiede bei den einzelnen Gebietskörperschaften zu vermerken. Es dominiert aber durchweg die Rückkehr zu traditionellen Vorstellungen vom Haushaltsausgleich im Sinne der Deckung „ordentlicher“ Ausgaben durch „ordentliche“ Einnahmen; teilweise geht die praktische Finanzpolitik über dieses Postulat sogar hinaus, indem sogar „außerordentliche“ Ausgaben durch Steuern finanziert werden, wodurch der „außerordentliche Haushalt“ zu einem „Rangierbahnhof“¹⁹ umfunktioniert wird.

¹⁸ Insbesondere in der britischen Zone waren jedoch 1945-1947 nicht unerhebliche Haushaltsdefizite zu verzeichnen, so etwa 1945 in Höhe von netto knapp 11 Mrd. RM und 1946 von gut 1,3 Mrd. RM; siehe J. van Scherpenberg: Öffentliche Finanzwirtschaft in der BRD 1944-1948. Steuer- und Haushaltswesen in der Schlußphase des Krieges und den unmittelbaren Nachkriegsjahren, dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in der britischen Zone, Diss. Frankfurt, S. 393 ff., S. 518 f. Diese Fehlbeträge wurden durch eine Kreditgewährung der Reichsbank an die „Zonalhauptkasse“ (als die zuständige Institution der Finanzverwaltung für die britische Zone) abgedeckt; siehe etwa Reichsbankleitstelle Hamburg: Wirtschaftsbericht Nr. 1 vom 31. 5. 1946, S. 7 (Bundesarchiv, HA 4583), und dieselbe: Monatsbericht für Mai 1947 (Bericht Nr. 12), S. 8 (Bundesarchiv, HA 4583).

¹⁹ F. K. Vialon: Artikel 115 des Grundgesetzes, in: Der öffentliche Haushalt, 1. Jg. (1959), S. 236.

Übersicht 4

*Übersicht 5***Kreditfinanzierungsquote (NKA in v. H. der Nettoausgaben)
des Gesamthaushalts 1950–1987**

Quellen: Nettokreditaufnahme: s. Übersicht 4

Nettoausgaben:

1950–1961 Stat. BA.: FS. L, R. 1.II, 1964, Tab. III.1

1961b–1985 Dass.: FS. 14, R. 3.1, 1985, Tab. 2

1986–1987 Dt. Bundesbank: Monatsbericht 6/88, Tab. VII.1
(teilweise geschätzt)

(2) Phase 1: Schuldenpolitische Abstinenz des Zentralstaats (1949–1959)

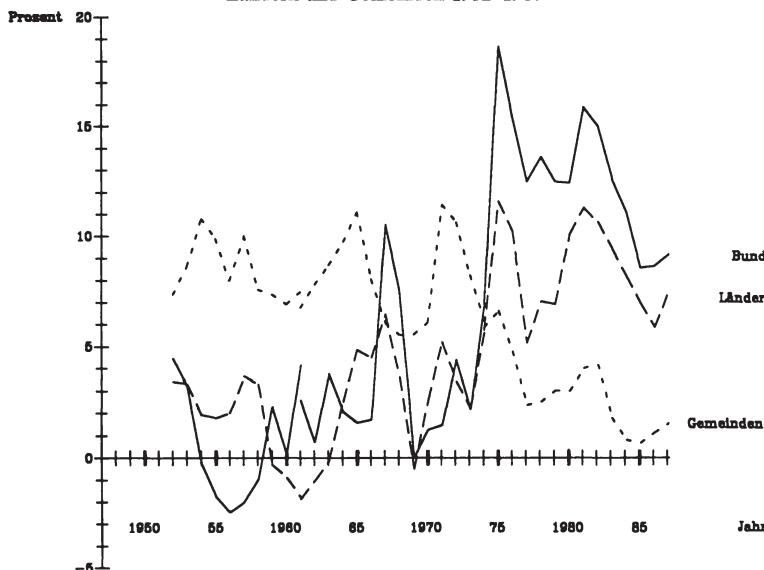
Das erste Jahrzehnt in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland wird durch eine insgesamt zurückhaltende Einstellung gegenüber der öffentlichen Verschuldung geprägt²⁰. Diese Haltung findet ihren gesetzlichen Niederschlag im Grundgesetz von 1949, das eine Kreditaufnahme — wie seinerzeit die Weimarer Reichsverfassung — nur „bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“ (Art. 115 GG a.F.) vorsieht; ein zusätzlicher Verschuldungsspielraum des Bundes für den Fall einer Konjunkturabschwächung wird zwar angeregt²¹, jedoch im Ergebnis abgelehnt²².

²⁰ vgl. dazu aufschlußreiche Auszüge aus mehreren Regierungserklärungen, einer Rede des Bundeswirtschaftsministers und einem F.D.P.-Wirtschaftsprogramm aus den Jahren 1949–1953, abg. in: G. Bombach u. a. (Hrsg.): *Der Keynesianismus IV. Die beschäftigungspolitische Diskussion in der Wachstumsepochen der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin u. a. 1983, insbes. S. 326f., S. 354f., S. 212f.

²¹ Siehe dazu K.-B. von Doemming/R. W. Füsslein/W. Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, N. F.

Übersicht 6

**Kreditfinanzierungsquote (NKA in v. H. der bereinigten Ausgaben) bei Bund,
Ländern und Gemeinden 1952–1987**



Quellen: Nettokreditaufnahme: s. Übersicht 4

Bereinigte Ausgaben:

1952–1956 Stat. BA.: Stat. Jb. 1957 ff., Tab. XIX/A.1;
eigene Berechnungen

1957–1961 Dass.: FS. I, R. 1.II 1959–1962, Tab. D5

1961b–1985 Dass.: FS. 14, R. 3.1 1985, Tab. 1

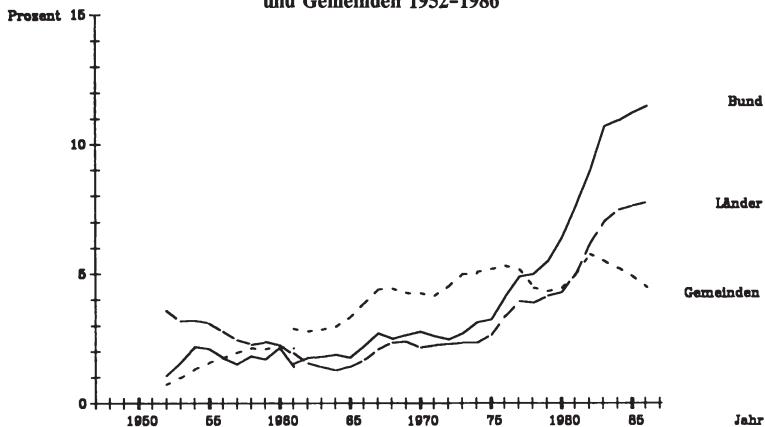
1986 Finanzbericht 1988, Bonn 1987, Übersicht 8

1987 Dt. Bundesbank: Monatsbericht 6/88, Tab. VII.2
(teilweise geschätzt)

Noch restriktiver gehalten sind auch die Vorschriften über die Kreditlinien der öffentlichen Haushalte bei der Bank deutscher Länder (1948) bzw. der

Bd. 1 (1951), S. 822. Insbesondere von Seiten der SPD wurde 1950–1952 wiederholt gefordert, die Bundesbank stärker in die Staatsfinanzierung einzuschalten und sie „an die Grundlinien des volkswirtschaftlichen Gesamthaushalts zu binden“; siehe dazu verschiedene Dokumente in G. Bombach u.a.: Der Keynesianismus IV, S. 126, 128, 131. Ein bemerkenswertes Bekenntnis zur Grundidee einer antizyklischen Finanzpolitik — freilich ohne explizite Bejahung einer Verschuldung — findet sich in den Düsseldorfer Leitsätzen der CDU von 1949; siehe A. Müller-Armack/H. B. Schmidt (Hrsg.): Wirtschafts- und Finanzpolitik im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft. Festgabe für F. Ettel, Stuttgart 1967, S. 58.

²² Wobei allerdings F. K. Vialon: Artikel 115 des Grundgesetzes, in: Der öffentliche Haushalt, 1. Jg. (1954), S. 97, die These vertrat, daß auch Aufwendungen zur Behebung von Konjunkturflauten ... unter die werbenden Zwecke des Artikels 115“ fielen.

*Übersicht 7***Zinsendienstquote (Zinsen in v. H. der bereinigten Ausgaben) bei Bund, Ländern und Gemeinden 1952-1986**

Quellen: Bereinigte Ausgaben: s. Übersicht 6

Zinsausgaben:

1952-1961 Stat. BA.: FS. L, R. 1.II, 1959-1962, Tab. D16

1961b-1985 Dass.: FS. 14, R. 3.1, 1985, Tab. 1

Dass.: FS. L, R. III 1970 ff., Tab. A1 bzw. 1.1

Dass.: Stat. Jb. 1977 ff., Tab. XIX/4

1986 Finanzbericht 1988, Bonn 1987, Übersicht 8

1987 Dt. Bundesbank: Monatsbericht 6/88, Tab. VII.1
(teilweise geschätzt)

Deutschen Bundesbank (1957)²³. Das tatsächliche Verschuldungsverhalten in dieser Phase ist ebenfalls durch weitgehende Abstinenz gekennzeichnet. So betragen die gesamte Nettoneuverschuldung aller öffentlichen Haushalte zwar ca. 17 Mrd. DM (Bund: 0,5 Mrd. DM) und die entsprechende durchschnittliche Kreditfinanzierungsquote 3,1 v. H. (Bund: 0,2 v. H.), doch ist der Stand der öffentlichen Schulden in v. H. des BSP sogar rückläufig (von 21 v. H. 1950 auf 17 v. H. 1959). Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Zu dem erschütterten Vertrauen in die Kreditwürdigkeit des Staates kommt bis in die späten fünfziger Jahre eine desolate Verfassung des Kapitalmarktes, der sich erst allmählich wieder zu entwickeln beginnt; im übrigen machen allerdings auch unerwartet reichlich fließende Steuereinnahmen infolge der hohen Wachstumsdynamik der fünfziger Jahre eine Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte zumindest teilweise entbehrlich.

Hierbei sind allerdings bemerkenswerte Unterschiede bei den drei Ebenen der öffentlichen Hand festzustellen. Während der Bund sich bis 1959 faktisch

²³ Siehe im einzelnen J. von Spindler/W. Becker/E. Starke: die Deutsche Bundesbank, 4. Aufl., Stuttgart 1973, S. 427ff.

schuldenabstinent zeigt und temporär sogar Überschüsse im ordentlichen Haushalt erzielt, entwickelt sich die Nettokreditaufnahme der Länder vergleichsweise stetig. Die Gemeinden schließlich weisen eine relativ rasche Schuldenzunahme auf, die sich teilweise aus der Bedeutung der Gemeinden als dem wichtigsten Träger der öffentlichen Investitionen erklärt, teils jedoch auch einen strukturellen Fehlbedarf infolge mangelhafter Ausstattung mit eigenen Steuerquellen wiederspiegelt.

Ein Sonderproblem in dieser Phase bildet schließlich die Regelung der „Altschulden“ gegenüber dem Ausland (im Wege des Londoner Schuldenabkommens von 1953) und gegenüber inländischen Gläubigern (Ausgleichs- und Deckungsforderungen sowie Ablösungs- und Entschädigungsschulden)²⁴.

Die Haltung der Politiker zur öffentlichen Kreditnahme in dieser Phase — für die Äußerungen des ersten Bundesfinanzministers Fritz Schäffer²⁵, bemerkenswerterweise aber auch solche des Bundeswirtschaftsministers Ludwig Erhard²⁶, als charakteristisch angesehen werden können — ist fast durchweg skeptisch. Als Leitlinie gilt das Prinzip des „guten Haushalts“, der in Analogie zur einzelwirtschaftlichen Betrachtungsweise interpretiert wird und eine öffentliche Verschuldung nur als Ausnahmefall, nicht aber etwa aus gesamtwirtschaftlichen Gründen, akzeptiert²⁷. Insofern verwundert es auch nicht, daß die Finanzpolitik der fünfziger Jahre — trotz einzelner Maßnahmen mit antizyklischen Elementen²⁸ — insgesamt durchaus als tendenziell prozyklisch bzw. als „Parallelpolitik“ gekennzeichnet werden muß.

²⁴ vgl. K.-H. Hansmeyer: Der öffentliche Kredit I³, S. 30ff.

²⁵ „Eine stetig ausgeglichene Kassenlage ist zweifellos — ebenso wie eine stetig ausgeglichene Haushaltslage — für Fiskus und Volkswirtschaft am gesündesten ...“; F. Schäffer: Zusammenhänge zwischen Kassenlage, Haushaltslage und Wirtschaftsablauf, in: Finanzpolitische Mitteilungen des Bundesministeriums der Finanzen, Beilage zum Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 232 v. 4. 12. 1953, S. 1932. Vgl. auch W. Pagels: Der „Juliusturm“. Eine politologische Fallstudie zum Verhältnis von Ökonomie, Politik und Recht in der Bundesrepublik, Diss. Hamburg 1979, S. 108ff. (mit weiteren Nachweisen).

²⁶ So forderte dieser z. B. in einer Rundfunkansprache 1949, „nicht wieder, wie so manche Vorschläge lauten, durch fragwürdige finanzpolitische Experimente die Flucht in die Unwirklichkeit, nein in das Chaos, an(zu)treten“ (L. Erhard: Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft, Düsseldorf/Wien 1962, S. 107). Und 1950 charakterisierte er eine Notenbankfinanzierung von Staatsausgaben pauschal als „Volksbetrug“ (ebenda, S. 146).

²⁷ Erst zum Ende des Jahrzehnts beginnen die Zusammenhänge zwischen Budget und Konjunktur im politischen Raum allmählich beachtet zu werden. Vgl. etwa F. Etzel: Gutes Geld durch gute Politik. Gedanken über Währungs- und Finanzpolitik im sozialen Rechtsstaat, Stuttgart 1959, S. 112ff., S. 184. Nach G.-D. Lehmann war es vor allem eine Resolution des Zentralbankrates zur Konjunkturpolitik vom November 1959, die maßgeblich dazu beigetragen hat, daß „in der Bundesrepublik diese Diskussion um eine antizyklische Finanzpolitik aus dem Rahmen der akademischen Erörterung heraus und in die Tagespresse übernommen worden und seither nicht mehr verstummt ist“. (G.-D. Lehmann: Entwicklung und Probleme der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Freiburg 1962, S. 94).

(3) Phase 2: Hinnahme begrenzter Defizite (1960-1966)

Mit Beginn der sechziger Jahre deutet sich insofern ein gewisser Wandel an, als nun auch auf der Ebene des Bundes die Kreditfinanzierung von Ausgaben nicht mehr grundsätzlich abgelehnt wird, sondern durchaus — wenn auch zunächst noch zögernd — als notwendige Konsequenz aus nicht mehr so reichlich fließenden Steuereinnahmen bei verstärkter Ausgabenexpansion hingenommen wird²⁹. Zwar dominiert auch in dieser Phase noch die Verschuldung von Ländern und Gemeinden (24 Mrd. DM), doch belaufen sich die kumulierten Defizite des Bundes von 1960 bis 1966 immerhin auf rd. 7 Mrd. DM. Zugleich beginnt im politischen Raum allmählich die Diskussion um die Zusammenhänge zwischen öffentlicher Verschuldung und Konjunkturpolitik, wie vor allem entsprechende — allerdings stets die vielfachen (rechtlichen, administrativen und politisch-psychologischen) Schwierigkeiten betonende — Äußerungen in den Finanzberichten zeigen³⁰; auch die Bildung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahre 1963 weist in diese Richtung. Von einer Umsetzung konjunkturpolitischer Ideen in der praktischen Finanzpolitik kann allerdings noch keine Rede sein; vielmehr bleibt die Tendenz der öffentlichen Haushalte bis 1965 ausgesprochen prozyklisch.

Insgesamt betrachtet, sind die schuldenpolitischen Aktivitäten der öffentlichen Haushalte auch in dieser Phase noch vergleichsweise zurückhaltend. Die Nettoneuverschuldung summiert sich zwar immerhin auf ca. 32 Mrd. DM, und die durchschnittlichen Kreditfinanzierungsquoten steigen auf 3,9 v. H. (alle öffentlichen Haushalte) bzw. 1,9 v. H. (Bund), der Stand der gesamten öffentlichen Schulden in v. H. des BSP ist jedoch noch nahezu konstant.

²⁸ Siehe W. Dreißig: Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft seit dem Jahre 1950, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975, Frankfurt/M. 1976, S. 738. Als ein Beispiel für antizyklische Fiskalpolitik wird teilweise auch die Bildung des „Juliusturms“ (1952-1956) aus Haushaltssüberschüssen im Zuge des verzögerten Aufbaus der Bundeswehr angeführt; so etwa W. Pagels: Der „Juliusturm“, S. 299. Diese Überschüsse waren jedoch keineswegs geplant und erst recht nicht antizyklisch motiviert. Die Auflösung des „Juliusturms“ (1957-1959) durch den sog. „Kuchenausschuß“ wirkte dann eindeutig prozyklisch und inflatorisch.

²⁹ vgl. etwa die Regierungserklärung des Vizekanzlers L. Erhard 1961, abg. in G. Bombach u. a. (Hrsg.): Der Keynesianismus II. Die beschäftigungspolitische Diskussion vor Keynes in Deutschland. Dokumente und Kommentare, Berlin u. a. 1976, S. 330: „Der Ausgleich des Bundeshaushalts wird in den kommenden Jahren Deckungsprobleme aufwerfen, die wir in den vergangenen Jahren nicht gekannt haben. Zur Sicherung des Haushaltsausgleichs werden strenge Sparsamkeit und die Aufnahme von Krediten beitragen müssen.“

³⁰ vgl. z. B. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1961, Bonn 1960, S. 85 ff. Ausführungen zu einer antizyklischen Finanzpolitik finden sich dann in einer Anlage zum Wirtschaftsbericht 1964 der Bundesregierung (BT-Drs. IV/1752 v. 8. 6. 1964, S. 14 ff.).

*c) „Enttabuisierung“ der öffentlichen Verschuldung (1967 bis 1987)***(1) Grundsätzlicher Stellenwert der öffentlichen Verschuldung**

Seit der ersten Rezession in der Bundesrepublik Deutschland von 1966 haben sich Einschätzung und tatsächlicher Einsatz der öffentlichen Verschuldung im politischen Raum grundlegend verändert. Die Mittelbeschaffung durch Kredit hat seither das Stigma des Außergewöhnlichen und prinzipiell Bedenklichen verloren und ist zu einem mehr oder minder „normalen“ Parameter der Finanzpolitik erhoben worden. Dahinter stehen neue Rechtfertigungsargumente, wie insbesondere der antizyklische Einsatz der Finanzpolitik und die angebliche Unbedenklichkeit einer längerfristigen Ausgabenfinanzierung durch öffentliche Verschuldung im Rahmen der „Potentialorientierung“. Mit dieser veränderten Sichtweise geht eine zunächst noch zögernde, dann geradezu explosiv ansteigende Ausweitung der Verschuldungsaktivitäten einher, die für Friedenszeiten völlig neue Größenordnungen³¹ erreicht. Die Entwicklung vollzieht sich allerdings nicht stetig, sondern in mehreren Teilphasen bzw. „Schüben“; so folgen auf mehrjährige Abschnitte relativ starker Expansion der öffentlichen Verschuldung und öffentlichen Schuld wiederholt Jahre bzw. mehrjährige Abschnitte mit zumindest relativer Rückführung der Defizite. Der möglichen Risiken einer Ausweitung der öffentlichen Verschuldung werden sich die politischen Akteure ganz offenbar erst mit erheblicher Verzögerung bewußt.

(2) Phase 1: Vorsichtiger antizyklischer Einsatz der Finanzpolitik (1967-1969)

Seinen eindeutigen Niederschlag finden das veränderte Verständnis von Finanz- und Schuldenpolitik und namentlich die positivere Einschätzung der öffentlichen Verschuldung³² im politischen Raum in der Verabschiedung des Stabilitätsgesetzes 1967 und den entsprechenden Änderungen von Art. 109 GG (1967) und Art. 115 GG (1969)³³. Den entsprechenden finanzpolitischen Reflex bilden insbesondere die beiden schuldenfinanzierten „Eventualhaushalte“ von Bund und Ländern 1967, mit der in Anwendung des Stabilitätsgesetzes der Rezession von 1966 getreu dem Konzept der antizyklischen Finanzpolitik begegnet werden soll. Zwar fällt die bewußte Politik mehr dem Bund zu,

³¹ vgl. das ähnliche Fazit für den Fall der USA bei N. Andel: *Changing Concepts of Public Debt in the History of Economic Thought*, in: *Public Finance and Public Debt. Proceedings of the 40th Congress of the International Institute of Public Finance*, Innsbruck 1984, ed. by B. Herber, Detroit 1986, S. 11.

³² Entscheidend ist ..., daß es gelingt, die in der Öffentlichkeit gegen eine stärkere Staatsverschuldung immer noch vorhandene psychologische Barriere zu überwinden. Die Öffentlichkeit muß verstehen lernen, daß eine Staatsverschuldung nicht von vornherein etwas Unseriöses und Falsches ist. Im Gegenteil: Sie ist unter den Bedingungen der modernen Wirtschaft ein notwendiges Instrument einer stabilitätskonformen Wachstums-politik“; so O. Schlecht: *Staatsverschuldung — ein Übel?* in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 54 v. 4. 5. 1968, S. 444.

³³ Siehe im einzelnen etwa K. Stern/P. Münch/K.-H. Hansmeyer: *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1972.

während die Länder eher passiv einen Ausgleich ihrer Einnahmenminderung anstreben; auch ist die Effizienz der seinerzeitigen Maßnahmen, insbesondere die durchaus zögernde Anwendung der Möglichkeiten des Stabilitätsgesetzes, rückblickend sicherlich kritisch zu beurteilen³⁴. Gleichwohl handelt es sich um den ersten bewußten konjunkturpolitischen Einsatz der Finanz- und Schuldenpolitik in der Nachkriegszeit, der mit den Namen von Karl Schiller und Franz Josef Strauß, den seinerzeitigen Bundesministern für Wirtschaft bzw. Finanzen, zweifellos eng verbunden ist.

Die Tatsache, daß — nach einer starken Zurücknahme der Haushaltsdefizite 1968 — Bund und Länder 1969 sogar Nettoschuldenentgelungen vornehmen, ist zuweilen ebenfalls als Beispiel einer bewußten antizyklischen Orientierung angesehen worden³⁵. Tatsächlich sind die Nettotilgungen von 1969 unerwartet und sicherlich ungeplant; als ein Schritt zum (wenn auch nur minimalen) Abbau der in der Rezession aufgenommenen Verbindlichkeiten sind sie dennoch bemerkenswert.

Die Nettoneuverschuldung aller öffentlichen Haushalte in dieser Phase beläuft sich insgesamt auf rd. 28 Mrd. DM, die Kreditsfinanzierungsquoten erreichen 5,6 v. H. (alle öffentlichen Haushalte) bzw. 5,9 v. H. (Bund); der relative Schuldenstand in v. H. des BSP liegt — nach einem merklichen vorübergehenden Anstieg — Ende 1969 allerdings nahezu wieder auf der gleichen Höhe wie 1966.

(3) Phase 2: Antizyklik mit strukturellem „displacement effect“ (1970-1977)

Zur weitgehenden³⁶ Euphorie der Finanzpolitiker infolge des angeblich erfolgreichen konjunkturpolitischen Einsatzes von Budgetpolitik und öffentlicher Verschuldung tritt in den siebziger Jahren die Überzeugung, die Kreditaufnahme auch als zweckmäßiges Mittel zur Finanzierung von Allokations- und Distributionspolitik einsetzen zu können; zugespitzt formuliert erweitert sich die konjunkturpolitische ‚Steuerungswirkung‘ zu einer Art von allgemeiner ‚Planbarkeitswirkung‘, die gepaart ist mit viel zu optimistischen Wachstumsprognosen³⁷. In diesem Rahmen erhält die öffentliche Verschuldung eine neue Dimension insoweit, als ihr der Status eines auch in Nicht-Rezessions-Perioden durchaus ‚normalen‘ Finanzierungsmittels zuerkannt wird³⁸. Ausdruck dieser

³⁴ vgl. D. *Dickertmann*: Die Finanzierung von Eventualhaushalten durch Notenbankkredit. Erfahrungen aus der Rezessionsbekämpfung des Jahres 1967, Berlin 1972, insbes. S. 78 ff.

³⁵ So etwa A. *Möller*: Finanzpolitik der Stabilität und Solidität, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 156 v. 23. 12. 1969, S. 1328; Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1970, Bonn 1969, S. 17f.

³⁶ Siehe dazu FN 47.

³⁷ vgl. Th. *Sarrasin*: Die Finanzpolitik des Bundes 1970 bis 1982. — Eine kritische Würdigung, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 41 (1983), S. 373 ff.

³⁸ Siehe beispielhaft die folgende Äußerung des — insgesamt betrachtet sicherlich noch zu den Vorsichtigen zu zählenden — Bundesfinanzministers A. Möller: „Wer gegen die

gewandelten Haltung ist das Inkrafttreten eines neuen Haushaltsrechts (Art. 115 GG, Bundeshaushaltsgesetz, Haushaltsgrundsatzgesetz) im Jahre 1970, mit dem die Zweckbindung der öffentlichen Krediteinnahmen für Bund und Länder aufgehoben wird.

Die tatsächliche Finanzpolitik in dieser Phase ist zwar zunächst noch durch antizyklische Bemühungen gekennzeichnet. So werden von 1970 bis 1974 eine ganze Reihe von restriktiv angelegten — jedoch de facto, vor allem wegen einer mangelhaften „förderativen Kooperation“³⁹, wirkungslosen — Maßnahmen des Bundes und der Länder getroffen, die explizit oder implizit die öffentliche Verschuldung betreffen; zu nennen sind insbesondere ein rückzahlbarer „Konjunkturzuschlag“, eine nicht rückzahlbare „Stabilitätsabgabe“, eine „Stabilitätsanleihe“ sowie die mehrfache Nutzung des „Schuldendeckels“⁴⁰.

Bemerkenswert ist allerdings bereits, daß mit Ausnahme des „Schuldendeckels“ all diese Aktivitäten nicht in unmittelbarer Anwendung des Stabilitätsgesetzes erfolgen, sondern in von den Vorschriften dieses Gesetzes mehr oder minder abweichenden Varianten, wobei primär Verteilungsaspekte maßgebend gewesen sind (Rückzahlbarkeit des „Konjunkturzuschlags“; Einkommensgrenzen bei der „Stabilitätsabgabe“). Entscheidend ist aber, daß diese immerhin noch antizyklisch gedachten (wenn auch, wie erwähnt, de facto wirkungslosen) schuldenpolitischen Aktivitäten durch eine wachsende Neuverschuldung von Bund und Ländern aus Gründen überlagert werden, die K.-H. Hansmeyer⁴¹ treffend mit dem Schlagwort von der „Erweiterung des Staatskorridors“ umschrieben hat. Das Bemühen um eine Ausweitung des Angebots an öffentlichen Gütern und öffentlichen Transfers bei gleichzeitigem Versuch einer Konstanthaltung der Steuerquote (de facto: bei nur geringem Anstieg der Steuerquote) läuft angesichts des veränderten Schuldenrechts dann zwangsläufig auf eine Ausweitung der öffentlichen Verschuldung hinaus, die insoweit nicht-konjunkturelle bzw. „strukturelle“ Gründe hat. In Analogie zur Diskussion um das Wagner’sche Gesetz könnte man daher durchaus von einer Art „strukturellem displacement effect“ im Bereich der öffentlichen Verschuldung sprechen.

Auf einen solchermaßen erhöhten „Sockel“ struktureller Staatsschulden treffen dann die konjunkturpolitischen Aktivitäten zur Bekämpfung der zweiten

letztere (d.h. die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben; R.C.) ist, steht vor der Alternative, entweder die Infrastruktur wieder zu vernachlässigen oder die Restfinanzierung durch Steuererhöhungen vorzunehmen. Außerdem: Wer eine im internationalen Vergleich vertretbare Neuverschuldung des Bundes ablehnt, gefährdet die staatspolitisch notwendige Vermögensbildung in den unteren und mittleren Einkommensschichten unseres Volkes zugunsten einer weiter einseitigen Vermögensbildung der öffentlichen Hand.“ (A. Möller: Finanzpolitik der Stabilität ..., S. 1329).

³⁹ N. Kloten: Erfolg und Mißerfolg der Stabilisierungspolitik (1969-1974), in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975, Frankfurt/M. 1976, S. 663.

⁴⁰ Siehe den Überblick bei J. Beyfuss: 10 Jahre Stabilitätsgesetz, Köln 1977, S. 54ff.

⁴¹ K.-H. Hansmeyer: Der öffentliche Kredit I³, S. 56.

Rezession von 1975, die überdies mit steuerpolitischen Reformmaßnahmen zur Korrektur „heimlicher“ Steuererhöhungen einhergehen. Beides wirkt sich 1975 in Rekordwerten bei der Nettoneuverschuldung (54 Mrd. DM) und der Kreditfinanzierungsquote (15 v. H.) aus.

Den Abschluß dieser Phase bilden 1976/77 erste Anstrengungen zur Beseitigung des „strukturellen Defizits“⁴², die zumindest vom Sachverständigenrat per saldo als erfolgreich bezeichnet werden⁴³. Besonders hervorzuheben ist, daß diese ersten bewußten Bemühungen um einen Defizitabbau — für die das Schlagwort von der „Konsolidierung der Staatsfinanzen“ (nunmehr recht allgemein im neuen Sinne einer ‚solideren‘ öffentlichen Finanzwirtschaft)⁴⁴ geprägt wird — nicht auf eine Reduzierung der Staatsquote abzielen, sondern allein auf absolute Verringerung der Nettoneuverschuldung durch eine Verlangsamung des Ausgabenwachstums⁴⁵; dabei kommt es allerdings kaum zu dauerhaften Einschränkungen staatlicher Leistungen (etwa im Sozialbereich), sondern im wesentlichen nur zu zeitlichen Verschiebungen von Leistungsaufbeserungen⁴⁶. Insgesamt beläuft sich die Nettoneuverschuldung 1970-1977 auf 204 Mrd. DM; die Kreditfinanzierungsquoten schnellen im Durchschnitt auf 8,5 v. H. (alle öffentlichen Haushalte) bzw. 9,3 v. H. (Bund) empor, die Zinsendienstquoten auf 4,2 v. H. (alle Haushalte) bzw. 3,4 v. H. (Bund).

In diesen Entwicklungen kommt, wie bereits angedeutet, ein grundlegend verändertes Verständnis des Instruments der öffentlichen Verschuldung im politischen Raum zum Ausdruck. Kreditaufnahme wird nicht mehr nur für

⁴² Zum Begriff des „strukturellen Defizits“ siehe genauer unten, Abschn. III.2.d), sowie die Hinweise in FN 43 und FN 93/94.

⁴³ Siehe insbesondere Sachverständigenrat: Jahrestutachten 1977/78, Stuttgart/Mainz 1977, S. 146 f., der sogar feststellt, daß „das Maß der Konsolidierung zu groß war.“ Dabei ist allerdings das besondere Meßkonzept des Sachverständigenrates (Nichtberücksichtigung der „Normalverschuldung“ im „strukturellen Defizit“) zu berücksichtigen. Vgl. dazu kritisch z. B. Th. Thormälen: Kritische Anmerkungen zur Berechnung des strukturellen Defizits, in: Wirtschaftsdienst, 61. Jg. (1981), S. 389 ff.; G. Krause-Junk: Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 40 (1982), S. 1 ff.

⁴⁴ vgl. z.B. E. Thiel: Der Konsolidierungsbedarf von Bund und Ländern, in: Finanzpolitik im Umbruch. Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, hrsg. v. H. H. v. Arnim/K. Littmann, Berlin 1984, S. 52: „Dabei ist hier unter Konsolidierung nicht etwa die in der überkommenen Lehre von der Staatsverschuldung so bezeichnete Umwandlung von schwelenden in fundierte Schulden gemeint. Viel eher sind Bemühungen um die Sicherung der Existenz und der Leistungsfähigkeit des Staates als Konsolidierung zu bezeichnen.“

⁴⁵ „Der Konsolidierungsaspekt schlägt sich vornehmlich in dem stark verlangsamten Zuwachs der Ausgaben ... nieder ... Bei (der) ... doppelt so starken Zunahme (der Steuereinnahmen; R.C.) ist das Finanzierungsdefizit ... 1976 damit dem absoluten Betrage nach erheblich reduziert worden“, Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1977, Bonn 1976, S. 24.

⁴⁶ R. Fecht: Warum Konsolidierungspolitik? in: Wirtschaftspolitische Antworten auf die Stagnation, Essays zu Ehren von B. Filusch, hrsg. v. H. Tomann, Berlin 1986, S. 169.

„werbende Zwecke“ (Art. 115 GG a.F.) und aus konjunkturpolitischen Gründen akzeptiert, sondern durchaus auch zur allgemeinen Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt, d.h. letztlich zur Erfüllung allokativer und/oder distributiver Ziele. Nur vereinzelt werden sich die politischen Akteure bereits in dieser Phase der gesamtwirtschaftlichen Risiken dieser erweiterten Funktionen öffentlicher Verschuldung bewußt⁴⁷; auch die erste politische „Konsolidierungs-Diskussion“ 1976/77 ist vornehmlich noch Ausdruck eines „Verlusts haushaltspolitischer Freiräume“⁴⁸.

(4) Phase 3: Verstärkte Ausweitung der öffentlichen Verschuldung unter internationalen Einflüssen und erneute Ernüchterung (1978-1986)

Massiver internationaler Druck („Lokomotivtheorie“) veranlaßt Bund und Länder in den Folgejahren (1978-1980) zunächst zu einer erneuten massiven Nachfragepolitik, die sich in einem Wiederanstieg der Nettoneuverschuldung bis 1982 niederschlägt. Neben der zunehmenden Durchsetzung mit strukturpolitischen Zielen ist besonders die Renaissance der Auslandsverschuldung des Bundes (1980-1982) hervorzuheben, die allerdings in erster Linie zahlungsbilanzpolitische Gründe verfolgt. Ab 1983 weist die Nettoneuverschuldung zwar eine leicht rückläufige Entwicklung auf. Die gesamte Neuverschuldung aller öffentlichen Haushalte in dieser Phase (1978-1986) erreicht aber die Rekordhöhe von 462 Mrd. DM, was einer durchschnittlichen Kreditsfinanzierungsquote von 9,5 v. H. entspricht; die entsprechenden Werte für den Bund belaufen sich auf 259 Mrd. DM bzw. 12,2 v. H.

Der hiermit verbundene drastische Anstieg der Zinsendienstquoten auf durchschnittlich 7,7 v. H. (alle öffentlichen Haushalte) bzw. 8,9 v. H. (Bund) und die damit verbundenen haushaltspolitischen Restriktionen werden nun auch im politischen Raum zunehmend be- und vermerkt. Die Diskussionen um Einschränkungen des „finanzpolitischen Handlungsspielraums“, wie sie bereits den Wahlkampf 1980 und vor allem die Folgejahre prägen, spiegeln eine erhöhte politische Sensibilisierung nicht nur für die fiskalischen, sondern auch für die psychologischen Probleme der Staatsverschuldung wider; das bereits zitierte, nunmehr verstärkte Popularität gewinnende Schlagwort von der „Konsolidierung der Staatsfinanzen“ ist vielleicht der akzentuierteste Ausdruck dieser veränderten Haltung⁴⁹. Im Gegensatz zur ersten „Konsolidierungs-Diskussion“

⁴⁷ Ein besonders markantes Beispiel hierfür bildet der von 1969 bis 1971 amtierende Bundesfinanzminister A. Möller, der im Mai 1971 zurücktrat, um „ein Signal zur Besinnung“ zu setzen und „alle Fraktionen des Bundestages wieder zurückzuführen auf den Weg der finanzpolitischen Solidität“ (A. Möller: Genosse Generaldirektor, München/Zürich 1978, S. 486). Auch zuvor gab es jedoch schon einzelne warnende Stimmen, wie etwa Äußerungen von Möllers Vorgänger F.J. Strauß aus dem Jahre 1969 zeigen; siehe F.-J. Strauß: Finanzpolitik — Theorie und Wirklichkeit, Berlin/Frankfurt/M. 1969, insbes. S. 5f., S. 40.

⁴⁸ Th. Sarrazin: Die Finanzpolitik des Bundes 1970 bis 1982, S. 376ff.

(1976/77) ist diese zweite ‚Konsolidierungs-Diskussion‘ durch das Ziel gekennzeichnet, nicht nur die Nettoneuverschuldung abzubauen, sondern darüber hinaus auch die in den siebziger Jahren erheblich angestiegene Staatsquote wieder zu verringern⁵⁰.

Während die letztere Absicht tatsächlich verwirklicht wird, ist der Grad des Erfolgs beim Abbau der Nettoneuverschuldung weniger klar und teilweise durchaus umstritten. Zum einen werden die statistisch nicht zu bestreitenden Rückgänge der Verschuldungsvolumina und Kreditfinanzierungsquoten dadurch überzeichnet, daß in den Jahren 1981-1986 anomal hohe Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank an den Bund stattfinden, die den Kreditfinanzierungsbedarf entsprechend reduzieren. Zum zweiten gelten hinsichtlich des Urteils des Sachverständigenrates, daß das „strukturelle“ Defizit bis zum Jahre 1985 in etwa beseitigt worden sei und insofern die „Konsolidierungsaufgabe“ erfüllt worden sei⁵¹, die bereits erwähnten Bedenken gegen das Meßkonzept des Sachverständigenrates zur Bestimmung des „strukturellen“ Defizits.

(5) Phase 4: Ende der „Konsolidierungspolitik“? (seit 1987)

Seit 1987 ist ein erneuter sprunghafter Anstieg der öffentlichen Defizite zu verzeichnen, der von politischer Seite teils mit unvorhergesehenen Einnahmeausfällen (Bundesbankgewinn) und Ausgabensteigerungen (Europäische Gemeinschaften), darüber hinaus auch mit positiven allokativen Effekten (Steuerreform 1988/1990) gerechtfertigt und im übrigen auch unter konjunkturellen Aspekten als adäquat bezeichnet wird⁵². Auch wenn es sicherlich verfrüht wäre, hieraus bereits auf eine erneute Bereitschaft zur längerfristigen Ausweitung der öffentlichen Verschuldung zu schließen, stimmt die Leichtfertigkeit der Begründungen gerade in jüngster Zeit doch skeptisch. Die politischen Beteuerungen, es handle sich nur um einen vorübergehenden Anstieg⁵³, den man angesichts der

⁴⁹ vgl. zusammenfassend Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zu den Problemen der Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 34, Bonn 1984.

⁵⁰ Siehe z. B. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1984, Bonn 1983, S. 16: „Die Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts ist 1983 geprägt von einer Neuorientierung der Finanzpolitik, die die Konsolidierung der Staatsfinanzen als vorrangiges Ziel ansieht. ... Der Finanzplanungsrat hat deshalb bereits mehrfach empfohlen, einen Zuwachs der öffentlichen Ausgaben deutlich niedriger als die Steigerung des nominalen BSP ... anzustreben.“

⁵¹ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1985/86, Stuttgart/Mainz 1985, S. 86ff.; ders.: Jahresgutachten 1986/87, Stuttgart/Mainz 1986, S. 92.

⁵² Siehe etwa die Erklärung des Bundesfinanzministers zu aktuellen finanz- und haushaltspolitischen Fragen am 7. 1. 1988 vor der Bundes-Pressekonferenz in Bonn, auszugsweise abgedr. in: BMF-Pressemeldung 2/88 v. 7. 1. 1988, S. 1 f.; Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Jahreswirtschaftsbericht 1988 der Bundesregierung, Bonn, 28. 1. 1988, S. 31-33.

⁵³ vgl. demgegenüber die durchaus skeptische Prognose des Sachverständigenrates (Jahresgutachten 1987/88, Stuttgart /Mainz 1987, S. 146), daß „die Haushaltsentwicklung

besonderen Umstände „in Kauf“⁵⁴ nehmen müsse, klingen jedenfalls bei einem Blick auf die Historie nur allzu vertraut.

3. Vorläufiges Fazit

a) *Gesamteindruck*

Was die faktische quantitative Bedeutung der öffentlichen Verschuldung während der letzten fünf Jahrzehnte betrifft, so war sie in den verschiedenen Perioden außerordentlich unterschiedlich. Diese Unterschiede deuten sicherlich auf entsprechend wechselnde Einschätzungen seitens der politischen Akteure. Die Vermutung liegt nahe, daß die öffentliche Verschuldung gerade in Perioden mit Zielkonflikten gerne als das fiskalisch bequemste Mittel zur Minimierung politischer Konflikte betrachtet und herangezogen wurde.

Neben solchen Wandlungen in der Haltung der politischen Entscheidungsträger dürften aber auch veränderte Einstellungen auf Seiten der Bürger zu vermuten sein. Zum einen sind diese in demokratischen Staaten als Wähler zumindest indirekt an der politischen Entscheidung auch über den Umfang der Staatsverschuldung beteiligt. Dabei mag allerdings bezweifelt werden, daß sich die Mehrheit der aus öffentlicher Verschuldung letztlich resultierenden Belastungen für den Schuldendienst stets hinreichend bewußt ist; gerade für die siebziger Jahre scheint rückblickend durchaus von einer „Schuldenillusion“ nicht nur im politischen Raum, sondern auch im privaten Sektor gesprochen werden zu können⁵⁵. Zum anderen sieht sich selbstverständlich auch die öffentliche Verschuldung mit den marktmäßigen Grenzen konfrontiert, die durch die Aufnahmefähigkeit und -willigkeit des Kapitalmarktes gezogen sind. Eine rapide wachsende öffentliche Verschuldung setzt insofern auch eine entsprechende Bereitschaft des privaten Sektors zur Erhöhung seiner Forderungsposition voraus. Diese Bereitschaft mag unter besonderen Umständen — wie z.B. in den vierziger Jahren im Rahmen eines totalitären, zudem im Krieg befindlichen Staates — mehr oder minder erzwungen werden können; wenn sie dagegen — wie etwa in den siebziger (und achtziger) Jahren — auf freiwilligen Entscheidungen beruht, zeugt sie zumindest im Grundsatz von einer eher unbedenklichen Haltung der Gläubiger⁵⁶.

... vor allem auf mittlere und längere Sicht besorgniserregend“ sei und daß sich in den Jahren bis 1992 „strukturelle Defizite in einer bedenklichen Höhe“ (ebenda, S. 149) ergeben könnten.

⁵⁴ Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Jahreswirtschaftsbericht 1988, S. 33.

⁵⁵ Auch der Wissenschaftliche Beirat: Gutachten zu den Problemen ..., S. 12, konstatiert eine verringerte „Sensibilität breiter Bevölkerungsschichten gegenüber der Staatsverschuldung“; diese veränderte „Grundhaltung ... erleichterte es den Politikern, eine Zunahme der Netto-Neuverschuldung des Staates durchzusetzen“ (ebenda).

⁵⁶ Wobei hier offenbleiben soll, inwieweit in den während dieser Phase stark angestiegenen Effektivzinsen für Staatstitel neben der verstärkten Geldentwertung

Eine Gesamtwürdigung des faktischen Schuldenverhaltens läßt zunächst kaum das Urteil zu, daß es eine bewußte Schulden-, „Politik“ im Sinne der gezielten Planung und Verwirklichung des adäquaten Volumens und der adäquaten Struktur einer öffentlichen Verschuldung durchweg gegeben hätte. Bewußte Entscheidungen über die öffentliche Verschuldung als eigenständigen Politikparameter, wie sie etwa in „Konsolidierungs“-Phasen getroffen werden, sind wohl eher die Ausnahme. Ansonsten sind schulden-„politische“ Maßnahmen ganz überwiegend lediglich die Resultante aus mehr oder minder isoliert voneinander getroffenen steuerpolitischen und ausgabenpolitischen Entscheidungen der politischen Akteure. Das gilt auch für den angeblichen „Einsatz“ der öffentlichen Verschuldung im Dienste der Konjunkturpolitik; nicht zuletzt ist es die institutionelle Trennung zwischen Geldpolitik und Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, die einem solchen stabilisierungspolitischen Einsatz der Verschuldung als eigenständigem Instrument seit 1948 entgegensteht⁵⁷.

Im übrigen läßt sich zumindest tendenziell eine historische Parallelität zwischen Phasen der Expansion der Staatsverschuldung und Situationen mit starken politischen Zielkonflikten feststellen. Das gilt für die späten dreißiger und die erste Hälfte der vierziger Jahre, in der das Ziel der materiellen und finanziellen Kriegsbedarfsdeckung mit dem Ziel einer Vermeidung steuerpsychologischer Widerstände in Konflikt geriet. Die Ausweitung der Staatsverschuldung in den siebziger und achtziger Jahren spiegelt ihrerseits zunehmende Konflikte zwischen Allokations-, Distributions- und Stabilisierungszielen sowie wiederum dem Ziel einer Vermeidung von Steuererhöhungen wider.

b) Zyklen der öffentlichen Verschuldung?

Die Frage, ob es „Zyklen“ der öffentlichen Verschuldung gibt, kann in einem strengen Sinne — d. h. wenn damit eine regelmäßige Wiederkehr von Zeiträumen mit nahezu identischem Verschuldungsverhalten gemeint wäre — sicherlich nur verneint werden. Wie dargelegt, kann von einer solchen Regelmäßigkeit nicht einmal in bezug auf konkunkturpolitisch zu rechtfertigende Verschuldungsaktivitäten die Rede sein. Vielmehr spiegeln Maßnahmen der öffentlichen Verschuldung eher politische Opportunitäten wieder, für die es schwer wäre, eine Regelmäßigkeit vorherzusagen; auch die Theorie des „politischen Konjunkturzyklus“ kann die beobachtete Entwicklung der öffentlichen Verschuldung in Deutschland wohl kaum zufriedenstellend erklären.

Allerdings scheint es in längerfristiger Sicht durchaus gewisse Parallelen zwischen verschiedenen Perioden bzw. Teilphasen zu geben. Das trifft vor allem möglicherweise auch eine erhöhte Risikoprämie ihren Niederschlag gefunden haben könnte.

⁵⁷ vgl. R. Caesar/K.-H. Hansmeyer: Bundesbankpolitik und Staatsverschuldung, in: Geld- und Währungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Beihefte zu Kredit und Kapital, Heft 7, Berlin 1982, S. 252f.

auf die dreißiger Jahre einerseits und die späten sechziger sowie frühen siebziger Jahre andererseits zu⁵⁸. Beide Phasen waren dadurch gekennzeichnet, daß die öffentliche Verschuldung Größenordnungen erreichte, die für Friedenszeiten als ungewöhnlich gelten müssen. Dahinter stand jeweils die „Entdeckung“ neuer Rechtfertigungsmöglichkeiten der öffentlichen Verschuldung (wobei eine „Rechtfertigung“ im totalitären Staat der dreißiger Jahre allerdings weniger notwendig war). Bemerkenswerterweise hat in beiden Zeiträumen der Konjunkturspekt eine zentrale Rolle gespielt, wobei es zumindest anfänglich auch jeweils um eine Politik der Krisenüberwindung ging. Hinzu trat dann in beiden Zeiträumen ein weiterer Rechtfertigungsansatz allokativer Art, der im einen Fall im (traditionellen) Argument der Kriegsfinanzierung, im anderen Falle im (neuen) Argument einer Politik der „inneren Reformen“ bestand.

Ähnlich könnten gewisse Parallelen zwischen den fünfziger Jahren einerseits und den achtziger Jahren andererseits gezogen werden. In beiden Fällen folgte auf die vergleichsweise unkritische Ausweitung der öffentlichen Verschuldung eine erhebliche Ernüchterung⁵⁹; allerdings war diese Ernüchterung verständlicherweise in den fünfziger Jahren im Gefolge der Währungsreform wesentlich radikaler und wohl auch nachhaltiger als die der achtziger Jahre.

Neben diesen Parallelen längerfristiger Art läßt sich, wie geschildert, speziell für die dritte Periode seit 1967 eine Art von mittelfristigem Zyklus feststellen. Die Phaseneinteilung innerhalb dieser Periode geht ja gerade davon aus, daß tatsächlich ein mehrfacher Wechsel zwischen Zeitabschnitten mit eher großzügigem Verschuldungsverhalten und anschließenden Jahren einer (absoluten oder relativen) „Konsolidierung“ beobachtet werden kann. Dabei mag man zwar sicherlich über Einzelfragen streiten können, wie z. B. darüber, ob das Jahr 1969 wirklich als ein Jahr bewußter „Konsolidierung“ eingestuft werden kann und infolgedessen die beiden Teilphasen 1967-1969 und 1970-1977 nicht eher als eine zusammengehörige Phase zu sehen wären. Ebenso muß zwangsläufig offenbleiben, welche Dauer die vorläufig letzte Phase, deren Beginn auf das Jahr 1987 datiert wurde, letztlich haben wird. Die Feststellung, daß innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahrzehnten mit einer insgesamt unbestreitbar stark expansiven Schuldenpolitik mehrfache „Rhythmuswechsel“ stattgefunden haben, weist aber zumindest tendenziell ein zyklisches Element auf.

⁵⁸ Ähnlich K.-H. Hansmeyer: Ursachen des Wandels der Budgetpolitik, in: Budgetpolitik im Wandel, hrsg. v. K. Häuser, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 149, Berlin 1986, S. 26ff.

⁵⁹ vgl. auch das ähnliche Fazit für die öffentliche Verschuldung in den USA seit 1840 bei N.J. Ornstein: The Politics of the Deficit, in: The Economy in Deficit. Essays in Contemporary Economic Problems, ed. by P. Cagan, Washington/London 1985, S. 311 ff. Ornstein zeigt insbesondere auf, daß nach Phasen hoher Verschuldung stets institutionelle Reformen durchgeführt wurden mit dem Ziel, die Verschuldungsmöglichkeiten für die Zukunft prinzipiell zu erschweren.

III. Theoriegeschichte der öffentlichen Verschuldung in Deutschland seit 1933

1. Zur Strukturierung der Theoriediskussion

a) Öffentliche Verschuldung als eigenständiger Gegenstand einer Theorie

In ihrem bemerkenswerten Aufsatz im „Finanzarchiv“ ist W. Dreißig sicherlich zu Recht zu dem Ergebnis gekommen, daß es „nicht möglich (ist), eine einheitliche Linie in der Diskussion um die öffentliche Verschuldung (im „Finanzarchiv“, R.C.) zu finden“⁶⁰. Der im folgenden unternommene Versuch, die gesamte einschlägige Diskussion im deutschsprachigen Raum abrißhaft zu charakterisieren, dürfte vor noch größeren Schwierigkeiten stehen. Diese lassen sich im Kern darauf zurückführen, daß sich die theoretischen Erörterungen über Möglichkeiten, Wirkungen und Probleme der öffentlichen Verschuldung in der Vergangenheit häufig auf den verschiedensten Ebenen abgespielt haben, die Beziehungen dieser Ebenen zueinander jedoch nicht deutlich genug geworden sind.

Im Grunde erstrecken sich nämlich alle Überlegungen zu „der“ Theorie der öffentlichen Verschuldung auf zwei strikt zu trennende Gruppen von Fragestellungen. Zum einen geht es um Aspekte, die die öffentliche Verschuldung als selbständige potentielle Entscheidungsvariable der Finanzpolitik betreffen, zum anderen um solche Fragen, bei denen die öffentliche Verschuldung nur als Ergebnismerkmal sowie ggf. als (ökonomische und/oder politische) Restriktion für den Einsatz anderer finanziwirtschaftlicher Parameter einzustufen ist und daher eher auf der Ebene möglicher Nebenwirkungen interessiert.

Die erste Ebene betrifft demnach bewußte Entscheidungen über Maßnahmen der Verschuldung zur Erreichung politischer bzw. finanzpolitischer Ziele; im folgenden wird dafür der zusammenfassende Begriff „Instrumentalfunktion“ der öffentlichen Verschuldung verwendet. Im Mittelpunkt der einschlägigen Beiträge hierzu steht die Diskussion darüber, ob bzw. inwieweit die öffentliche Verschuldung sich als alternatives Einnahmeinstrument (im Vergleich zur Steuer) für die öffentlichen Haushalte überhaupt rechtfertigen läßt („Rechtfertigungsproblem“); dieses ist seit jeher das Hauptfeld finanztheoretischer Erörterungen zur öffentlichen Verschuldung⁶¹. Einen zweiten spezifisch schuldentheoretischen bzw. schuldenpolitischen Teilaспект bildet die optimale Struktur einer (als volumenmäßig gegeben angenommenen) öffentlichen Schuld („Strukturproblem“). Die Überlegungen hierzu, die früher meist als Schuldentechnik abgewertet worden sind, haben in neuerer Zeit durch Einbeziehung der wirtschaftspolitischen Wirkungen unterschiedlicher Schuldenstrukturen an

⁶⁰ W. Dreißig: Ausgewählte Fragen zur öffentlichen Verschuldung. Rückblick auf eine 100jährige Diskussion im Finanzarchiv, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 42 (1984), S. 611.

⁶¹ O. Gandenberger: Theorie der öffentlichen Verschuldung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 3, Tübingen 1981, S. 6.

Bedeutung gewonnen. Zum dritten geht es im Rahmen der „Instrumentalfunktion“ um solche Überlegungen, die eine gezielte Verringerung bzw. „Konsolidierung“ der öffentlichen Verschuldung als selbständiges politisches Ziel ansehen („Konsolidierungsproblem“). Auch wenn mit entsprechenden Entscheidungen implizit stets Konsequenzen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte und/oder bei anderen Einnahmekategorien verbunden sind, geht es bei derartigen „Konsolidierungs“-Debatten primär doch um eine eigenständige Rolle der öffentlichen Verschuldung als solcher; dabei steht freilich das „Konsolidierungsproblem“ seinerseits in engem Zusammenhang mit dem „Rechtfertigungsproblem“ (und mit den verschiedenen Nebenwirkungsaspekten)⁶².

Was die Ebene der Nebenwirkungen der öffentlichen Verschuldung mit ihrem Charakter als potentiellen politischen Restriktionen betrifft, so sind hier die unterschiedlichsten Gesichtspunkte diskutiert worden. Die Spannweite reicht von den fiskalischen Konsequenzen des Schuldendienstes („Schuldendienstproblem“) über allokativen Aspekte („crowding out-Problem“) und distributive Aspekte („Verteilungsproblem“) bis zu stabilisierungspolitischen Aspekten („Inflationsproblem“, „Erwartungseffekte“). Letztlich geht es bei allen möglicherweise unerwünschten Nebenwirkungen um das, was pauschal gern mit dem Begriff der sogenannten Grenzen der öffentlichen Verschuldung umschrieben wird („Grenzen-Problematik“).

b) Zum weiteren Vorgehen

Die bisherigen Ausführungen legen den Schluß nahe, daß auch ein noch so geraffter Überblick über die Entwicklung „der“ Theorie der öffentlichen Verschuldung im Sinne einer dogmenhistorischen Betrachtung ‚aus einem Guß‘ kaum möglich ist. Vielmehr müßte eine Darstellung der theoretischen Entwicklung im Grunde getrennt für die einzelnen o. g. Problemfelder erfolgen. Eine solche rein problemorientierte Betrachtungsweise müßte jedoch zum einen versuchen, innerhalb der einzelnen Problemfelder Veränderungen der Sichtweisen bzw. Akzentverlagerungen deutlich zu machen. Vor allem aber würde sie es wegen der geschilderten Vielfalt der Problemfelder außerordentlich erschweren, einen gewissen Überblick über die historische Entwicklung „der“ Theoriediskussion zu gewinnen.

Deshalb wird im folgenden insofern ein Kompromiß gewählt, als vorzugsweise chronologisch vorgegangen wird, wobei wiederum versucht werden soll, Perioden bzw. Teilphasen abzugrenzen. Merkmal für eine neue Periode bzw. Phase ist hier, daß neue Problemfelder in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken oder daß sich die grundsätzliche Einschätzung der öffentlichen Verschuldung hinsichtlich ihres Stellenwerts und ggf. ihrer Bewertung erkennbar ändert.

⁶² So auch E. Fricke: Haushaltskonsolidierung. Beobachtungen, Erfahrungen und Erkenntnisse aus zehnjähriger Praxis in einem Bundesland, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 13 (1985), S. 393.

Dabei wird insbesondere auf die obige Systematik unterschiedlicher Betrachtungs- und Problemebenen zurückgegriffen werden.

Es liegt auf der Hand, daß ein derartiges Vorgehen es kaum zuläßt, Perioden bzw. Phasen exakt mit einzelnen Jahresdaten abzugrenzen. Immerhin zeichnen sich gewisse Einschnitte ab, die die folgende Einteilung in fünf Hauptperioden rechtfertigen: So ist die erste Periode, die die dreißiger Jahre umfaßt, durch das Vordringen der „Neuen Lehre“ gekennzeichnet, in der die Finanzpolitik als Instrument der Krisenüberwindung diskutiert wird. Dieser Aspekt wird in der zweiten Periode der vierziger Jahre durch die „Kriegsdiskussion“ verdrängt, in der es um den Einsatz der öffentlichen Verschuldung im Dienste der Kriegsfinanzierung und die Bewältigung ihrer Folgen geht; hierbei werden zwei Teilphasen (bis Kriegsende bzw. nach Kriegsende) unterschieden. In der dritten Phase, die vom Beginn der fünfziger Jahre bis in die späten sechziger Jahre reicht, herrscht insgesamt betrachtet ein „abnehmendes Desinteresse“ an Problemen der öffentlichen Verschuldung vor; dabei unterscheiden sich aber die beiden Dekaden zumindest graduell, so daß die Abgrenzung zweier Teilphasen (fünfziger Jahre/sechziger Jahre) vertretbar erscheint. Mit dem Ende der sechziger Jahre setzt dann in der vierten Periode eine „Wiederkehr des Interesses“ ein, in der bis etwa Ende der siebziger Jahre neue Rechtfertigungsansätze, aber auch neue Nebenwirkungsaspekte betrachtet werden. Der Beginn der fünften Phase schließlich kann auf den Beginn der achtziger Jahre datiert werden; hier findet, wie bereits in den sechziger Jahren, erneut eine „Auffächерung der Diskussion“ statt, die noch andauert. Die wichtigsten Charakteristika dieser Perioden bzw. Teilphasen sind in Übersicht 8 stichwortartig zusammengefaßt.

2. Schwerpunkte und Entwicklungslinien der Theoriediskussion in den einzelnen Perioden

a) Die Diskussion um die „Neue Lehre“ (dreißiger Jahre)

Bis zum Ende der zwanziger Jahre finden sich zwar in allen finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern durchaus umfangreiche Betrachtungen zu den Problemen der öffentlichen Verschuldung, doch konzentrieren sich diese im wesentlichen auf zwei Punkte. Zum einen ist es die Problematik der Rechtfertigung der öffentlichen Verschuldung, die im Rahmen der Lehre von den traditionellen „Deckungsgrundsätzen“ behandelt wird und in sehr restriktiver Auslegung lediglich eine Schuldenfinanzierung für „rentable“ bzw. „produktive“ Staatsinvestitionen als Instrument der zeitlichen Lastverschiebung befürwortet⁶³. Zum anderen widmen sich die meisten Beiträge extensiv einer Untersuchung schuldentechnischer Fragen⁶⁴, wobei theoretische Gesichtspunkte jedoch nur eine geringe Rolle spielen.

⁶³ Siehe z. B. B. Moll: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Berlin 1930, S. 110ff.

⁶⁴ Siehe z. B. F. Terhalle: Finanzwissenschaft, Jena 1930, S. 504ff.

*Übersicht 8***Zur Entwicklung „der“ Theorie der Staatsverschuldung 1933–1988**

Zeitabschnitt		Diskussions-schwerpunkte		Grundsätzliche Haltung	Einfluß der tatsächlichen Schuldens-Politik?
Jahr	Perioden und evt. Teilphasen	Instrumental-aspekte	Neben-wirkungs-aspekte		
1933	"Neue Lehre"	+	-	Zunehmend positiv	+
1940	"Kriegs-diskussion"	Bis Kriegsende	+	(+)	Positiv, jedoch mit wachsendem Problem-bewußtsein
		Nach Kriegsende	-	+	-
1950	"Abnehmen-des Des-interesse"	"Weitgehen-des Des-interesse"	(-)	(+)	(+)
		"Auffächere- rung der Diskussion"	-	+	-
1960	"Wiederkehr des Interesses"			Überwiegend positiv	-
1970	Erneute "Auffächere- rung der Diskussion"			Zunächst noch positiv, dann jedoch zunehmend kritisch	+
1980		-	+	Prinzipiell positiv, jedoch verbunden mit Politik-Kritik	(-)

Gegen Ende der zwanziger Jahre, insbesondere aber in den frühen dreißiger Jahren, kristallisiert sich dann als neues zentrales Diskussionselement die Krisenbekämpfung der Finanzpolitik als neuer Rechtfertigungsansatz heraus. Dabei artikuliert sie sich zunächst nur in Form einer vorsichtigen Kritik an den

traditionellen Deckungsregeln, die als zu eng für einen konjunkturpolitischen Einsatz des Budgets angesehen werden; in der Folgezeit wird die Diskussion dann zunehmend ‚mutiger‘ und radikaler in ihren Konsequenzen für die konjunkturorientierte Finanzpolitik, wobei eine gewisse Einseitigkeit durch die ausschließliche Konzentration auf den Aspekt der Krisenüberwindung vorherrscht. Bahnbrechende Beiträge in dieser Periode stammen insbesondere von Robert Nöll von der Nahmer⁶⁵.

Aus heutiger Sicht bemerkenswert ist, daß der Ursprung dieser deutschen Diskussion — zumindest in erheblichem Umfang⁶⁶ — nicht nur unabhängig von den Ideen von J.M. Keynes zu sehen ist, sondern auch zeitlich früher anzusiedeln ist. Insofern kann sehr wohl von einem selbständigen Anstoß der deutschen Theorie gesprochen werden, die dann im Laufe der dreißiger Jahre allerdings allmählich und in wachsendem Maße auf die Keynes'schen Vorschläge Bezug nimmt⁶⁷. Zu beachten ist indessen, daß der neue Rechtfertigungsansatz, der bereits 1937 als „herrschende Lehre“⁶⁸ charakterisiert wird, nicht spezifisch für die öffentliche Verschuldung angeführt und untersucht wird, sondern in den Gesamtzusammenhang einer konjunkturorientierten Budgetpolitik eingebettet ist. Öffentliche Verschuldung bildet hier einen zwar unvermeidlichen Bestandteil, jedoch keinen eigenständigen Politikparameter, sondern lediglich eine Resultante einer expansiven Ausgabenpolitik⁶⁹.

⁶⁵ R. Nöll von der Nahmer: Der volkswirtschaftliche Kreditfonds. Versuch einer Lösung des Kreditproblems, Berlin 1934; ders.: Zur Lehre von der Deckung des öffentlichen Bedarfs durch nichtinflatorische Papiergegeldausgabe, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 5, 1937, S. 116ff. Als weitere „frühe deutsche Keynesianer“ werden häufig genannt: Lautenbach, Dräger, Großkopp, Woytinski / Tarnow / Baade, Friedländer-Prechtl, Fick, Bischoff, Preiser, Gestrich und Schiller; vgl. W. Albers: Finanzpolitik in der Depression..., S. 343, und K.-H. Hansmeyer: Ursachen des Wandels ..., S. 12. Vgl. auch die Überblicke über die seinerzeitige Diskussion bei: G. Bombach u.a. (Hrsg.): Der Keynesianismus I. Theorie und Praxis keynesianischer Wirtschaftspolitik, Berlin u.a., 1976; G. Bombach u.a. (Hrsg.): Der Keynesianismus II.; F. Schulz: Zur Dogmengeschichte der funktionalen Finanzwirtschaftslehre. Eine literaturgeschichtliche Untersuchung zur Entwicklung der „functional finance“ vom Merkantilismus bis zur „neueren Wirtschaftslehre“, Berlin 1987, S. 189ff.

⁶⁶ Zu entsprechenden Einschränkungen vgl. K. Mackscheidt / F. Schulz: Die Richtung der „Deutschen Keynesianer“ zur Zeit der Weltwirtschaftskrise 1929-1933, in: Das Wirtschaftsstudium, 16. Jg. (1987), S. 633f.

⁶⁷ Siehe v.a. K. Burkheimer: Grenzen des Staatskredits, Berlin 1937.

⁶⁸ F. Neumark: Ausgleichsprobleme der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 73. Jg. (1937), S. 590f. Im Gegensatz dazu allerdings E. Wagemann: Wirtschafts-Politische Strategie. Von den obersten Grundsätzen wirtschaftlicher Staatskunst, Hamburg 1937, S. 334.

⁶⁹ Vereinzelt wird darüber hinaus eine allgemeinere Rechtfertigung der Staatsverschuldung geliefert, indem sie als „selbstverständliches Mittel ... zur Verwirklichung staatspolitischer Ziele“ (J. Jessen: Deutsche Finanzwirtschaft, 1. Aufl., Hamburg 1937, S. 158) bzw. zur Errichtung „stolzer Bauten“ (R. Th. von Eheberg / F. Boesler: Grundriß der Finanzwissenschaft, 8. Aufl., Leipzig 1939, S. 295) empfohlen wird; die politische Ausrichtung solcher Autoren ist freilich unverkennbar.

Im übrigen ist unverkennbar, daß die theoretische Debatte der dreißiger Jahre, wenngleich ursprünglich durch einen selbständigen Anstoß der Theorie in Gang gebracht, im weiteren Verlauf stark durch die tatsächliche Finanzpolitik und das konkrete Verschuldungsverhalten der öffentlichen Haushalte geprägt ist. So wird durchgängig etwa auf die Parallelpolitik während der Weltwirtschaftskrise, aber auch auf die Krisenbekämpfungsmaßnahmen und die Arbeitsbeschaffungspolitik seit 1932/33 eingegangen.

*b) Die Diskussion um die Kriegsfinanzierung und die Regelung ihrer Folgen
(vierziger Jahre)*

(1) Phase 1: Die „Kriegsdiskussion“

Gegen Ende der dreißiger Jahre, vor allem aber seit dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges, tritt der konjunkturpolitische Aspekt, obgleich zuweilen noch aufgegriffen, in den Hintergrund. Dominantes Diskussionsfeld der Finanzwissenschaft, und hier in der Tat speziell der Schuldentheorie, werden die Rechtfertigung der Kriegsfinanzierung durch Kreditaufnahme und die Analyse der damit zusammenhängenden Probleme⁷⁰. Im Grundsatz gilt dabei eine (partielle) Schuldenfinanzierung — vor allem eine Anleihefinanzierung — von Kriegsausgaben kaum als strittig, da es sich um eine Ausnahmesituation handele, in der dieses Instrument der Staatsfinanzierung zur „Lastverschiebung“⁷¹ seit jeher angewendet werde; zur Debatte stehen allerdings der Umfang der Schuldenfinanzierung insgesamt und insbesondere die Schuldenstruktur. Darüber hinaus werden auch mögliche problematische Nebenwirkungen der Schuldenfinanzierung in einer, im ganzen gesehen⁷², erstaunlich offenen Art betrachtet. Das gilt nicht nur für die Fragen des Schuldendienstes, sondern auch für die Konsequenzen der öffentlichen Verschuldung für den Kapitalmarkt und mögliche Inflationseffekte⁷³.

Bereits kurz nach Kriegsbeginn schält sich mit der Frage nach den verschiedenen Möglichkeiten einer Tilgung der öffentlichen Kriegsschulden (z. B. durch

⁷⁰ Grundlegend v. a. J. Jessen: Wehrwirtschaft und Finanzpolitik, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 5 (1938), S. 1ff.; H. Jecht: Kriegsfinanzen, Jena 1938; ders.: Stand und Probleme der deutschen Kriegsfinanzierung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 51. Bd. (1940), S. 464ff.

⁷¹ Speziell zur Frage der Lastverschiebung finden sich durchaus moderne Gedanken bereits bei H. Timm: Gedanken zur Staatsverschuldung, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 9 (1943), S. 622ff.

⁷² Ab einer gewissen Stufe der Kritik verbot sich allerdings eine Veröffentlichung; das gilt z. B. für die berühmte geheime Denkschrift v. L. Erhard: Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung, Faksimiledruck der Denkschrift von 1943/44, Frankfurt/M. u. a. 1977.

⁷³ Siehe hierzu zahlreiche seinerzeitige Beiträge im Bank-Archiv (Hunscha, Rupp, Stucken, Terhalle), im Finanzarchiv (Hero Moeller) und im Weltwirtschaftlichen Archiv (Jecht).

Steuereinnahmen oder eine Vermögensabgabe) ein zweites zentrales Betrachtungsfeld heraus⁷⁴. Die allgemeine Haltung kann hier durchaus als optimistisch charakterisiert werden; die Schuldentilgung gilt eher als technisches denn als grundsätzliches Problem. Auch das Ende des Krieges markiert hier keineswegs einen Einschnitt, so daß man insoweit von einer Kontinuität der Diskussion sprechen kann.

Im übrigen ist in dieser ersten Phase die Einschätzung der öffentlichen Verschuldung noch durchweg positiv. Teilweise werden hier sogar extreme Positionen vertreten, wie eine Verabsolutierung des Konjunkturziels als Maßstab der Finanzpolitik⁷⁵ und die fast völlige Verneinung fiskalischer Grenzen⁷⁶.

(2) Phase 2: Die Nachkriegsdiskussion

Wie erwähnt, werden die Überlegungen über die Probleme der Schuldentilgung nach 1945 im Prinzip ungebrochen und sogar verstärkt fortgeführt. Die einschlägigen Beiträge nehmen nun noch mehr, als es bereits in den frühen vierziger Jahren der Fall war, direkten Bezug auf die konkreten Verhältnisse, indem eine Vielzahl von Plänen für die Regelung der Kriegsschulden und die Beseitigung des aus der inflationären Schuldenfinanzierung herrührenden Kaufkraftüberhangs vorgelegt werden⁷⁷. Bemerkenswert ist, daß in dieser Phase zwar — angesichts des verlorenen Krieges und der katastrophalen Wirtschafts- und Finanzlage in Deutschland höchst verständlich — eine deutlich zurückhaltendere Grundposition gegen die öffentliche Verschuldung eingenommen wird, indessen im Prinzip weiterhin eine positive Haltung dominiert⁷⁸. Von einem ‚Schockeffekt‘ wie im politischen Raum kann daher für die Theoriediskussion zumindest nicht in gleichem Maße gesprochen werden.

⁷⁴ Auch diese Diskussion läßt sich in zahlreichen Aufsätzen in den zuvor genannten Zeitschriften nachvollziehen. Neben den bereits erwähnten Autoren sei insbesondere auf Benning, Donner und Hendus verwiesen. Speziell zum Finanzarchiv vgl. auch den Überblick bei W. Dreißig: Ausgewählte Fragen ..., S. 593 ff.

⁷⁵ Woraus z. B. R. von Keller: Ausstattung, Konsolidation und Tilgung staatlicher Arbeitsbeschaffungs- und Investitionskredite, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 53 (1941), S. 508, ein „Gesetz der zunehmenden Staatsverschuldung“ ableitet.

⁷⁶ O. Donner: Die Grenzen der Staatsverschuldung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 56. Bd. (1942), S. 183 ff.

⁷⁷ Vgl. v.a. Hans Möller (Hrsg.): Zur Vorgeschichte der Deutschen Mark. Die Währungsreformpläne 1945-1948, Basel/Tübingen 1961.

⁷⁸ Siehe beispielhaft W. Gerloff: Die öffentliche Finanzwirtschaft, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1948, S. 81 ff. (1948); F. Terhalle: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948, S. 215 ff. Einen aufschlußreichen Überblick über die gesamte Diskussion der vierziger Jahre gibt F. Neumark: Zur Problematik der Grenzen des Staatssredits, in: Neue Beiträge zur Wirtschaftstheorie, Festschrift anlässlich des 70. Geburtstages von H. Mayer, hrsg. v. A. Mahr, Wien 1949, S. 373 ff.

c) *Die Periode des „abnehmenden Desinteresses“ (fünfziger/sechziger Jahre)*

(1) Phase 1: „Weitgehendes Desinteresse“ (fünfziger Jahre)

Diese dem Grunde nach überwiegend positive Einstellung gegenüber der öffentlichen Verschuldung ist auch für die fünfziger und sechziger Jahre typisch. Allerdings lässt die Beschäftigung mit Fragen der öffentlichen Verschuldung insbesondere in den fünfziger Jahren in auffallender Weise nach. Die konjunkturpolitische Diskussion wird zwar in gewissem Maße weitergeführt⁷⁹, wobei die Konjunkturpolitik als selbstverständliche Aufgabe der Finanzpolitik betrachtet wird, was in gewissen Situationen auch die Aufnahme von öffentlichen Schulden — oder aber ihren Abbau — impliziert⁸⁰; im übrigen wird aber auch wieder auf den Wert der traditionellen Deckungsgrundsätze hingewiesen⁸¹.

Diese Diskussion ist jedoch weder besonders lebhaft noch durch spezifisch deutsche Akzente geprägt. Die konjunkturtheoretische Literatur bemüht sich eher um Einbeziehung der angelsächsischen Beiträge⁸². Im übrigen treten im finanzwissenschaftlichen Schrifttum andere Aspekte, so vor allem zu den Steuerwirkungen und zur Steuerreform sowie zum Finanzausgleich und zur Verteilungspolitik, in den Mittelpunkt. Daß in dieser Phase die öffentliche Verschuldung geringes Interesse findet, ist wohl erneut primär als Reaktion auf faktisch veränderte schuldenpolitische Rahmenbedingungen erklärbar. Angeichts des völligen Fehlens eines organisierten Kapitalmarktes hätte eine über den Konjunkturaspekt hinausgehende theoretische Beschäftigung mit Instrumentalaspekten der öffentlichen Verschuldung kaum anders denn als eine Art von „Sandkastenspiel“ gelten können; die Finanzwissenschaftler jener Zeit hatten andere Sorgen.

(2) Phase 2: „Auffächerung“ der Diskussion (sechziger Jahre)

Vom Beginn der sechziger Jahre an beginnt sich die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der öffentlichen Verschuldung allmählich zu beleben; auch erscheint ein erstes deutschsprachiges Lehrbuch zum öffentlichen Kredit⁸³.

⁷⁹ vgl. etwa Beiträge von H. Haller (1950/51 und 1958/59) im „Finanzarchiv“ und R. Nöll von der Nahmer (1959) im „Handwörterbuch der Sozialwissenschaften“.

⁸⁰ vgl. etwa Neumark: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1952, S. 656ff, sowie H. Haller: Finanzpolitik, 1. Auflage, Zürich 1957, S. 147ff. Eine gewisse Sonderstellung nimmt hier G. Schmölders ein, der der Lehre von der „fiscal policy“ prononciert skeptisch gegenüberstand; vgl. insbesondere G. Schmölders: Finanzpolitik, 1. Aufl., Berlin u.a. 1955, S. 262ff.

⁸¹ R. Stucken/W. Sies: Finanzwissenschaftliche Deckungsgrundsätze und konjunkturpolitische Postulate, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 12 (1950/51), S. 616ff.

⁸² Charakteristisch hierfür v.a. F. Neumark: Wo steht die „Fiscal Policy“ heute? in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 19 (1958/59), S. 46ff. Bemerkenswert ‚modern‘ in dieser Hinsicht auch der Grundsatzartikel von R. A. Musgrave: Theorie der öffentlichen Schuld, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. 3, Tübingen 1958, insbes. S. 92ff.

⁸³ K.-H. Hansmeyer: Der öffentliche Kredit, 1. Aufl., Frankfurt/M. 1965.

Dabei findet eine zunehmende Ausweitung der Diskussionsfelder auf unterschiedliche allokativer, distributive und haushaltsrechtliche Fragen statt. Im Kern geht es dabei allerdings kaum mehr um instrumentelle Gesichtspunkte — auch der stabilisierungspolitische Aspekt tritt, weil als selbstverständlich akzeptiert⁸⁴, weitgehend in den Hintergrund (im Gegensatz zur politischen Diskussion) —, sondern in erster Linie um Nebenwirkungsaspekte. Die Theorieidebatte — von der die Politik allerdings kaum Kenntnis nimmt — ist auch in dieser Phase stark durch die Rezeption angelsächsischer Arbeiten beeinflußt, so insbesondere zur Lastverschiebungskontroverse⁸⁵. Eigenständige deutsche Beiträge sind, mit Ausnahme von einzelnen Gedanken etwa zu geldpolitischen Aspekten und Fragen der Schuldentilgung⁸⁶ sowie zu Haushaltsfragen⁸⁷, eher die Ausnahme. Im übrigen wird auf das tatsächliche Verschuldungsverhalten der öffentlichen Haushalte in dieser Phase wesentlich weniger Bezug genommen als in den vorangegangenen Perioden; die Diskussion verselbständigt sich gewissermaßen ‚im theoretischen Raum‘.

d) Die „Wiederkehr des Interesses“ an der Staatsverschuldung (späte sechziger/siebziger Jahre)

Mit den Überlegungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung — also eines Gremiums der Politikberatung — über den „Konjunkturneutralen Haushalt“ setzt in den späten sechziger Jahren eine Befruchtung der Diskussion über die öffentliche Verschuldung ein, die sich in den siebziger Jahren im breiteren theoretischen Rahmen verstärkt fortsetzt und sich sowohl auf Aspekte der Instrumentalfunktion als auch auf neue Nebenwirkungen der öffentlichen Verschuldung konzentriert. Dabei sind zum Teil spezifisch deutsche Beiträge zu verzeichnen. Zugleich geht mit dem gewachsenen Interesse eine zunehmend kritische Sicht der öffentlichen Verschuldung einher.

Den Wendepunkt zu neuen instrumentellen Argumenten kann man im Konzept der „Potentialorientierten Verschuldung“ sehen, das der Sachverständigenrat im Rahmen seiner Vorstellungen zum „Konjunkturneutralen Haus-

⁸⁴ Bezeichnend etwa der Akzentwechsel in der Neuauflage des Lehrbuches von G. Schmölders: Finanzpolitik, 2. Aufl., Berlin u.a. 1965, S. 414f.

⁸⁵ K. Meister: Das Problem der Last in der Theorie der öffentlichen Schuld, Diss. Nürnberg 1967.

⁸⁶ Verwiesen sei vor allem auf W. Albers: Staatsverschuldung und Geld- und Kreditpolitik, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 21 (1961), S. 25ff., und N. Andel: Probleme der Staatsschuldentilgung, Berlin 1964. Vgl. auch weitere Beiträge im „Finanzarchiv“, z. B. von Hirsch und Oberhauser.

⁸⁷ Siehe etwa verschiedene Abhandlungen in H. Jecht (Hrsg.): Probleme des öffentlichen Budgets, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 31, Berlin 1964, und H. Haller (Hrsg.): Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 52, Berlin 1969.

halt“ seit 1967 zunächst implizit, dann explizit entwickelt⁸⁸. Die „Potentialorientierte Verschuldung“, bereits 1967 beiäufig als „normale“ Kreditaufnahme⁸⁹ und ab Mitte der siebziger Jahre explizit als „Normalverschuldung“⁹⁰ bezeichnet, wird als ein neuer Typus von angeblich unbedenklicher öffentlicher Kreditaufnahme betrachtet, dem eine eigenartige Mischung aus stabilisierungs-politischer und allokativer Rechtfertigung zugrunde liegt („Gewöhnungsthese“)⁹¹. Diese neue Sicht einer „normalen“ Verschuldung impliziert wichtige haushaltspolitische Konsequenzen, da sie absolut steigende Verschuldungsbe-träge in einer wachsenden Wirtschaft erlaubt und zugleich den als problematisch einzustufenden Teil der öffentlichen Verschuldung entsprechend verringert. Die damit verbundenen Diskussionen über die „Konsolidierungs-Problematik“, die etwa seit Mitte der siebziger Jahre verstärkt an Gewicht gewinnen und ebenfalls stark vom Sachverständigenrat geprägt werden⁹², konzentrieren die eigentliche Problematik der öffentlichen Verschuldung auf den nicht-konjunkturellen bzw. „strukturellen“ Teil. Da dieses „strukturelle Defizit“ jedoch in der Literatur keineswegs einheitlich definiert wird⁹³ und insbesondere auch die Abgrenzung durch den Sachverständigenrat fragwürdig und willkürlich erscheint⁹⁴, bleiben daraus zu folgernde mögliche Konsequenzen für die praktische Finanzpolitik weitgehend unscharf; im übrigen erfährt das Argument der Potentialorientierung gegen Ende des Jahrzehnts durch den Sachverständigenrat selbst eine partielle Relativierung (Einschränkung der „Gewöhnungsthese“)⁹⁵.

Diese im Kern durchaus spezifisch deutsche⁹⁶ Debatte ist in engem Zusammenhang mit der Diskussion um Verdrängungseffekte (Crowding out) der

⁸⁸ vgl. u.a. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1967/68, Stuttgart/Mainz 1967, S. 85ff.; ders.: Jahresgutachten 1970/71, Stuttgart/Mainz 1970, S. 95ff.

⁸⁹ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1967/68, Stuttgart/Mainz 1967, S. 86.

⁹⁰ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1976/77, Stuttgart/Mainz 1976, S. 109.

⁹¹ Siehe z.B. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1970/71, Stuttgart/Mainz 1970, S. 96; ders.: Jahresgutachten 1976/77, Stuttgart/Mainz 1976, S. 107.

⁹² Siehe v.a. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1975/76, Stuttgart/Mainz 1975, S. 157f.; ders.: Jahresgutachten 1981/82, Stuttgart/Mainz 1981, S. 121ff.

⁹³ vgl. dazu insbes. W. Ehrlicher: Das strukturelle Defizit, in: Wirtschaftsdienst, 55. Jg. (1975), S. 449ff.; ders.: Grenzen der Staatsverschuldung, in: Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns. H. Haller zum 65. Geburtstag, hrsg. v. P. Bohley/G. Tolkmitt, Tübingen 1979, S. 27ff. Der Begriff „strukturelles Defizit“ findet sich allerdings bereits in Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1967/68, Stuttgart/Mainz 1967, S. 97.

⁹⁴ So etwa St. Ziffzer: Ökonomische Grenzen der Staatsverschuldung, Berlin 1980, S. 98ff.; R. Caesar: The Crowding Debate — The German View, in: Government Policies and the Working of Financial Systems in Industrialized Countries, ed. by D. E. Fair/F. L. de Juvigny, Dordrecht u.a. 1984, S. 86ff.

⁹⁵ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1981/82, Stuttgart/Mainz 1981, S. 124.

⁹⁶ Ab 1977 finden sich dann entsprechende Überlegungen zum strukturellen Defizit auch im angelsächsischen Raum, bemerkenswerterweise jedoch ohne Bezug auf die deutschen Beiträge. Vgl. z.B. Bank for International Settlements (Ed.): Public Sector

öffentlichen Verschuldung zu sehen, die — ebenso wie Überlegungen zur Bedeutung der Schuldenstrukturpolitik⁹⁷ — in den siebziger Jahren im wesentlichen aus dem angelsächsischen Sprachraum in die deutsche Debatte übernommen wird⁹⁸. Ursprünglich als Einwand gegenüber der stabilisierungspolitischen Effizienz keynesianischer Finanz- und Schuldenpolitik formuliert (und in dieser Hinsicht auch durchaus einflußreich), bedeutet sie im Kern letztlich eine allokativen Restriktion und damit eine — zweifellos wichtige — Nebenwirkung. Besonderes Gewicht wird dabei den möglichen negativen Einflüssen auf die privaten Erwartungen beigegeben, die sich aus einem hohen strukturellen Defizit, ggf. auch einem hohen Gesamtdefizit, ergeben können⁹⁹ und die als eine neue Restriktion betrachtet werden.

Andere Bereiche der Nebenwirkungsdiskussion werden ebenfalls in den siebziger Jahren mit spezifischen deutschen Akzenten versehen. Das gilt vor allem für die Diskussion um die Verteilungswirkungen der öffentlichen Verschuldung¹⁰⁰, in deren Rahmen die lange Zeit unbestrittene These von der „unsozialen Verteilungswirkung“ vor allem durch das Argument von der „falschen Kausalität“ relativiert wird, wodurch ein herkömmliches Argument gegen die Staatsverschuldung graduell entschärft wird. Demgegenüber führt die erneute oder neu akzentuierte Auseinandersetzung mit anderen Bereichen von Nebenwirkungen in der Theorie zunehmend zu einer kritischeren Sicht der öffentlichen Verschuldung. Zu nennen sind hier neben den bereits erwähnten Gefahren eines Crowding out insbesondere monetäre Probleme — die freilich weniger mit der öffentlichen Verschuldung als solcher als vielmehr mit einer unsoliden Geldpolitik identifiziert werden — und finanzwirtschaftliche Zwänge als Folge des steigenden Schuldendienstes. Daraus ergibt sich gegen Ende des Jahrzehnts eine erneute Auseinandersetzung mit den „Grenzen“ der öffentlichen Verschuldung¹⁰¹.

Deficits: Current Problems and Policies, BIS, Monetary and Economic Department, C. B. 379, Basle 1977, S. III; R. W. R. Price/J.-C. Chouraqui: Public Sector Deficits: Problems and Policy Implications, in: OECD Economic Outlook, Occasional Studies, Paris 1983, S. 15 ff.

⁹⁷ Siehe u. a. G. H. Milbradt: Ziele und Strategien des debt management. Ein Beitrag zur Theorie der optimalen Schuldenstruktur des Staates unter Einbeziehung der Notenbank, Baden-Baden 1975; Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Schuldenstrukturpolitik, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 27, Bonn 1979.

⁹⁸ Dazu zusammenfassend G. Dieckheuer: Der Crowding-out-Effekt — Zum gegenwärtigen Stand von Theorie und Empirie, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1980, S. 126 ff.

⁹⁹ Siehe v. a. die Gutachten des Sachverständigenrates von 1975/76 bis 1981/82. Zusammenfassend dazu R. Caesar: The Crowding Out Debate ..., S. 84f.

¹⁰⁰ Grundlegend dazu N. Andel: Zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden, in: Public Finance, Vol. XXIV (1969), S. 69 ff., und O. Ganderberger: Öffentlicher Kredit und Einkommensverteilung, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 29 (1970), S. 1 ff., mit einer umfangreichen nachfolgenden Diskussion (unter Beteiligung von Dieckheuer, Hauser, Henke, Pohmer und Schaa).

Zusammenfassend betrachtet, ist diese bemerkenswerte Belebung der Diskussion sowohl auf der Instrumentalebene als auch auf der Nebenwirkungsebene sicherlich zum wesentlichen Teil auf die monetaristische Kritik an der keynesianischen Stabilisierungspolitik zurückzuführen. Daneben finden sich wichtige neue Beiträge, die als eigenständige deutsche Weiterentwicklungen bewertet werden können (Potentialorientierung; Verteilungsproblematik). Unübersehbar ist jedoch auch in den siebziger Jahren wiederum, daß entscheidende Anstöße für die theoretische Diskussion nur durch einen Blick auf das tatsächliche Verschuldungsverhalten der öffentlichen Hände zu erklären sind, die theoretische Diskussion insofern von der praktischen Schuldenpolitik mitgeprägt worden ist. Das gilt vor allem für den Beginn der „Konsolidierungs“-Debatte seit Mitte der siebziger Jahre und das Wiederaufgreifen der fiskalischen Aspekte, die in den zwei Jahrzehnten zuvor kaum beachtet worden waren.

e) Die Periode der „erneuten Auffächerung der Diskussion“ (seit 1980)

In den achtziger Jahren schließlich lässt das theoretische Interesse an der öffentlichen Verschuldung erneut nach. Zwar finden sich noch zahlreiche Beiträge zu Einzelaspekten, so etwa zu den monetären Wirkungen¹⁰² sowie zu verschiedenen anderen Fragenkreisen (fiskalische Wirkungen, Stabilisierungs- und Wachstumsaspekte, Konsolidierungsproblematik, Lastverschiebung, Auslandsverschuldung)¹⁰³. Indessen scheinen die theoretischen Probleme als weitgehend gelöst bzw. allenfalls von beschränktem Stellenwert zu gelten. Indizien für diese veränderte Haltung sind zum einen eine bemerkenswerte Häufung von Sammelbänden¹⁰⁴, neuen Lehrtexten bzw. Lehrbüchern¹⁰⁵ und

¹⁰¹ W. Stützel: Ober- und Untergrenzen der öffentlichen Verschuldung, in: *Kredit und Kapital*, 11. Jg. (1978), S. 419ff.; W. Ehrlicher: Grenzen der Staatsverschuldung; St. Ziffzer: Ökonomische Grenzen ...

¹⁰² Besonders hervorzuheben ist dabei eine erneute Debatte um die Beziehungen zwischen Staatsfinanzierung und Notenbank, die sich teilweise auf die Bundesbankgewinn-Ausschüttung, teilweise auf Forderungen nach zins- und tilgungsfreien Notenbankkrediten an den Staat bezieht. Siehe zum erstenen Aspekt den Überblick bei P. A. Görres: Die Ausschüttung der Notenbankgewinne an den Bund — weder „free lunch“ noch unsittlicher Griff in die Ladenkasse, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 200 (1985), S. 381 ff.; zum letzteren siehe die Kontroverse in K. von Dohnanyi (Hrsg.): *Notenbankkredit an den Staat? Schriften zur monetären Ökonomie*, Bd. 22, Baden-Baden 1986. Zu beiden Aspekten vgl. auch zahlreiche Beiträge in K. Socher / Chr. Smekal (Hrsg.): *Staatsfinanzierung und Notenbank*, Wien 1984.

¹⁰³ Hingewiesen sei insbesondere auf Aufsätze im „Finanzarchiv“ (Brenner / Haury / Lipp, Dieckheuer, Fecht, Gschwendtner, Krause-Junk, Mückl, Timm); weiterhin auf Beiträge in „Probleme der Staatsverschuldung“, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 27, Berlin 1980, in der 3. Auflage des „Handbuchs der Finanzwissenschaft“ (Gandenberger, Dreißig) und in K.-H. Hansmeyer (Hrsg.): *Staatsfinanzierung im Wandel*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 134, Berlin 1983.

¹⁰⁴ E. Nowotny (Hrsg.): *Öffentliche Verschuldung*, Stuttgart/New York 1979, D. B. Simmert / K.-D. Wagner (Hrsg.): *Staatsverschuldung kontrovers*, Köln 1981.

umfassend angelegten Monographien¹⁰⁶ zur öffentlichen Verschuldung, die zumindest die Überzeugung von einem gewissen ‚Reifegrad‘ der Theoriediskussion vermuten lassen; zum anderen tritt in den meisten allgemeinen finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern die Auseinandersetzung mit der öffentlichen Verschuldung stark zurück¹⁰⁷.

Insofern kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die theoretische Diskussion in gewisser Weise ‚zerläuft‘. Eine wesentliche Rolle dürfte hierbei die Tatsache gespielt haben, daß von der empirischen Seite zumindest bis 1986 keine nennenswerten grundsätzlich neuen Impulse mehr ausgegangen sind. Zwar ist der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte weiter gewachsen, doch gilt dies eher als ein quantitativ denn qualitativ verändertes Problem. Die theoretischen Abhandlungen beziehen sich zwar noch vereinzelt auf aktuelle schuldenpolitische Fragen, betrachten jedoch im übrigen die potentiell nachteiligen Wirkungen der öffentlichen Verschuldung weniger als ein Problem der Theorie, sondern vielmehr als eine Konsequenz falscher praktischer Handhabung der öffentlichen Verschuldung durch die Politik¹⁰⁸. Ob bzw. inwieweit neuere theoretische Ansätze aus der ausländischen Literatur, die um einen Brückenschlag zwischen diesen beiden Bereichen bemüht sind („Neo-Institutionalismus“)¹⁰⁹, auch die deutsche Diskussion nachhaltig beeinflussen werden, muß hier offenbleiben; immerhin ist es angesichts des erheblichen Wiederanstiegs der Neuverschuldung seit 1987 keineswegs unplausibel, daß sich daraus auch neue theoretische Anstöße ergeben könnten.

¹⁰⁵ E. Lang/W. A. S. Koch: Staatsverschuldung — Staatsbankrott, Würzburg/Wien 1980; M. Piel/D. B. Simmert: Staatsverschuldung — Schicksalsfrage der Nation? Köln 1981; D. Duwendag: Staatsverschuldung — Notwendigkeiten und Gefahren, Baden-Baden 1983; K.-H. Hansmeyer: Der öffentliche Kredit I, 3. Aufl. 1984.

¹⁰⁶ A. G. Koetz: Optimale Staatsverschuldung, Berlin 1983; M. Ernst-Pörksen: Staats-schuldtheorien. Vom Merkantilismus bis zur gegenwärtigen Kontroverse um die Staats-verschuldung, Berlin 1983.

¹⁰⁷ vgl. beispielhaft N. Andel: Finanzwissenschaft, Tübingen 1983; D. Brümmerhoff: Finanzwissenschaft, 2. Aufl., München 1987; H. Zimmermann/K.-D. Henke: Finanzwissen-schaft, 5. Aufl., München 1987.

¹⁰⁸ Die naheliegende Folgerung ist vielfach die Forderung nach neuen Grenzen für die Staatsverschuldung. Siehe z.B. O. Gandenberger: Thesen zur Staatsverschuldung, in: Staatsfinanzierung im Wandel, hrsg. v. K.-H. Hansmeyer, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 134, Berlin 1983, S. 843ff.; Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zu den Problemen einer Verringerung ... S. 38ff.

¹⁰⁹ Grundlegend hierzu J. M. Buchanan/R. E. Wagner: Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes, New York 1977. Einen allgemeinen Überblick über den Stand der Diskussion gibt Th. M. Baum: Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie. Zur neoinstitutionalistischen Kritik der keynesianischen Fiskalpolitik; Frankfurt/M./Bern 1982. Eine konkrete Übertragung dieser Ideen auf den Fall Österreichs findet sich bei R. Neck: Zur politischen Ökonomie der Staatsverschuldung. Theorie und österreichische Empirie, in: Handbuch der österreichischen Finanzpolitik. Festgabe für W. Weber zum 70. Geburtstag, hrsg. v. W. Weigel u.a., Wien 1986, S. 335ff.

3. Vorläufiges Fazit

a) *Wandlungen im Betrachtungsfeld*

Überblickt man die theoretischen Beiträge zu Fragen der Staatsverschuldung im gesamten Betrachtungszeitraum, so ist zunächst festzuhalten, daß „die“ Theoriediskussion sich nur temporär wirklich mit Fragen befaßt hat, die die öffentliche Verschuldung als eigenständiges Problem betreffen (Instrumentalaspekte). Demgegenüber ging es in einer Reihe von Perioden bzw. Phasen eher um die öffentliche Verschuldung als Resultante anderer finanzpolitischer Parameter und um die Nebenwirkungen der öffentlichen Kreditaufnahme; das gilt insbesondere für die späten vierziger Jahre, die sechziger Jahre und die achtziger Jahre. Insofern lassen sich durchaus gewisse Zyklen der Theoriediskussion im Sinne von Schwerpunktverlagerungen zwischen Instrumentaldiskussion und Nebenwirkungsdiskussion ausmachen.

Auch wenn nun sicherlich die Theorieidebatte in Perioden, in denen die Instrumentalaspekte im Vordergrund standen, lebhafter waren, so bedeutet dies allerdings noch nicht, daß den Diskussionsphasen mit vorrangiger Konzentration auf Nebenwirkungsaspekte ein geringerer Stellenwert für die Entwicklung der Theorie beigemessen werden müßte. Vielmehr haben auch die Auseinandersetzungen um die Restriktionen, die von einer wachsenden öffentlichen Verschuldung für das politische Handeln ausgehen können, dazu beigetragen, das Wissen um die Probleme der öffentlichen Verschuldung entscheidend zu vermehren. Zwar ist für die meisten Felder der Nebenwirkungsdiskussion typisch, daß relativ eindeutige Aussagen — wie etwa die Konsequenzen wachsender Kreditaufnahme für den Schuldendienst — eher die Ausnahme bilden und ambivalente Beurteilungen überwiegen; das gilt etwa für die Lastverschiebungskontroverse, die Verteilungswirkungen, die Verdrängungseffekte sowie in neuerer Zeit auch für die Frage der konjunkturpolitischen Einsatzbarkeit der öffentlichen Verschuldung. Auch mag darüber gestritten werden können, ob es der Diskussion in diesen Bereichen wirklich gelungen ist, eine fortschreitende „Entwicklung“ der Theorie i.S. der Weiterführung alter Ansätze oder des Einbaus grundlegend „neuer“ Erkenntnisse in einen Gesamtzusammenhang zustande zu bringen; manche Beiträge der Nebenwirkungsdiskussion wirken eher wie eine bloße Hinzufügung von Details, deren Rolle im theoretischen ‚Gesamt-Modell‘ der öffentlichen Verschuldung zuweilen offen bleibt. Dennoch sind die Ergebnisse der Nebenwirkungsdebatte keineswegs gering zu schätzen, da sie eine differenziertere Kenntnis der Bedingungen liefert hat, unter denen eine öffentliche Verschuldung mit positiven bzw. negativen Nebenwirkungen einhergehen kann. Nur im Wissen um diese Nebeneffekte ist nämlich eine klare Definition derjenigen Umstände möglich, in denen eine Staatsverschuldung akzeptabel bzw. nicht akzeptabel ist.

Die neueste Diskussion in dieser Richtung, die die achtziger Jahre kennzeichnet, weist hierbei durch ihre Betonung der politischen Dimension ein eigenstän-

diges Element auf. Nunmehr geht es vorrangig um die Bedingungen theoriewidriger Entscheidungen und nicht so sehr — wie z. B. in den sechziger Jahren — um das Aufzeigen bis dahin zu wenig betrachteter oder theoretisch unzureichend durchdrungener Nebenwirkungen distributiver oder allokativer Art. Möglicherweise lässt sich diese Entwicklung im Sinne eines Rückkopplungsprozesses verstehen, wonach neue Theorien — mit mehr oder minder starker Verzögerung und möglicherweise nur partiell — im politischen Raum rezipiert und umgesetzt werden, dabei aber bis dahin unerkannte Probleme i.S. nicht gewünschter Ergebnisse (Nebeneffekte) offenbar werden lassen; diese Probleme bilden dann — als Restriktionen politischen Handelns — ihrerseits eine erneute Herausforderung an die Theorie, die Umstände zu klären, unter denen ein theoretisches Rezept ‚besser‘ wirken bzw. ‚realitätskonformer‘ angewendet werden könnte.

b) Zur Tendenz der theoretischen Diskussion

Fragt man nach der grundlegenden Haltung „der“ Theorie zur öffentlichen Verschuldung, so sind die ersten vier Jahrzehnte des Untersuchungszeitraums von den letzten anderthalb Jahrzehnten deutlich zu unterscheiden.

In den ersten vier Jahrzehnten, d. h. bis in die frühen siebziger Jahre, ist nämlich die theoretische Diskussion — mit nur leichten temporären ‚Rückschlägen‘ — letztlich darauf hinausgelaufen, die Grenzen der öffentlichen Verschuldung immer weiter hinauszuschieben¹¹⁰. Das gilt einerseits im Hinblick auf den Instrumentalaspekt, der durch zusätzliche Rechtfertigungsansätze in mehrfacher Hinsicht ausgeweitet wurde. Beherrschend war dabei in den ersten drei Jahrzehnten, allerdings mit allmählich abnehmendem Interesse, das zusätzliche Argument der konjunkturpolitischen Funktion der öffentlichen Haushalte als Kernpunkt einer umfassenderen Betrachtung der Zusammenhänge zwischen Budget und Gesamtwirtschaft. Wenngleich man möglicherweise darüber streiten könnte, ob die einschlägige Debatte als eine Instrumentaldiskussion i. e. S. eingestuft werden sollte, da die öffentliche Verschuldung hier streng genommen weniger als eigenständige Politikvariable denn als Resultante anderer Politikvariabler betrachtet wurde, kann doch die ausdrückliche ‚Positivierung‘ der öffentlichen Verschuldung im Rahmen dieser Debatte nicht hoch genug eingestuft werden. Hinzu trat dann Ende der sechziger Jahre das Argument der Potentialorientierung, das zwar theoretisch fragwürdig erscheint, in Theorie und Politik aber sehr wohl seinen Niederschlag gefunden hat. Weiterhin sei in bezug auf den ältesten Rechtfertigungsansatz — d. h. die (angebliche) Lastverschiebungsfunktion der öffentlichen Verschuldung — angemerkt, daß die Entwicklung der Theorie auch dieses Argument mit neuen Stützen versehen hat; so wird heute — im Gegensatz zu der herkömmlichen These der realen

¹¹⁰ W. Ehrlicher: Grenzen der Staatsverschuldung, S. 46. Ähnlich K. Stern: Verfassungsrechtliche Aspekte der Staatsverschuldung unter Berücksichtigung von Art. 115 GG, in: Steuerberater-Jahrbuch 1982/83, S. 47.

Nichtverschiebbarkeit der Last („Neue Orthodoxie“) — unter bestimmten Bedingungen doch eine Lastverschiebung wenigstens partiell für möglich erachtet¹¹¹.

In ähnlicher Weise haben die Verfeinerungen der Theorie zunächst dazu beigetragen, andere traditionell als riskante Nebenwirkungen der öffentlichen Verschuldung angesehene Wirkungen zumindest tendenziell in Frage zu stellen. Das trifft, wie erwähnt, auf die Relativierung der herkömmlichen These von der unsozialen Verteilungswirkung der öffentlichen Verschuldung ebenso zu wie auf die möglichen inflationären Gefahren der Staatsverschuldung, die eher als geldpolitische Probleme bewertet werden. Schließlich erfahren — zumindest temporär — auch die fiskalischen Nebenwirkungen (Schuldendienstaspekt) durch die explizite Berücksichtigung der Einflüsse einer wachsenden Wirtschaft eine gewisse Relativierung.

Gegen diese lange Zeit nahezu ungebrochene Tendenz zur ‚Positivierung‘ der öffentlichen Verschuldung ist erst in den letzten anderthalb Jahrzehnten, also etwa seit Beginn der siebziger Jahre, eine gewisse Gegenbewegung mit einer ‚Renaissance des Problembewußtseins‘ festzustellen. Das lässt sich beispielsweise im Rahmen der Instrumentaldiskussion durch die verstärkte Betonung des „Konsolidierungs-Ziels“ sowie durch die partielle Relativierung des Arguments der Potentialorientierung belegen. Vor allem aber ist, wie erwähnt, im Rahmen der Nebenwirkungsdiskussion einer Reihe von Restriktionen zusätzlich verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet worden. So sind die grundsätzlichen Zweifel an der stabilisierungspolitischen Effizienz der keynesianischen Finanz- und Schuldenpolitik mit ihren allokativen Konsequenzen (Crowding out-Problem) stark gewachsen. Hinzu traten ergänzend die möglichen negativen Einflüsse einer hohen privaten Verschuldung auf die privaten Erwartungen. Schließlich ist dem Schuldendienst-Aspekt erneut verstärktes Gewicht zugewachsen.

Insofern bietet sich zusammenfassend ein durchaus schillerndes Bild. So hat die Theorie einerseits neue Argumente für eine öffentliche Verschuldung bereitgestellt und traditionelle Restriktionen aufgelockert; andererseits sind herkömmliche Rechtfertigungsargumente relativiert und neue Restriktionen entdeckt worden, die zwar — jede für sich genommen — nicht als ausreichendes Argument gegen eine öffentliche Verschuldung bewertet werden, in ihrer Summe aber doch eine unverkennbar kritischere Akzentsetzung mit sich gebracht haben. Freilich überwiegt in der ‚herrschenden‘ Theorie trotz allem weiterhin eine positive Grundhaltung. Da die Probleme der öffentlichen Verschuldung weniger im theoretischen als vielmehr im Bereich der praktischen Politik gesehen werden, findet eine Rückkehr zu sehr restriktiven Positionen, wie sie bis zu den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts charakteristisch waren, kaum statt¹¹².

¹¹¹ vgl. zusammenfassend etwa O. *Gandenberger*: Theorie der öffentlichen Verschuldung, S. 28ff.

IV. Wechselwirkungen zwischen Schuldenpolitik und Schuldentheorie?

1. Zur Bedeutung des tatsächlichen Verschuldungsverhaltens für die Theorie-diskussion

Die Betrachtung der Schwerpunkte der theoretischen Diskussion hat deutlich werden lassen, daß hierfür die Entwicklung der tatsächlichen Schuldenpolitik zweifellos eine wichtige Rolle gespielt hat. Dieser Einfluß der Empirie auf die in der Theorie im Mittelpunkt stehenden Fragen war sicherlich nicht in allen Phasen gleich stark; die theoretischen Beiträge nahmen beispielsweise in den dreißiger, vierziger und siebziger Jahren wesentlich stärkeren Bezug auf das tatsächliche Verschuldungsverhalten der öffentlichen Haushalte als in den fünfziger, sechziger und achtziger Jahren. Die naheliegende Vermutung, daß die Finanzwissenschaft als eine Realwissenschaft sich zumindest tendenziell stark an den faktischen Gegebenheiten und Veränderungen orientiert — m. a. W. daß die tatsächliche Politik in der Regel eine „Anstoßwirkung“¹¹³ auf die Theorie haben wird —, läßt sich aber sicherlich erhärten. Insofern scheint das Interesse der Theorie mit dem wechselnden Stellenwert der öffentlichen Verschuldung als tatsächlichem finanzpolitischem Finanzierungsinstrument und mit den wechselnden aktuellen Problemen zu korrespondieren.

Insbesondere nimmt — wie etwa in den siebziger Jahren — die theoretische Diskussion um die Instrumentalfunktion der öffentlichen Verschuldung (sowie zum Teil allerdings auch die Nebenwirkungsdiskussion) an Intensität zu, wenn die tatsächliche öffentliche Neuverschuldung quantitativ stark wächst und/oder sich in der Praxis neue Probleme zeigen, für die die Theorie nur unzureichende Erklärungen bereithält (z. B. Normalverschuldung). Demgegenüber tritt die Instrumentaldiskussion häufig hinter vielfältigen Nebenwirkungsbetrachtungen zurück, und die Debatte gewinnt entsprechend an ‚Breite‘, wenn solche empirischen Impulse abnehmen bzw. fehlen. Die Auffächerung und theoretische Verfeinerung der Nebenwirkungslehre etwa in den sechziger und achtziger Jahren läßt sich insofern möglicherweise auch als Ausdruck eines zunehmenden ‚Reifegrades‘ theoretischer Diskussionen interpretieren.

Während insofern das generelle Interesse der Theorie an der öffentlichen Verschuldung und die Schwerpunkte der theoretischen Diskussion unverkennbar empirisch geprägt sind, lassen sich entsprechende Einflüsse im Hinblick auf den Tenor der theoretischen Debatte weniger feststellen. Zwar ist in einigen Phasen eine Akzentverlagerung in der praktischen Schuldenpolitik mit einer ähnlich veränderten Einschätzung im theoretischen Bereich einhergegangen;

¹¹² Bemerkenswert ist dabei, daß die ungewöhnlich ablehnende Haltung von O. *Gandenberger*: Thesen zur Staatsverschuldung, sich nur gegen alle nicht-konjunkturellen Rechtfertigungsversuche stellt, das Konjunkturargument jedoch weiter gelten läßt.

¹¹³ F. Neumark: Wissenschaft und Politik, in: Macht und ökonomisches Gesetz, hrsg. v. H. K. Schneider/Chr. Watrin, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 74/I, Berlin 1973, S. 46.

das gilt vor allem für Phasen mit wachsender Skepsis in Praxis und Theorie (vierziger Jahre; zweite Hälfte der siebziger Jahre). Andererseits ist bemerkenswert, wie vergleichsweise positiv die Finanzwissenschaft und die übrige Wirtschaftstheorie das Instrument der öffentlichen Kreditaufnahme auch in Perioden eingeschätzt haben, in denen die faktische Schuldenpolitik mit eher radikalem Einschätzungswechsel und tendenzieller „Tabuisierung“ reagierte (fünziger Jahre; abgeschwächt auch achtziger Jahre). Die Theoriedebatte ist daher zusammenfassend durch eine weit größere Kontinuität des Tenors charakterisiert als der Bereich der konkreten politischen Willensbildung.

2. Rückwirkungen der Theoriediskussion auf die praktische Schuldenpolitik?

In diesem Zusammenhang drängt sich schließlich die Frage auf, inwieweit die theoretische Diskussion ihrerseits das faktische Verschuldungsverhalten der öffentlichen Hände beeinflußt haben könnte. Eine solche Rückwirkung der Theorie auf die Politik ist allerdings in der Realität meist nur schwer identifizierbar¹¹⁴. Im Rahmen einer systematischen Analyse müßte hierbei eine Vielzahl potentieller Übertragungskanäle wissenschaftlicher Erkenntnisse auf den politischen Raum unterschieden werden. Zu denken wäre einerseits an Formen des direkten Transfers, die ihrerseits personengebunden (wissenschaftlich ausgebildete Mitarbeiter im öffentlichen Dienst; Beschäftigungswechsel zwischen Wissenschaft und Politik; akademische Beratung der Politik) und personenungebunden (schriftliche und mündliche Kommunikation zwischen beiden Bereichen) stattfinden könnten. Zum anderen müßten indirekte Transferformen wie der Wirkungsmechanismus von Wahlentscheidungen (z.B. Akademisierung von Meinungsführern) oder aber rationalere Erwartungen und Verhaltensweisen von Politikern infolge Rezeption wissenschaftlicher Erkenntnisse einbezogen werden. Dies ist im Rahmen der vorliegenden Untersuchung verständlicherweise nicht möglich.

Immerhin lassen sich einige plausible Vermutungen aus einem Vergleich zwischen den jeweiligen Rechtfertigungsansätzen der Theorie auf der einen Seite und dem Grad der Theoriebezogenheit und Theorieentsprechung der faktischen Politik ableiten. Überblickt man den gesamten Betrachtungszeitraum, so gibt es freilich wenig Anhaltspunkte für eine nennenswerte Rezeption der Schuldentheorie im politischen Raum.

Den einzigen Fall, in dem sich die politischen Akteure sowohl explizit auf die Theorie berufen haben als auch ihr tatsächliches Verschuldungsverhalten zumindest im Grundsatz weitgehend nach den Empfehlungen der Theorie ausgerichtet haben, stellt die „Antizyklische Phase“ (1967-1969) dar. Sicherlich entscheidend durch die Person des damaligen Wirtschaftsministers Karl Schiller bedingt, bemühte sich die praktische Finanzpolitik unter ausdrücklicher Berufung auf die Lehre von der fiscal policy, theoretische Erkenntnisse —

¹¹⁴ vgl. ähnlich ebenda, S. 33.

immerhin mit einem time lag¹¹⁵ von mehr als zwanzig Jahren¹¹⁶ — politisch umzusetzen. Eine gewisse Übereinstimmung zwischen Politik und (keynesianischer) Theorie scheint auch für die (frühen) siebziger Jahre feststellbar zu sein¹¹⁷. Allerdings ist die praktische Politik in dieser Phase bereits durch ein partielles Abweichen von Lehrbuchrezepten gekennzeichnet; darauf weist zum einen die Durchsetzung stabilisierungspolitischer Maßnahmen mit verteilungspolitischen Elementen, vor allem aber das Zusammentreffen restriktiver schuldenpolitischer Eingriffe mit gleichzeitig steigender — allokativ motivierter — Dauer verschuldung hin.

Eine gewisse Berücksichtigung theoretischer Kritik durch die praktische Politik könnte auch für die achtziger Jahre vermutet werden; zumindest vereinzelt tauchen hier in der politischen Diskussion die kritischen Gedanken der Theorie auf, was immerhin einen time lag von nur rund zehn Jahren bedeuten würde. Indessen wäre es wohl übertrieben, die politischen Bekenntnisse im laufenden Jahrzehnt zur Notwendigkeit einer Verringerung der Neuverschuldung primär als Reflex der Theorieidebatte zu werten; in erster Linie sind für die — in ihrer Ernsthaftigkeit ohnehin durchaus zweifelhafte (siehe 1987/88) — „Konsolidierungs“-Politik wohl doch fiskalische Zwänge verantwortlich zu machen.

Schließlich könnte ein Niederschlag theoretischer Überlegungen in der praktischen Politik in der Tat gesehen werden, daß eine Staatsfinanzierung durch die Notenbank im allgemeinen und eine Staatsverschuldung bei der Notenbank im speziellen in den letzten vier Jahrzehnten so gut wie nicht praktiziert worden ist; von dem auch in der Theorie durchgängig als unproblematisch eingestuften Kassenkredit der Notenbank an die öffentlichen Haushalte abgesehen, hat lediglich zweimal (1967 und 1975) kurzfristig eine gewisse indirekte Notenbankfinanzierung des Bundeshaushalts durch die Bundesbank stattgefunden¹¹⁸. Allerdings bleibt zum einen offen, inwieweit sich hier tatsächlich die — im übrigen keineswegs völlig einhellige¹¹⁹ — ablehnende Haltung der Theorie ausgewirkt hat oder ob es nicht eher die ‚Tabuisierung‘ der Bundesbankautonomie in der breiten Öffentlichkeit¹²⁰ war, die einer nennenswerten

¹¹⁵ F. K. Mann: Ideologie und Theorie des Haushaltsgleichgewichts, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 21 (1961), S. 24, spricht in diesem Zusammenhang von einem „cultural lag“ der Finanzideologie“, den man stets in Kauf nehmen müsse.

¹¹⁶ Insofern ist hinter die These, „daß der Einfluß wissenschaftlicher Systeme auf die wirtschaftspolitische Praxis sich bisweilen, so bei Keynes, relativ rasch ... geltend (ge)macht“ habe (F. Neumark: Wissenschaft und Politik, S. 27), für den Fall der Bundesrepublik wohl doch ein Fragezeichen zu setzen.

¹¹⁷ Ähnlich W. Ehrlicher: Grenzen der Staatsverschuldung, S. 46.

¹¹⁸ Siehe R. Caesar: Der Handlungsspielraum von Notenbanken. Theoretische Analyse und internationaler Vergleich, Schriften zur monetären Ökonomie, Bd. 13, Baden-Baden, 1981 S. 194f.

¹¹⁹ Siehe dazu die Hinweise in FN 102.

¹²⁰ vgl. R. Caesar: Der Handlungsspielraum ..., S. 201 ff.

Einschaltung der Bundesbank in die Staatsfinanzierung entgegengewirkt hat. Zum anderen sind gerade in den letzten Jahren wiederholt entsprechende Änderungsvorschläge von politischer Seite vorgebracht worden¹²¹, die die theoretischen Einwendungen häufig nur undifferenziert aufgreifen und tendenziell herunterspielen.

In den übrigen Phasen des Untersuchungszeitraums kann von einem Theoriebezug der Schuldenpolitik kaum eine Rede sein. So lässt sich zwar für die dreißiger Jahre vordergründig eine tendenzielle Übereinstimmung zwischen neuer Instrumentalfunktion und tatsächlichem Verschuldungsverhalten beobachten; die nationalsozialistische Finanzpolitik ist jedoch, im ganzen gesehen, als weitgehend „theorielos“ zu charakterisieren¹²², und teilweise haben die verantwortlichen Wirtschaftspolitiker sogar explizit einen Theoriebezug in ihrem Handeln abgelehnt¹²³. Auch der Einsatz der öffentlichen Verschuldung zur Kriegsfinanzierung wurde zwar — als Sonderfall — von der Theorie bejaht; von den Empfehlungen der traditionellen Theorie der Kriegsfinanzierung wichen jedoch die praktische Finanzpolitik grundlegend ab („geräuschlose“, überwiegend kurzfristige Finanzierung). Noch krasser war die Diskrepanz in den fünfziger und frühen sechziger Jahren. Während die Theorie hier bereits durchgehend antizyklisches Verhalten empfahl, folgte die tatsächliche Finanzpolitik ganz überwiegend dem Muster der Parallelpolitik. Umgekehrt schließlich nahm die praktische Politik in den siebziger Jahren, und hier insbesondere diejenige von 1978-1980, von der gewachsenen theoretischen Kritik keine Notiz.

Insgesamt gesehen hat damit die Theoriediskussion das praktische Verschuldungsverhalten der öffentlichen Hände allenfalls höchst selten und nur relativ kurzfristig beeinflussen können. Dieses Urteil deckt sich im Grundsatz durchaus mit den skeptischen Einschätzungen, die aus akademischen Kreisen gerne hinsichtlich der praktischen Bedeutung wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse geäußert werden. So lautet das durchweg negative Resumé, „daß ökonomische Theorie ... in der wirtschaftspolitischen Praxis eine unbedeutende Rolle spielt“¹²⁴.

¹²¹ Siehe z. B. das Vorwort des Herausgebers in K. von Dohnanyi: Notenbankkredit an den Staat? S. 7 ff. sowie H. Wieczorek: SPD: Zur Konjunkturstützung sollte die Bundesbank auch Direktkredite an den Staat geben dürfen, in: Handelsblatt, Nr. 52/15. 3. 1988, S. 4. Auch der 1986 von den Bundesländern vorgebrachte Wunsch nach Aufstockung ihrer Kassenkreditlinien bei der Bundesbank deutet in die gleiche Richtung; siehe hierzu zusammenfassend Deutsche Bundesbank: Kassenkredite der Bundesbank an Bund und Länder, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Mai 1986, S. 24 ff.

¹²² R. Caesar/K.-H. Hansmeyer: Haushalts- und Finanzwesen, S. 868.

¹²³ „Zunächst machten wir Schluß mit allen Theorien“; so der Staatssekretär im Reichsfinanzministerium, F. Reinhardt, in einer „Rede zur Eröffnung der Frühjahrschlacht gegen die Arbeitsschlacht“ am 22. 3. 1934 (Abg. in F. Boesler: Deutsche Finanzpolitik, S. 110). Ähnlich der Reichsbankpräsident H. Schacht auf einer Bankierstaltung im Mai 1938, zit. bei W. Prion: Das deutsche Finanzwunder, 2. Aufl., Berlin 1938, S. 24.

Hierzu trägt die Wissenschaft nun auf der einen Seite sicherlich zu einem erheblichen Teil selbst bei, da sie den an sie gerichteten Erwartungen der Politik — vor allem Lieferung präziser Diagnosen sowie treffender und inhaltsreicher Prognosen, Hilfe bei den Zielvorgaben, begründete Handlungsanweisungen mit allem Pro und Contra, Wirkungskontrolle¹²⁵ — häufig nur höchst unzureichend gerecht wird. Die Ursachen hierfür können beispielsweise in mangelhafter Information, in nicht nur uneindeutigen, sondern häufig auch realitäts- und politikfernen sowie darüber hinaus oft stark wert- und ideologiebehafteten theoretischen Hypothesen, in einer schwer verständlichen wissenschaftlichen Sprache, schließlich auch in einem eher zögernden Reagieren der Wissenschaft auf geänderte faktische Rahmenbedingungen und neue Probleme liegen¹²⁶. Die nahezu zwangsläufigen Folgen sind zum einen eine gewisse Enttäuschung und damit ein prinzipieller Vertrauensverlust des Politikers gegenüber der Theorie¹²⁷, zum anderen gerade in aktuellen Problemsituationen mit entsprechendem Handlungsdruck ein Mangel an konkreter Hilfestellung, der den Politiker dann zwingt, ad hoc und insofern eher auf „unwissenschaftlicher“ Basis zu entscheiden¹²⁸. All diese Faktoren dürften auch bei dem oben festgestellten überwiegenden geringen Einfluß der Theorie der Staatsverschuldung auf das tatsächliche Verschuldungsverhalten nicht unerheblich mitgespielt haben. Erinnert sei an bis heute bestehende konträre Auffassungen z. B. zu den interpersonalen und intertemporalen Verteilungswirkungen, zu potentiellen Inflations- und Verdrängungseffekten oder zur konjunkturpolitischen Eignung der fiscal policy; unzureichende Kenntnisse von Daten und konkreten Wirkungsverläufen sind

¹²⁴ H. K. Schneider: Ökonomische Theorie und politische Realität, in: Macht und ökonomisches Gesetz, hrsg. v. H. K. Schneider/Chr. Watrin, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 74/II, Berlin 1973, S. 1449.

¹²⁵ N. Kloten: Wissenschaftliche Erkenntnis — Politische Entscheidung, in: Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, hrsg. v. E. Helmstädter, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 98, Berlin 1978, S. 890.

¹²⁶ Siehe dazu genauer z. B. Chr. Watrin: Ökonomische Theorien und wirtschaftspolitisches Handeln, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Th. Wessels zum 65. Geburtstag, hrsg. v. H. Besters, Berlin 1967, S. 14ff.; H. K. Schneider: Ökonomische Theorie ..., S. 1452ff.; N. Kloten: Wissenschaftliche Erkenntnis ..., S. 890ff.; H. Bonus: Das wissenschaftliche Gutachten in der Politik. Information, öffentliche Meinung, Verantwortung, in: Nationalökonomie morgen. Ansätze zur Weiterentwicklung wirtschaftswissenschaftlicher Forschung, hrsg. v. M. Timmermann, Stuttgart u. a. 1981, S. 273ff. Speziell zum Problem des Ideologiebezugs vgl. etwa G. Gäfgen: Politische Ökonomie und Lehre von der Wirtschaftspolitik: Zur Realisierbarkeit wirtschaftspolitischer Vorschläge, in: Wirtschaftspolitik, Wissenschaft und politische Aufgabe. Festschrift zum 65. Geburtstag von K. Schiller, hrsg. v. H. Körner u. a., Bern/Stuttgart 1976, S. 126ff., und R. Hickel: Zum Ideologiegehalt der Staatsverschuldungsdebatte. Ein theoriegeschichtlicher Abriß, in: Staatsverschuldung kontrovers, hrsg. v. D. B. Simmert/K.-D. Wagner, Köln 1981, S. 137ff.

¹²⁷ Gerade für die siebziger Jahre konstatiert N. Kloten: Wissenschaftliche Erkenntnis ..., S. 889, einen solchen „enormen Vertrauensverlust“.

¹²⁸ H. K. Schneider: Ökonomische Theorie ..., S. 1451.

hier ebensowenig zu leugnen wie eine verwirrende Theorienkonkurrenz und teilweise auch eine Neigung zu Modellanalysen mit allenfalls begrenzter empirischer Relevanz. Daß vor einem solchen Hintergrund die (Finanz-) Politiker nicht immer in erster Linie ‚theoriegerecht‘ zu handeln versuchen, ist keineswegs unverständlich.

Auf der anderen Seite ist es aber wohl nicht nur Ausdruck einer — sicherlich gerade bei Wirtschaftswissenschaftlern verbreiteten — Neigung, ein Versagen der praktischen Wirtschaftspolitik vornehmlich den Politikern anzulasten¹²⁹, wenn die Erklärung der geringen Bedeutung der Schuldentheorie für die Schuldenpolitik wesentlich auch bei den Besonderheiten des politischen Willensbildungsprozesses gesucht wird. Zwar ginge es sicherlich zu weit, ein abweichenches Handeln von Politikern von den als wissenschaftlich ‚richtig‘ deklarierten Maßnahmen stets und ausschließlich mit fehlendem gutem Willen und Wahlaktischem Opportunismus zu erklären; einer solchen extremen „Theorie der Verschwörung der Politik gegen die Autorität der Wissenschaft“ steht zumindest der potentielle Konkurrenzcharakter theoretischen Wissens gegenüber¹³⁰. Gerade für das Feld der Staatsverschuldung dürfte aber im Kern zutreffen, daß Politiker nur dann und nur insoweit theoretische Argumente zu akzeptieren bereit waren, als diese in das jeweilige politische Konzept paßten. So drängt sich, gesamthaft betrachtet, der Eindruck auf, daß die Finanzpolitik die jeweilige „Schulden-Theorie“ — soweit passend — eher als geeignetes ‚Etikett‘ und als „Dekorum“¹³¹ zur nachträglichen Rationalisierung von politisch Gewolltem denn als wahre Begründung ihres Handelns aufgegriffen hat. Überspitzt formuliert hat die Theorie durch ihre tendenzielle Positivierung der öffentlichen Verschuldung den Politikern ein willkommenes Alibi für den verstärkten Einsatz der Kreditaufnahme als des bequemsten Mittels der Staatsfinanzierung geliefert. Insofern ist der neueren Theorie der öffentlichen Verschuldung rückblickend eine Bedeutung für die praktische Finanzpolitik zuzuschreiben, die über die Rolle eines ‚Feigenblattes‘ für politischen Opportunismus kaum hinausgeht.

¹²⁹ N. Kloten: Wissenschaftliche Erkenntnis ..., S. 893.

¹³⁰ Chr. Watrin: Ökonomische Theorien ..., S. 26.

¹³¹ H. K. Schneider: Ökonomische Theorie ..., S. 1448.

Staatsverschuldung in Österreich 1945-1985

Von Josef Wysocki, Salzburg

I. Umfang und Struktur

1. Volumen des Staatskredits

Der Titel dieses Beitrags könnte Erwartungen wecken, die im Folgenden nur teilweise eingelöst werden. Deswegen ist es ratsam, zunächst jene Bereiche abzugrenzen, die er nicht behandeln wird:

I. Es wird im wesentlichen nur von den Bundesfinanzen und der Schuldenpolitik des Bundes die Rede sein. Die übrigen Gebietskörperschaften und erst recht die Parafisci bleiben unberücksichtigt.

II. Die Untersuchung wird begrenzt auf die „Finanzschuld“. Infolgedessen findet die „Verwaltungsschuld“ ebensowenig Behandlung wie der gesamte Bereich der Haftungen. Immerhin seien zu diesen letzteren einige Bemerkungen gemacht:

Das Instrument der Haftungsübernahme hat in Österreich sowohl beim Bund als auch bei den Ländern in der Zweiten Republik erhebliche Bedeutung gewonnen. Der Umfang dieser Verbindlichkeiten erreichte bis Ende der 50er Jahre nach anfänglicher Geringfügigkeit ungefähr den Umfang der Finanzschulden und ist seitdem mit diesen im Gleichschritt gewachsen:

Tabelle 1
Finanzschulden und Haftungen des Bundes
- Mrd. S. -

Jahr	Finanzschulden	Haftungen
1950	11,5	2,8
1960	22,3	19,1
1970	47,1	47,1
1980	261,2	258,4

Quelle: Die Einnahmen und Ausgaben, die öffentlichen Abgaben und die Finanzschulden des Bundes, der Bundesländer ohne Wien, Gemeinden ohne Wien und der Bundeshauptstadt Wien als Land und Gemeinde, Entwicklung seit 1948, (künftig: öF 1948) Wien (o.J.), S. 14; österreichische Finanzwirtschaft. Entwicklung seit 1958, (künftig: öF 1958) Wien (o.J.), S. 42.

Wiso. Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift des ISW 2/85, S. 193.

Die Haftungsübernahme diente in den 50er und 60er Jahren vor allem der Exportförderung, an zweiter Stelle der Elektrizitätswirtschaft. In den 70er Jahren machte sie Finanzminister Androsch zunehmend zu einem Instrument „außerbudgetärer Finanzierung“ von Investitionsvorhaben durch die Einschaltung von Bau- und Finanzierungsgesellschaften¹.

III. Läßt der Titel des Beitrags auch von vornherein die Begrenzung auf jenen Teil des öffentlichen Kredits erkennen, bei dem der Staat als Schuldner fungiert, so ist doch ein knapper Hinweis auf seine Gläubigerfunktion vonnöten. In der Tat haben auch in Österreich der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften nicht nur Kredite in Anspruch genommen, sondern auch selbst gewährt. Die Gläubigerrolle übernahmen sie ebenso wie die Haftungsverbindlichkeiten zur Verwirklichung unterschiedlichster Förderungszwecke. Allerdings blieb der Umfang derartiger Operationen bescheiden².

Über das Volumen der Staatskredite läßt sich anhand von Tabelle 1 zunächst einmal sagen, daß es in den vergangenen vier Jahrzehnten stark zugenommen hat. Betrug die Finanzschuld des Bundes 1950 rund 12 Mrd. S., so wuchs sie bis 1985 auf 526 Mrd. S. an, auf mehr als das Vierzigfache. Sie folgte damit einer Tendenz, die wohl unter allen irgendwie vergleichbaren Staaten als generell bezeichnet werden darf.

Die Eigenart der österreichischen Entwicklung kann folgendermaßen charakterisiert werden:

2. Relatives Gewicht der Bundesschuld

Bei der Finanzmasse und auch bei den Schulden hat der Bund in Österreich während der gesamten Untersuchungsperiode ein deutliches Übergewicht besessen, das allerdings Veränderungen unterlag.

Der permanente Rückgang des Bundesanteils an der gesamten Finanzmasse falsifiziert für das Österreich der Zweiten Republik das Popitzsche Gesetz ebenso, wie das bereits für die Zwischenkriegszeit geschehen ist³.

¹ Dieses Verfahren fand die heftige Kritik der oppositionellen ÖVP, obwohl auch mehrheitlich von dieser Partei gebildete Landesregierungen davon regen Gebrauch machten. Vgl. dazu die Angriffe von *Koren* in der Budgetdebatte am 6. November 1974 — Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates (künftig: StPN) S. 11543. Über die Länderpraxis vgl. *Dirninger*, Christian: Grundzüge der Wirtschaftspolitik im Bundesland Salzburg in den sechziger und siebziger Jahren, in: *Zwink*, Eberhard (Hrsg.): Die Ära Lechner. Das Land Salzburg in den sechziger und siebziger Jahren, Schriftenreihe des Landespressesbüros, Sonderpublikationen 71, 1988, S. 71ff.

² Kreditgewährungen des Bundes im Jahre 1970: 416 Mio. S. — Statistisches Handbuch für die Republik Österreich (künftig: StHb) 1972, S. 344. Ausführlich dazu: *Andreae*, C.A.: Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft, Innsbruck u. a. an zahlreichen Stellen, Stichwort „Darlehensgewährung im Sachregister“.

³ vgl. dazu: *Wysocki*, J.: Politische und ökonomische Probleme des Finanzausgleichs in der Ersten österreichischen Republik in diesem Band.

Tabelle 2
Finanzvolumina und Schulden der Gebietskörperschaften
- Anteile in % -

	1950	1960	1970	1985
Bund				
- Einnahmen*	71,2	68,7	61,7	60,3
- Ausgaben	68,5	70,6	63,7	60,2
- Schuld	91,7	76,9	63,7	78,5
Länder ohne Wien				
- Einnahmen*	8,3	10,1	14,0	17,6
- Ausgaben	9,2	9,6	13,3	17,7
- Schuld	1,7	6,2	5,1	6,3
Gemeinden ohne Wien				
- Einnahmen*	10,9	12,1	13,7	12,1
- Ausgaben	10,7	11,4	12,8	12,0
- Schuld	4,1	4,5	10,0	9,4
Wien				
- Einnahmen*	9,5	8,7	10,6	10,0
- Ausgaben	11,8	8,4	10,2	10,2
- Schuld	2,5	11,7	21,0	5,8

*) Einnahmen = Gesamtsumme der wirksamen Einnahmen lt. Rechnungsabschluß - ordentliche, außerordentliche und Eventualgebarung.

Quelle: öF-48 und öF-58 (1950-70), Gebarungsübersichten (1985)

3. Internationaler Schuldenvergleich

Das Ergebnis des Verschuldungsprozesses bedarf der Relativierung. Dazu eignet sich unter anderem der Vergleich mit anderen Ländern. Er wird allerdings durch die unterschiedlichen Strukturen der öffentlichen Finanzwirtschaft einigermaßen erschwert. Der OECD-Praxis gemäß werden daher die Gesamtbudgets aller Gebietskörperschaften verglichen:

Wichtiger als die Relation zwischen Budgetsaldo und gesamtwirtschaftlicher Leistung erscheint die Belastung des BIP durch den Zinsendienst der öffentlichen Schuld. Vermag sie doch, sofern das überhaupt möglich ist, Aussagen über die Grenzen der öffentlichen Verschuldung zu fundieren.

Dieser Zahlenbefund soll zunächst ohne den Versuch eines Kommentars dargeboten werden. Einstweilen zumindest läßt sich dieser Verzicht mit dem Hinweis rechtfertigen, daß Präsentation und Interpretation der Schuldenstati-

stik einen wesentlichen Teil der politischen Auseinandersetzung um den öffentlichen Kredit bilden und in diesem Zusammenhang später ausführlicher behandelt zu werden verdienen.

Tabelle 3
Budgetsalden in % des BIP
(+ Überschuß, - Defizit)

	1960-1970	1971-1985	1981-1985	1985	1960-1985
1. Norwegen	+3,3	+3,5	+5,0	+6,0	+3,4
2. Finnland	+2,0	+1,5	0,0	+0,5	+1,7
3. Schweiz	(+2,7)	-0,7	-0,7	(0,0)	(+0,7)
4. Schweden	+2,7	-1,4	-4,2	-2,3	+0,3
5. Australien	+1,6	-0,9	-2,2	-3,0	+0,1
6. Dänemark	+1,0	-0,9	-5,8	-1,5	-0,2
7. Spanien	+1,6	-2,4	-5,0	-6,1	-0,6
8. Frankreich	-0,3	-1,7	-2,6	-2,6	-1,1
9. Österreich	-0,3	-1,8	-2,6	-2,2	-1,2
10. BRD	+0,3	-2,5	-2,5	-1,1	-1,4
11. USA	-1,3	-2,2	-3,0	-3,7	-1,8
12. Japan	-1,9	-2,8	-3,0	-1,3	-2,4
13. Holland	-1,3	-3,4	-6,0	-5,0	-2,5
14. Kanada	-1,5	-3,4	-5,0	-6,1	-2,6
15. Großbrit.	-1,8	-4,0	-3,2	-3,1	-3,1
16. Belgien	-1,7	-7,0	-12,0	-10,3	-4,7
17. Italien	-2,5	-9,9	-12,6	-14,0	-6,8
EG (10er)	-0,9	-3,9	-4,8	-4,5	-2,6
OECD-Europa	-0,2	-3,4	-4,5	(-4,3)	-2,1
OECD-Welt	-0,7	-2,8	-3,6	-3,6	-1,9

Quelle: A. Kausel, H. Knapp, H. Seidel: Österreichs Wirtschaftspolitik 1970-1985, Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1, 1986, S. 95. Nach: OECD-Economic Outlook 1986 und Vorläufer ergänzt durch OECD: Historical Statistics 1960-1980.

4. Dynamik der Bundesschuld

Graphik 1 mit dem Überblick über die langfristige Entwicklung der Bundesschuld macht evident, daß 1975 eine radikale Trendveränderung eingetreten ist. Mit einem Wert von 58,4 % erreichte die Wachstumsrate der Nettoverschuldung das Maximum der gesamten Nachkriegszeit.

Damit trat die Verschuldung in neue Dimensionen ein. Betrug die jährliche Nettoneuverschuldung im Durchschnitt der Jahre 1970/74 rund 3,3 Mrd. S., so sprang sie im Durchschnitt des folgenden Jahrfünfts — 1975/79 — auf 33,5 Mrd. und verzehnfachte sich somit.

Tabelle 4
Zinsen für die Staatsschuld
- Zinsendienst in % des BIP -

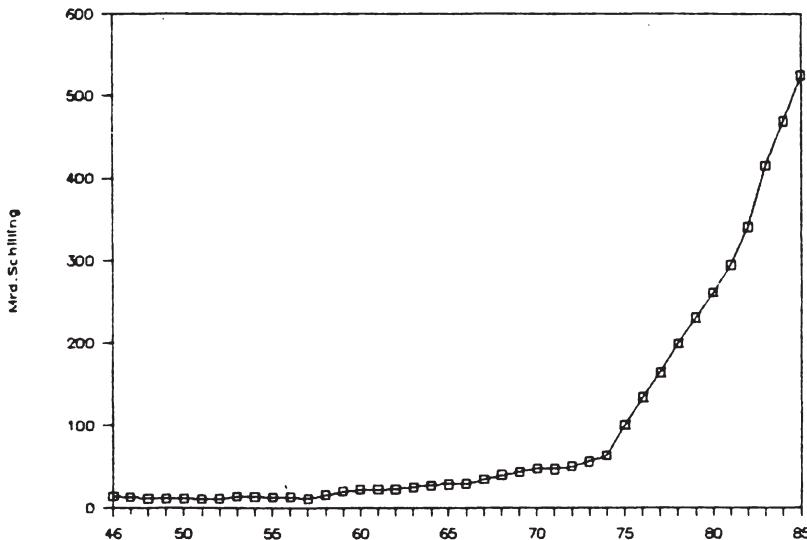
	1960-1970	1971-1985	1981-1985	1985	1960-1985
1. Spanien	0,6	1,0	1,7	3,2	0,8
2. Finnland	1,0	1,1	1,5	1,8	1,0
3. Frankreich	1,1	1,7	2,7	3,2	1,4
4. BRD	0,8	1,9	2,8	3,0	1,4
5. Schweiz	1,3	1,8	(1,8)	(1,8)	1,6
6. Österreich	0,9	2,1	3,1	3,5	1,6
7. Japan	0,4	2,5	4,3	4,7	1,6
8. Norwegen	1,6	3,0	3,9	3,9	2,4
9. USA	2,0	3,3	4,7	5,5	2,7
10. Dänemark	(1,0)	3,9	7,8	9,8	2,7
11. Schweden	1,4	4,1	7,2	8,0	2,9
12. Australien	2,7	3,2	4,3	5,1	3,0
13. Holland	(2,7)	3,9	5,6	6,5	3,4
14. Italien	1,4	5,7	8,9	10,1	3,9
15. Großbrit.	3,8	4,4	4,9	4,3	4,2
16. Kanada	3,1	5,2	7,1	7,9	4,3
17. Belgien	3,0	5,8	9,2	10,1	4,6
EG (10er)	1,7	3,3	4,7	5,1	2,6
OECD-Europa	1,7	3,5	4,4	4,8	2,7
OECD-Welt	1,7	3,3	4,6	5,2	2,6

Quelle: Wie Tabelle 3.

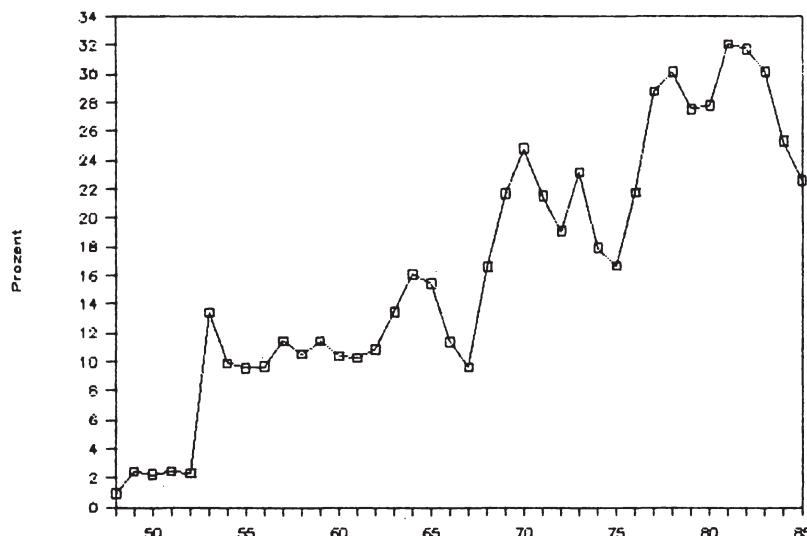
Den absoluten Beträgen nach ist dieser Vorgang in den vorangehenden Perioden beispiellos. Die Wachstumsraten (vgl. Graphik 3) erlauben jedoch den Vergleich mit dem Jahre 1958. Damals nahm die Schuld um rd. 43 % netto zu. Dieser Sprung erschien umso spektakulärer, als im vorangegangenen Haushaltsjahr 1957 noch ein Nettoabbau des Schuldenstandes in Höhe von rd. 16 % erfolgt war.

Hatte die Nettoverschuldung im Durchschnitt der Jahre 1953/57 18,4 Mio. S. betragen, so sprang sie für das folgende Jahrfünft auf 2,4 Mrd. Sie wuchs also auf das 134-fache. Die Verzehnfachung der siebziger Jahre erscheint im Vergleich dazu als höchst maßvoll.

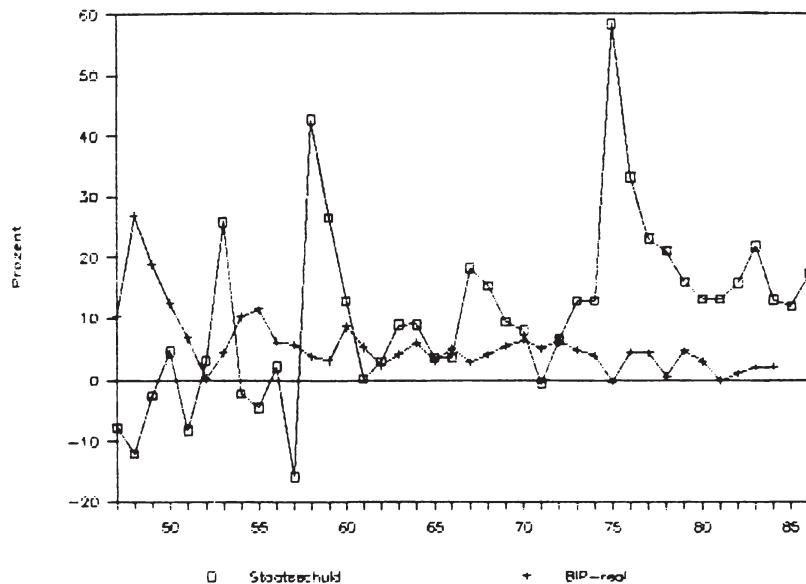
Es zeigt sich, daß die österreichische Bundesschuld seit 1948 Epochen unterschiedlicher Dynamik durchlaufen hat. Den heftigen Ausschlägen der 50er Jahre mit hohen positiven und negativen Wachstumsraten folgte eine Phase gewisser Stetigkeit im Wachstum, die mit den 70er Jahren ihr Ende fand. Sie wurde durch neue heftige Bewegungen, freilich nur noch mit positiven Raten,



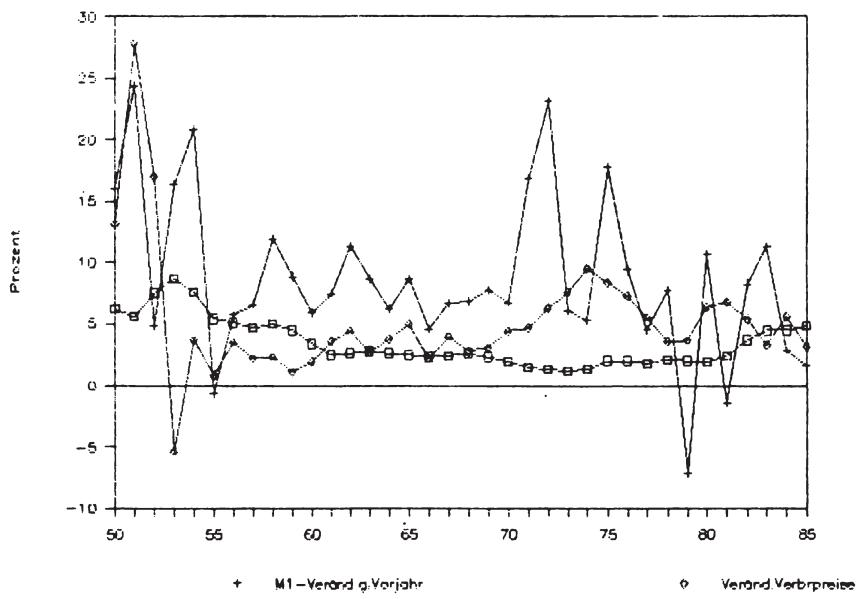
Graphik 1: Finanzschulden des Bundes

Graphik 2: Auslands- bzw. Fremdwährungsschulden
Anteil an der Gesamtschuld

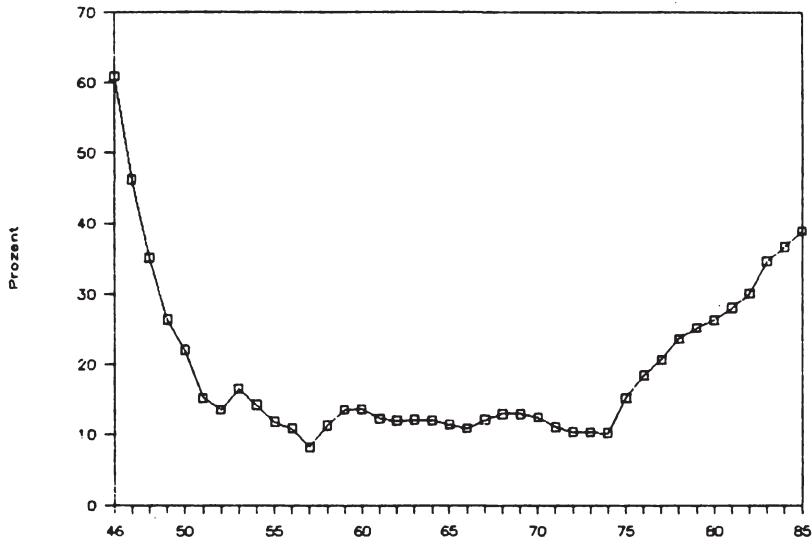
Erläuterung: Der steile Anstieg von 1953 ergibt sich aus der Regelung der Vorkriegsschulden.



Graphik 3: Wachstum von Staatsschulden und BIP (real)
Veränderungen gegen Vorjahr



Graphik 4: Wirtschaftsdaten



Graphik 5: Anteil der Bundesschulden am BIP (nom.)

abgelöst ehe im letzten Drittel des Jahrzehnts wiederum Verstetigung einsetzte und sich bis in die 80er Jahre fortpflanzte.

5. Zur Gläubigerstruktur

Die staatliche Schuldaufnahme erfolgte sowohl im Inland als auch im Ausland. Zeitweilig erreichte die ausländische Kreditaufnahme sogar ein beträchtliches Ausmaß. Die in der Graphik 2 erkennbaren Sprünge im Anteil der Auslands- bzw. Fremdwährungsschulden an der Gesamtheit der Finanzschuld entsprechen 1967ff., 1975ff. und 1981 einer echten, wenn auch interpretationsbedürftigen Vermehrung. Der Sprung von 1953 geht dagegen auf die Regelung der Vorkriegsschulden zurück. Deren Höhe wurde damals mit 1,6 Mrd. S. festgesetzt und in den folgenden Jahren rasch abgebaut⁴.

Die zuweilen heftig kritisierte Auslandsverschuldung wurde in den Fünfzigerjahren und auch später noch mit dem Hinweis auf Österreichs „strukturelle Kapitalarmut“ gerechtfertigt. Ob diese damals noch tatsächlich gegeben war, läßt sich schwerlich entscheiden. Zumindest aber bedürfte die Frage der Klärung, was darunter verstanden werden sollte. Sicher ist jedenfalls, daß etwa 1967 die geplante Neuverschuldung von der Opposition nicht nur um ihrer Höhe willen kritisiert wurde, sondern auch wegen der befürchteten Benachteiligung

⁴ Weber, Wilhelm: Österreichs Finanzpolitik 1945-1961, Wien 1962, S. 35.

der privaten Kreditnachfrage⁵. Mochte somit die ausländische Schuldaufnahme von politischer Klugheit im Sinne der Konfliktminimierung inspiriert sein, so wurde sie durch die Zahlungsbilanzverhältnisse nicht in Frage gestellt: Bis 1965 überwogen in Österreich die positiven Leistungsbilanzsalden. Allerdings wandelte sich die Situation dann nachhaltig und die Leistungsbilanz schloß bis 1981 fast stets negativ⁶. Die Auslandsverschuldung der späten Sechziger- und Siebzigerjahre stand daher unter veränderten Rahmenbedingungen.

Die statistische Erfassung des ausländischen und des inländischen Anteils an der österreichischen Finanzschuld ist mit praktischen, unlösbar Schwierigkeiten verbunden. Die heute übliche Differenzierung von Schilling- und Fremdwährungsschulden gibt nämlich nur Auskunft über den Ort der Begebung, nicht aber über die tatsächlichen, ja nicht einmal über die primären Gläubiger. So wurden und werden Teile von Auslandsanleihen des Bundes auch im Inland angeboten und umgekehrt⁷.

Die Schuldaufnahme erfolgt in unterschiedlichen Formen und umfaßt:

1. Anleihen
2. Schatzscheine
3. Kredite und Darlehen.

Den Produktqualitäten gemäß finden diese Forderungen an den Bund unterschiedliche Abnehmer:

1. Kreditinstitute und Kapitalsammelstellen, insbes. Versicherungen,
2. Private Haushalte,
3. Österreichische Nationalbank.

Der Kapitalmarkt kam ähnlich wie in der BRD auch in Österreich nur langsam wieder in Gang⁸. Der erste Versuch zur Auflage einer Inlandsanleihe

⁵ So etwa Kreisky und Peter am 27. Oktober 1967 in der Budgetdebatte des Nationalrats — Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates (künftig: StPN) S. 5570ff.

⁶ Zahlen in *Butschek, F.: Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert*, Wien und Stuttgart 1985, S. 228. Die jüngsten Daten laufend in Mitteilungen des Direktoriums der Österreichischen Nationalbank (künftig: MOeNB).

⁷ Finanzschuldenbericht 1970 der österreichischen Postsparkasse, S. 9, Anm. 2. — Durch eine gesetzliche Regelung von 1969 wurden der österreichischen Postsparkasse gewisse Aufgaben bei der Verwaltung der Staatsschuld übertragen. Die seit 1970 erstatteten Finanzschuldenberichte sind die wichtigste Statistik des österreichischen Staatskredits. Über die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen in- und ausländischer Verschuldung vgl. auch *Weber*, S. 36.

⁸ Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Neugestaltung der Währungsverhältnisse in Österreich anders ab lief als in der BRD. Während diese bei ihrer Gründung bereits die von den Besatzungsmächten 1948 oktroyierte Währungsordnung vorsand, mußte Österreich mehrere Anläufe unternehmen, um das monetäre Erbe der NS-Zeit zu liquidieren. Den ersten Schritt dazu bedeutete das „Schillinggesetz“ vom 30. November 1945, das den Ersatz der Mark durch den Schilling mit einer Reduzierung der Geldmenge zu verbinden suchte. Das Währungsschutzgesetz vom 10. Dezember 1947 brachte einen weiteren

⁵ Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 188

fand 1949 statt, führte aber zu einem enttäuschenden Ergebnis. Erst 1953 brachte die „Energieanleihe“ vollen Erfolg⁹.

Bis dahin waren Schatzscheine das wichtigste Instrument der staatlichen Schuldaufnahme gewesen. Dabei ergab sich ein Wirkungszusammenhang, der die Fortdauer inflationärer Tendenzen nachhaltig förderte. Da sie diskontfähig waren, blieben diese Papiere nur vorübergehend beim Kreditapparat und landeten alsbald bei der Zentralbank. So bewirkten sie immer wieder neue Steigerungen der Geldmenge und unterliefen die Währungsstabilisierung¹⁰. Mit der Budgetkonsolidierung seit 1953 verloren die Schatzscheine diese Funktion und wurden zu einem Instrument kurzfristiger, wenn auch häufig revolvierter, Staatsverschuldung, die ihre klassische Aufgabe bildet¹¹.

Die direkte Inanspruchnahme der Österreichischen Nationalbank zur Budgetfinanzierung ließ sich kurz nach dem Kriegsende nicht umgehen. Sie diente vor allem der Deckung von Besatzungskosten und erfolgte durch Banknotenemission. Ende Mai 1946 fanden diese Operationen ihr Ende¹². Mit dem Übergang zur Stabilisierung wurde auch die Geldschöpfung durch Schatzscheindiskont abgebrochen und seitdem beschränkt sich die OeNB gegenüber dem Staatshaushalt auf die klassischen Zentralbankaufgaben¹³. Ihre Forderungen gegenüber dem Bund entwickelten sich folgendermaßen:

Tabelle 5
Forderung der OeNB gegen den Bundesschatz
 – Jeweils zum Jahressultimo in Mio. S. –

1950	4 252	1970	5 073
1955	2 935	1975	4 020
1960	1 517	1980	2 700
1965	5 104	1985	2 093

Quelle: Weber, S. 140f.

Währungsschnitt, ohne die Inflation nachhaltig bremsen zu können. Erst 1952/53 ist eine nachhaltige währungspolitische Stabilisierung eingetreten.

⁹ Weber, S. 38f.

¹⁰ Ebd., S. 50.

¹¹ Ebd., S. 40 über die umstrittene Prolongierung fälliger Schatzscheine.

¹² Gratz, A.: Die österreichische Finanzpolitik 1848–1948, in: Mayer, H. (Hrsg.): Hundert Jahre österreichischer Wirtschaftsentwicklung 1848–1948, Wien 1949, S. 294.

¹³ Winckler, Gg.: Geld und Währung, in: Abele, H., Nowotny, E., Schleicher, St., Winckler, Gg. (Hrsg.). Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien 1984 (künftig: HdöW), S. 199ff.

II. Ziele, Wirkungen und Grenzen der Verschuldung

1. Der „Austrokeynesianismus“

Aus der Vielzahl von Zielen und Wirkungen der Verschuldung soll hier nur ein Bereich herausgegriffen und ausführlicher behandelt werden, die Stabilitätspolitik.

Wenn damit etwa die allokativen Funktion der Staatsverschuldung mit Stillschweigen übergangen wird, so bedeutet das einen Verzicht, der zumindest ausdrücklich erwähnt werden soll: Die Verschuldung diente zum weitaus überwiegenden Teil der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen wie Elektrifizierung der Bundesbahn, Automatisierung des Fernsprechverkehrs und Ausbau des Fernsprechnetzes, Autobahnbau und anderen Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Produktionsbedingungen bestimmt waren. Sie hier in der gebotenen Ausführlichkeit zu behandeln, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

Auch die redistributive Funktion der Staatsverschuldung muß durch die gewählte Begrenzung außer Betracht bleiben. Dieser weitere Verzicht wird nicht nur von dem begrenzten Umfang dieses Beitrags erzwungen, sondern auch von der Spärlichkeit des Materials. Der amtliche „Finanzschuldenbericht der österreichischen Postsparkasse“¹⁴ bietet ähnlich wie die Statistik der Deutschen Bundesbank keine Angaben, die irgendwelche Schlüsse über die Verhältnisse im Bereich der „Privaten Nichtbanken“ und der „Nichtinstitutionellen Anleger“ erlauben würden. Eine jüngere Studie über die staatliche Verteilungspolitik muß sich daher mit einer summarischen Feststellung über die Verteilung der Zinseinkommen begnügen: „... wird davon ein Anteil von 20 % der unteren Hälfte der Einkommensbezieher (Lohn- und Einkommensteuerpflichtige) und von 80 % der oberen Hälfte zugerechnet.“¹⁵ Es ergeben sich somit Gründe für die Annahme, daß die Verteilungswirkung der staatlichen Schuld auch in Österreich dem sogenannten „Transferansatz“ weitgehend entspricht¹⁶.

¹⁴ vgl. Anm. 7.

¹⁵ Staatliche Verteilungspolitik in Österreich. Bericht des Bundesministers für Finanzen an den Nationalrat, 2. Aufl. Juni 1987, S. 63.

¹⁶ Dieser wird folgendermaßen beschrieben: „Die Verteilung von Steuerlast und Anleihebesitz sei verschieden; Anleihen aller Art, also auch öffentliche, seien generell im Besitz der ‚Reichen‘, die Steuerlast hingegen ruhe weitgehend auf den die Verbrauchssteuern tragenden ‚Armen‘.“ Hansmeyer, K.-H.: Der öffentliche Kredit I. Der Staat als Schuldner, 3. Aufl. Frankfurt/M. 1984, S. 128. Über die Verteilung der Steuerlast auf die verschiedenen Einkommensgruppen vgl.: Kitzmantel, E.: Steuern. Wer sie zahlt. Wer sie trägt. Wien (Bundesministerium für Finanzen) 1979; Chaloupek, G. und Ostleitner, H.: Einkommensverteilung und Verteilungspolitik in Österreich, in: Fischer, H. (Hrsg.): Das politische System Österreichs, Wien 1974, S. 453 ff. sowie: Staatliche Verteilungspolitik, S. 22.

Der stabilitätspolitische Einsatz der Staatsverschuldung erfolgte im Zusammenhang eines Maßnahmenbündels, für das sich zumindest im österreichischen Schrifttum die Bezeichnung „Austrokeynesianismus“ durchgesetzt hat¹⁷:

„... er ist kurz zu charakterisieren als ein differenziertes öffentliches Nachfragermanagement — über Arbeitsmarkt- und Investitionsförderung usw. —, flankengedeckt durch Hartwährungspolitik zur Inflationsabwehr, Beschäftigungsstützung im verstaatlichten Sektor und sozialpartnerschaftliche Absprachen in der Einkommenspolitik.“¹⁸

Als die *differentia specifica*, die den „Austrokeynesianismus“ von anderen Wirtschaftspolitiken auf keynesianischer und postkeynesianischer Basis unterscheidet, müssen die sozialpartnerschaftlichen Absprachen“ gelten. Von den Anfängen der Zweiten Republik bis zur Gegenwart eine Besonderheit des politischen Systems Österreichs¹⁹, bilden sie eine wesentliche Grundlage für die Entwicklung von Löhnen und Preisen. Diese werden im Rahmen der „Sozialpartnerschaft“ von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen autonom ausgehandelt und unterliegen daher nur begrenzt dem Wirken von Marktmechanismen.

Die Anfänge dieses „Austrokeynesianismus“ sind älter als der Terminus selbst. Erstmals kam eine solche nachfrageorientierte und kreditsfinanzierte Politik im Jahre 1958 zur Anwendung. Hatte schon der Budgetvoranschlag eine

¹⁷ Als erster verwandte ihn Hans *Seidel* in seiner Schrift: Die österreichische Wirtschaft — Entwicklung, Erfolge und Probleme, Quartalshefte der Girozentrale 14, 1979 (1. Sonderheft), S. 35–75.

¹⁸ *Genser, B., Holzmann, R., Van der Bellen, A.*: Die öffentlichen Finanzen, in: HdÖW S. 185.

¹⁹ Die „Sozialpartnerschaft“ beruht auf dem Zusammenwirken organisierter Interessenvertretungen mit dem Ziel, die fundamentalen Konflikte des kapitalistischen Gesellschaftssystems durch Verhandlungen und Konsensfindung zu lösen. Als ihr klassisches Kernstück gilt die 1957 gegründete „Paritätische Kommission für Löhne und Preise“ (PKLP). Ihr gehören Vertreter der Bundeswirtschaftskammer, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammer, des österreichischen Arbeiterkammertages und des österreichischen Gewerkschaftsbundes als stimmberechtigte Mitglieder an. Unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und im Beisein der Bundesminister für Finanzen sowie für Handel, Industrie und Gewerbe werden von den autonomen Sozialpartnern prinzipiell einstimmige Beschlüsse gefaßt. Deren wichtigste Gegenstände sind einerseits die Tarifflöhne und andererseits die Preise — mit Ausnahme der gesetzlich geregelten Preise und der Importpreise — für alle Güter und Dienstleistungen. Dies gilt freilich nur theoretisch. Tatsächlich unterliegen nur etwa 20 % der im Verbraucherpreisindex enthaltenen Güter und Dienstleistungen den Regelungen der PKLP; bei den Erzeugerpreisen der Industrie wird der Anteil auf 50 % geschätzt. — Nowotny in Abele u. a. S. 125. Die Vereinbarungen im Rahmen der Sozialpartnerschaft werden grundsätzlich ohne Sanktionsmöglichkeiten getroffen. Ihre Wirksamkeit beruht allein „auf dem Durchsetzungsvermögen der Verbände auf der Arbeitgeberseite und der Arbeitnehmerseite.“ *Pelinka, A.*: Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft, Wien 1981, S. 11. Dessen Voraussetzung besteht in einem ungewöhnlich hohen Organisationsgrad, der aus der Zwangsmitgliedschaft in den Kammern resultiert.

Verschuldung von rund 2,7 Mrd. S. vorgesehen, so betrug der tatsächliche Schuldenzuwachs dieses Jahres rund 4,7 Mrd. S. Die Steuereinnahmen waren unter dem Einfluß der Konjunkturabschwächung von 1957 weit hinter den Schätzungen zurückgeblieben. Über mögliche Konsequenzen sagte Finanzminister Kamitz:

„Es wäre nun durchaus denkbar gewesen, im Jahre 1958 die Ausgaben dieser geänderten Einnahmeentwicklung anzupassen. Damit wäre aber der konjunkturpolitische Effekt des Budgets 1958 nicht erzielt worden. Es schien daher richtiger, die Fehlbeträge, die das Defizit des Jahres 1958 von insgesamt 2,69 Milliarden Schilling noch erheblich vergrößert haben, durch lang- und kurzfristige Kreditoperationen zu decken, um kumulative Rückwirkungen einer verringerten Wirtschaftstätigkeit auf die Einnahmengestaltung weitestgehend auszuschließen.“²⁰

In der Budgetrede des folgenden Jahres verwies Kamitz allerdings auf die notwendige Konsequenz stabilitätsorientierter Schuldenpolitik:

„... deren Rückzahlung allerdings in den Konjunkturjahren vorgesehen werden muß, wenn man ein unerträgliches Ansteigen der Verschuldung verhindern will.“²¹

Wenn dieses Postulat in einer späteren Verminderung des Schuldenstandes Ausdruck finden sollte, dann blieb es unerfüllt. Was sich verminderte, das waren allenfalls die Raten der Neuverschuldung.

Den zweiten Versuch zur Überwindung eines Konjunktureinbruchs durch Schuldaufnahme machte Österreich 1967, in jedem Jahr, in dem die BRD ihre erste negative Wachstumsrate des realen BIP erlebte und in dem das „Stabilitätsgebot“ entstand. Ebensowenig wie beim ersten Versuch gelang es dieses Mal, die konjunkturpolitisch motivierte Schuld wieder abzubauen.

Immerhin ließ sich beide Male sagen, daß Österreich die Konjunkturverschlechterung gut überstand. Es gelang, Schwierigkeiten „durchzutauchen“. Die folgende Wirtschaftsbelebung im Ausland, insbesondere in der wichtigen BRD, zog dann auch Österreich wieder mit. In zeitgenössischen Rückblicken erhielt diese Politik jeweils gute, freilich manchmal interessensbezogene Noten. So verwies Finanzminister Wolfgang Schmitz in der Budgetrede 1967 auf die Erfahrung von 1958, um die erneute Verschuldung zu rechtfertigen:

„Finanzminister Dr. Kamitz ist es damals gelungen, mit dem Budgetdefizit die Auswirkungen des internationalen Konjunkturrückschlages auf Österreich zu einem großen Teil abzufangen.“²²

²⁰ Budgetrede 22. Oktober 1958, StPN, S. 2966.

²¹ Zit. nach Diwok, F. und Koller, H.: Reinhard Kamitz. Wegbereiter des Wohlstands, Wien u. a. 1977, S. 141.

²² Sitzung vom 23. 10. 1967 StPN, S. 5387.

Die „Chronik“ des „Finanzarchivs“ vermerkte über das Geschehen von 1967:

„Die Rezession, die 1967 die deutsche Wirtschaftsentwicklung stark beeinflußte, hat Österreich ebenfalls, aber weniger stark getroffen. Dieses ist mit ein Verdienst aktiver Fiskalpolitik. Der Bund betrieb 1967 bewußtes deficit spending ...“²³.

Daß beide Verschuldungsschübe auch negativ gewertet wurden, sei fürs erste nur vorausgeschickt. Eine ausführliche Würdigung dieser Kritik wird in einem späteren Zusammenhang vorzunehmen sein. Hier geht es lediglich um die Feststellung, daß um 1970 die österreichischen Erfahrungen eine stabilitätsorientierte, antizyklische Verschuldung zu rechtfertigen schien.

Auch der gewaltige Schuldensprung von 1976 hat in keynesianisch anmutenden Überlegungen seine Begründung gefunden. Es ist nicht schwer, dafür regierungsseitige Belege zu finden. So sagte Hannes Androsch:

„Das Ergebnis der österreichischen Wirtschaftsentwicklung in den letzten Jahren und damit der Erfolg der Wirtschaftspolitik in den letzten Jahren stehen in engem und logischem Zusammenhang mit der Budgetpolitik. Ernst zunehmende Kritiker werden aufgrund der bisherigen Entwicklung anerkennen, daß das konjunkturpolitische Instrument der Staatsverschuldung bei der Überwindung der krisenhaften Wirtschaftsentwicklung von wesentlicher Bedeutung war“.²⁴

Diese Gedankengänge finden sich auch in verschiedenen ausländischen Stellungnahmen. Sie hoben insbesondere hervor, daß Österreich im Gegensatz zur Mehrheit der OECD-Staaten die Vollbeschäftigung ohne Einschränkung halten konnte²⁵.

²³ Böse, D.: Die finanzpolitische Entwicklung in Österreich 1966-1970, Finanzarchiv NF 30 1971/72, S. 4. Es ist bemerkenswert, daß der damals mit Lob bedachte Finanzminister Wolfgang Schmitz inzwischen die Möglichkeiten antizyklischer Politik so skeptisch beurteilt, daß er dies sogar im Titel seines diesbezüglichen Werkes ausdrückt: Schmitz, W.: Die antizyklische Konjunkturpolitik — Eine Illusion. Grenzen der „Machbarkeit“ durch Globalsteuerung, Frankfurt/M. 1976. — Zum Entstehungskontext dieses Buches ist zu bemerken, daß damals gerade die SPÖ-Regierung mit dem Finanzminister Androsch einen weiteren Verschuldungssprung gemacht hatte, der von der oppositionellen ÖVP, der auch Schmitz angehört, verurteilt wurde.

²⁴ Vollbeschäftigung und Stabilität. Österreichs Wirtschaft zur Mitte 1976, Wien (Bundesministerium für Finanzen) 1976, S. 29.

²⁵ Zit. nach: Vollbeschäftigung und Stabilität S. 26. Zur Würdigung der damaligen Politik siehe auch: Bös, D., Genser, B., und Holzmann, R.: Die finanzpolitische Entwicklung in Österreich 1975-1978, Finanzarchiv NF 37, 1979, S. 485 ff. mit kritischen Untertönen. Demgegenüber unverhohlen apologetisch: Österreichs Wirtschaftspolitik 1970-1985, Erfolgreiche Wirtschaftspolitik unter erschwerten Rahmenbedingungen mit Beiträgen von Anton Kausel, Horst Knapp, Hans Seidel, Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Bd. 1, 1986, insbes. S. 18 ff.

In der Budgetrede zum Bundesvoranschlag 1976 hatte Androsch erklärt:

„Die Bundesregierung erachtet es als eine der wichtigsten Aufgaben der Finanzpolitik, das Gleichgewicht des Budgets in mehrjähriger Sicht zu gewährleisten. Mittelfristig wird es daher notwendig sein, den Anteil der kreditfinanzierten Staatsausgaben wieder zu reduzieren.“²⁶

Wie dieses Postulat zu interpretieren sei, präzisierte Androsch u. a. in seiner letzten Budgetrede am 22. Oktober 1980. Er leitete sie ein mit den Worten:

„Das Nettodefizit des Bundesvoranschlages 1981 beträgt 25 Mrd. S. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt sind dies 2,35 %. Das ist der geringste Wert seit 1974.“²⁷

Eine — wie auch immer definierte — Schuldenreduzierung wurde damit zum Erfolgskriterium der Finanzpolitik. Als tragendem Pfeiler einer „Wirtschaftspolitik der Gesamtstabilität“ wurden ihr Fortdauer des realen Wachstums, relative Preisstabilität und Vollbeschäftigung zugute gehalten.

Ob dies zu Recht geschah und geschieht, ist eine Frage deren Beantwortung über den Rahmen dieses Beitrags weit hinausgreift und daher — mit Erleichterung — unterlassen werden darf. Eine andere Frage dagegen muß gestellt und kann beantwortet werden: Wie weit war für den Anstieg der Verschuldung die keynesianische Politik ursächlich?

„... doch ist diese bei weitem nicht ausreichend, um die steigenden Budgetdefizite der letzten Jahre zu erklären, für die vor allem strukturelle Faktoren verantwortlich gewesen sein dürften.“²⁸

Konnte sich Österreich bis 1981 einer Arbeitslosenrate erfreuen, die im Jahresschnitt unter dem Vollbeschäftigungsniveau blieb, so hat sich dies inzwischen geändert. Zum ersten Mal überstieg die Arbeitslosigkeit 1982 die 3 %-Marke und zeigt seitdem steigende Tendenz. Es scheint den Traditionen des „Austrokeynesianismus“ zu entsprechen, wenn die Verschuldung 1983 wieder einen Sprung machte. Indessen bietet sich Anlaß zu der Frage, ob dieses

²⁶ Budgetrede am 12. November 1975 zit. nach: Möglichkeiten und Grenzen. Das Bundesbudget 1976, Wien (Bundesministerium für Finanzen), S. 11.

²⁷ Zit. nach: Bereit für die Zukunft. Der Bundeshaushalt 1981, Wien (Bundesministerium für Finanzen), S. 3.

²⁸ Neck, R.: Zur politischen Ökonomie der Staatsverschuldung: Theorie und österreichische Empirie, in: Weigel, W., Leithner, E., Windisch, R. (Hrsg.): Handbuch der österreichischen Finanzpolitik. Festgabe für Wilhelm Weber zum 70. Geburtstag, Wien 1986, S. 350. — Neck kommt zu dieser Erkenntnis aufgrund der Analyse von Wirtschafts- und Finanzdaten anhand multivariabler Regressions zwischen Budgetdefizit, Arbeitslosenrate, Inflationsrate und Leistungsbilanzsaldo. Er räumt allerdings ein, daß die Regressionswerte für Arbeitslosenrate und Leistungsbilanzsaldo sehr wohl antizyklische Vorgänge signalisieren. — Ebd., S. 347. Als „strukturelle Bestimmungsgrößen glaubt Neck das jeweilige Vorjahresdefizit und die Verzögerung des nominalen BIP ausmachen zu können. — Ebd., S. 346.

Geschehen politisch gewollt, oder aber eher passiv hingenommen wurde²⁹. Für diese letztere Interpretation sprechen die Budgetreden. Noch 1981 ließ der Finanzminister Salcher erkennen, daß das Budget keine ehrgeizigen Ziele verfolgte:

„Es ist ein Sparhaushalt ohne große Geste.“³⁰

Die Budgetrede für das folgende Jahr betonte zwar wieder beschäftigungspolitische Zielsetzungen, ließ aber gleichzeitig erkennen, daß die Überwindung struktureller Schwierigkeiten nunmehr als gleichgewichtiges Ziel neben die Erhaltung eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus getreten war. In den Siebzigerjahren waren diese der Vollbeschäftigung noch so deutlich untergeordnet worden, daß Bundeskanzler Kreisky nicht nur eine Beschäftigungs-, sondern sogar eine Standortgarantie für die gesamte verstaatlichte Industrie geben zu können glaubte.

Inzwischen läßt sich nicht mehr erkennen, daß die Bundesbudgets von größeren beschäftigungspolitischen Ambitionen inspiriert wären. Das Bemühen um relativen Schuldenabbau, um Reduzierung der Nettoneuverschuldung, ist unübersehbar.

2. Die Grenzen der Verschuldung

Der internationale Vergleich hat gezeigt, daß die Verschuldung des gesamten öffentlichen Sektors in Österreich deutlich hinter den Rekordmarken zurückbleibt. Wenn auch einzuräumen ist, daß die Bundesverschuldung rascher fortschritt als die Gesamtverschuldung der Gebietskörperschaften, so fehlt es doch an Grund zu der Feststellung, daß die Republik die Grenzen der Verschuldung erreicht habe.

Freilich gehört es fast schon zu den Gemeinplätzen der einschlägigen Literatur festzustellen, daß die Bestimmung einigermaßen exakter Grenzen der öffentlichen Schuld auf unüberwindliche Schwierigkeiten stößt. Die Dogmengeschichte der Grenzen des öffentlichen Kredits ist die Geschichte permanenter Konzessionen. Allenfalls Rechtsnormen sind imstande, solche Grenzen zu präzisieren. So enthalten ja die Zentralbankverfassungen in Österreich ebenso wie in der BRD verbindliche Obergrenzen des dem Staat einzuräumenden Kreditvolumens. Restriktionen, wenn auch nicht Grenzen, ergeben sich aus der Kapitalmarktsituation ebenso wie aus makroökonomischen Konstellationen³¹.

Es bleibt allerdings zu prüfen, wie weit dieser Katalog der Ergänzungen durch Aspekte der politischen Ökonomie und der politischen Psychologie bedarf:

²⁹ Neck, S. 344.

³⁰ Vollbeschäftigung in schwierigen Zeiten. Der Bundeshaushalt 1982, Wien (Bundesministerium für Finanzen), S. 3.

³¹ Hansmeyer, S. 148 ff.

Verschuldung hat den politischen Vorteil, Regierungen einer schwierigen Nutzenbilanzierung zu entheben. Downs hat diese darin gesehen, daß es den marginalen Stimmengewinn durch Ausgaben gegen den marginalen Stimmenverlust durch Steuern abzuwägen gilt³².

Verschuldung hat den unzweifelhaften Vorteil, aus diesem Dilemma herauszuführen. Sie ist dazu umso mehr geeignet, als die besonders komplizierte Kostendiffusion es schlechthin unmöglich macht, gruppenspezifische Widerstände gegen die zusätzliche Zinsbelastung zu mobilisieren. Die historische Realität zeigt aber, daß zumindest in Friedenszeiten Verschuldung erhebliche Widerstände wecken kann. Diese sind in ihren Auswirkungen nicht zuletzt durch ein hohes Maß von Irrationalität und Emotionalität gekennzeichnet. Es muß geradezu verblüffen, daß Günther Schmölders seine Forschungen über „Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft“ nicht sehr viel stärker auf dieses Gebiet gelenkt hat. Wenn es zutrifft, daß in der Finanzpolitik das „Irrationale genauso zur Realität (zählt) wie das Rationale“³³, dann könnten bestimmte Grundhaltungen ebenso Restriktionen, wenn auch nicht Grenzen der öffentlichen Verschuldung abgeben, wie objektive Wirtschaftsdaten.

Es versteht sich von selbst, daß diese Emotionen stets von der Opposition mobilisiert werden. Dabei erweist sich deren jeweils aktuelle Rollenverpflichtung zumindest in Österreich offensichtlich stärker als frühere Festlegungen.

So erklärte der SPÖ-Mandatar Olah in der Budgetdebatte 1958 im Zusammenhang mit der hohen Neuverschuldung:

„Wir bejahren daher aus diesem Grunde die Notwendigkeit der Hinnahme eines Abgangs im Bundeshaushalt, um damit die Vollbeschäftigung und den mühsam erreichten Wohlstand in Österreich zu bewahren.“³⁴

Daß damit ein prominenter Sozialist dem Budget des Bürgerlichen Kamitz seinen Segen erteilte, ist nicht überraschend. Die SPÖ gehörte damals der Regierung an.

Ganz anders dagegen ließ sich die Partei 1967 durch ihren Sprecher Pittermann vernehmen. Kein Wunder! Nunmehr stand sie in der Opposition:

„Ja, Herr Finanzminister, Sie haben aber dem Hohen Haus nicht gesagt, daß die Republik Österreich mit 0,0 Schilling Staatsschuld begonnen hat. Und sie haben insbesondere unter dem flotten Defizitzweigespann Klaus-Schmitz schon einen ganz schönen Schuldengalopp im Staatshaushalt eingeschlagen.“³⁵

Pittermann verschwieg dem Hohen Haus, daß der von seiner Partei mitgetragene Schuldensprung von 1958 wesentlich höher war als die vergleichsweise

³² Downs, A.: ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 35ff.

³³ Knapp, H.: Das Irrationale in der Finanzpolitik, in: Andreea, C. A.: Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft, Innsbruck u.a. 1970, S. 33.

³⁴ Sitzung vom 29. Oktober 1958, StPN S. 2995.

³⁵ Sitzung vom 27. Oktober 1967, StPN S. 5558.

moderaten Defizithupfer des Duos Klaus-Schmitz. Er verschwieg auch, daß die Republik 1945 ja keineswegs beim Schuldenstande Null begonnen hatte, sondern mit einer Vorkriegsschuld belastet war, die nur fürs erste keinen Eingang in die Schuldenstatistik gefunden hatte.

Daß die ÖVP den Sozialisten nichts schuldig blieb, wenn es darum ging, „Schuldenmacherei“ der Regierung anzuprangern, zeigte sich 1975, als sie ihrerseits in Opposition stand. Ihr Finanzsprecher Taus prophezeite Schlimmes:

„Selbst wenn die Konjunktur wieder kommt, haben sie das Budget so verhaut, daß Sie aus den gewaltigen Defiziten nicht mehr herauskommen. Glauben Sie nicht, daß sich das auf die österreichische Wirtschaft, ich möchte sagen, auf den Geldbeutel jedes einzelnen Staatsbürgers! — jedes einzelnen Staatsbürgers! nicht auswirken wird.“³⁶

Kritik an der Staatsverschuldung ist also offensichtlich ein Instrument politischer Agitation, von dem jede Opposition bereitwillig Gebrauch gemacht hat. Dabei ist in Bezug auf die beiden Großparteien noch einmal auf die österreichische Besonderheit der „Sozialpartnerschaft“ aufmerksam zu machen. Deren Gremien werden im wesentlichen von Angehörigen dieser beiden Parteien besetzt und stehen, wie bemerkt, unter Konsenszwang. Dieselben Interessenvertreter, die als Sozialpartner ständige Kompromisse aushandeln, gehören aber gleichzeitig politischen Parteien an und haben dort eine vollkommen andersartige Rolle zu spielen. Im Wettbewerb um den Wähler müssen sie in der politischen Auseinandersetzung da suchen, wo sie sich am Verhandlungstisch um Einstimmigkeit bemühen.

Nur so entgehen sie der Gefahr, vor ihrer Wählerbasis unglaublich zu werden oder, noch schlimmer, bei dieser den Eindruck zu wecken, daß ja schließlich doch alles „unter den Großkopferten ausgeschnapst“ werde. Für die Motivation der Wahlbeteiligung müßte dergleichen lähmend wirken.

Diese Rollenkonflikte wurden nach 1966 komplizierter, als zuerst die SPÖ und später, 1970, als die ÖVP in die Opposition gedrängt wurde. Da nach wie vor der Konsens mit dem Sozialpartner von der jeweils anderen Seite vonnöten war, — sollte nicht das ganze System gefährdet werden —, nahm die propagandistische Profilierung nun noch schärfere Züge an, um die fortbestehende Realität des Konsenses zu überdecken.

Für die ÖVP ergab sich mit ihrer erneuten Regierungsbeteiligung in jüngster Zeit das schwierige Problem, oppositionelle Programme mit großkoalitionärer Regierungsarbeit zur Deckung zu bringen. Ob ihr dies gelingt, muß fraglich bleiben. Umso mehr, als der sozialistische Partner es inzwischen verstanden hat, seinen telegenen Bundeskanzler Vranitzky zum Repräsentanten ökonomischen Sachverständes und budgetärer Solidität zu personifizieren.

³⁶ Sitzung vom 18. November 1975, StPN S. 224.

Der ÖVP blieb nur noch der verbissene Widerstand gegen die „Sparbüchelsteuer“³⁷. Aber auch der ist inzwischen eine Episode aus dem „Irrationalen in der öffentlichen Finanzwirtschaft“. Die Große Koalition ist zumindest in diesem Punkt wieder einig: Die „Kapitalertragssteuer“ schmälert ab 1. Januar 1989 im Quellenabzugsverfahren die Zinserträge gar manchen „Sparbüchels“.

³⁷ Dieser Begriff, das sei für Nichtösterreicher erläutert, birgt in sich einen Grad von Emotionalität, die einer „Sparbuchsteuer“ weitgehend fehlen würde.

Finanzwirtschaftliche Probleme der Schweiz im Zweiten Weltkrieg und deren Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung nach 1945

Von *Jakob Tanner*, Basel

I.

Zeitlicher Ausgangspunkt dieses Aufsatzes ist der Zweite Weltkrieg, sein Gegenstand sind finanzwirtschaftliche Probleme in der Schweiz¹. Wenn ich von „Problemen“ spreche, so befasse ich mich mit einem komplexen Wechselspiel von realexistierenden, empirisch objektivierbaren Problemlagen und den Perzeptions- sowie Deutungsmustern, die sich gesellschaftliche Akteure im Verlaufe eines Lernprozesses erworben haben. Die jeweilige Gegenwart wird immer in der Doppelperspektive von Vergangenheit und Zukunft, von Erinnerung und Erwartung, wahrgenommen². Politische Handlungsfähigkeit, das Erkennen-Können von Optionen, konstituiert sich über ein Problembewußtsein, das nur in einem Spannungsfeld von kollektivem Gedächtnis und zukunftsgerichteten Interessen existieren kann.

Damit habe ich bereits den vertrackten Tatbestand einer stillen, hintergründigen Präsenz des Ersten im Zweiten Weltkrieg angesprochen. Die Jahre 1914/18 stellten eine gesellschaftsübergreifende Schlüsselerfahrung dar. Damals wurden Denkmodelle der Vorkriegszeit außer Kraft gesetzt und politische und militärische Pläne über den Haufen geworfen. Schon nach dem ersten Kriegsjahr hatte sich die „Short-War Illusion“³ verflüchtigt. Der Erste Weltkrieg markierte auch einen sozioökonomischen und einen politisch-institutionellen Trendbruch, er beschleunigte die Erosion des robusten Optimismus, welcher die bürgerlich-industrielle Zivilisation des 19. Jahrhunderts prägte. Die eingespielten Welthandelsströme wurden unterbrochen, das internationale Währungssystem — der sog. „Goldstandard“ — brach zusammen. Eine nie dagewesene Erfassung und Mobilisierung volkswirtschaftlicher Ressourcen transformierte die bürgerlichen

¹ Der Aufsatz beruht weitgehend auf: J. *Tanner*, Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953, Zürich 1986.

² N. *Luhmann*, Weltzeit und Systemgeschichte, in: Ch. Ludz (Hrsg.), Soziologie und Sozialgeschichte. Opladen 1972, S. 81–115. *Luhmann* sieht es m. E. zu Recht als Aufgabe einer wissenschaftlichen Geschichtsschreibung an, „vergangene Gegenwart“ zu rekonstruieren und sich nicht mit der Interpretation „gegenwärtige Vergangenheit“ zu begnügen, S. 92/93.

³ L. L. *Farrer*, The Short-War Illusion. Oxford 1973.

Nationen in regelrechte „Kriegsmaschinen“, die, angetrieben durch eindrückliche Staatsausgaben und exorbitante Kriegsgewinne, ihren Output an standardisierten Rüstungsgütern für „Materialschlachten“ laufend vergrößerten⁴. Je länger desto deutlicher erkannten die politisch-militärischen Eliten in den industriellen Produktionskapazitäten das materielle Substrat für militärische Überlegenheit und der Sieg auf dem Schlachtfeld wurde als Produktions- oder präziser: Destruktionsleistung einer durchorganisierten Kriegswirtschaft begriffen. In allen Ländern verfügten diese Eliten jedoch weder über das kognitive Rüstzeug noch über die administrativ-organisatorische Fähigkeit zur kurzfristigen Bewältigung des anwachsenden Problemdrucks. Versorgungsgänge, Rohstofflücken, Nahrungsmittelknappheit, Arbeitsintensivierung und eine rasch um sich greifende Antikriegsstimmung spitzten die seit Jahrzehnten virulente soziale Polarisierung zu. Die politischen Konflikte kulminierten schließlich in einer europaweiten Welle revolutionärer Erhebungen.

Die Schweiz war zwar nicht direkt in die militärischen Auseinandersetzungen involviert. Doch machten die Auswirkungen des Krieges nicht Halt vor ihren Grenzen⁵. Die bisherige Konzeption von „Neutralität“ erwies sich angesichts der Probleme, die auf eine ausgeprägte Weltmarktinintegration der schweizerischen Volkswirtschaft und auf starke grenzüberschreitende Interdependenzen auf den Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten zurückzuführen waren, als ungenügend. Innenpolitisch verhärteten sich die Fronten. Die helvetische Industrie partizipierte mit großen Gewinnen am „Volkseinkommenskrieg“ anderer Länder. In augenscheinlichem Gegensatz dazu litten weite Bevölkerungskreise an Hunger und Entbehrung. Diese soziale Depravierung verschärfte das Konfliktklima und im November 1918 ereignete sich ein landesweiter Generalstreik, der die einzige wirkliche politische Kraftprobe in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates (*1848) darstellt. Diese traumatische Erfahrung hatte eine enorme Langzeitwirkung⁶. Auch im kriegsverschonten helvetischen Bundesstaat gab es bis weit über 1945 hinaus das, was Arthur Marwick „The Great Analogue of War“⁷ genannt hat: Die Kriegszeit 1914/18 stieg in den Augen der Zeitgenossen zum historischen Referenzpunkt für die Beurteilung der folgenden Phasen „nationaler Bewährung“ auf. Die Konzipierung einer kriegswirtschaftlichen Schattenorganisation in der Zwischenkriegszeit entsprang dem Willen, es im Falle eines weiteren Krieges besser zu machen. Im Rechenschaftsbericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes für die Jahre 1939-

⁴ vgl. z. B. G. Hardach, *Der Erste Weltkrieg*, München 1973.

⁵ vgl. H. Ochsenbein, *Die verlorene Wirtschaftsfreiheit 1914-1918*. Bern 1971.

⁶ Das Vereben dieser Konfliktwelle in den frühen zwanziger Jahren ließ dann jene Kräfte hervortreten, welche die Konfrontation durch die Kooperation ersetzten und damit auf sozialen Konsens und institutionelle Integration hinarbeiteten. Vgl. dazu: B. Degen, *Richtungskämpfe im Schweizerischen Gewerkschaftsbund 1918-1924*, Zürich 1980.

⁷ A. Marwick, *War and social change in the twentieth century*. London 1974, S. 223/24.

1949 finden sich in den Diagrammen und Tabellen, welche die Entwicklung wichtiger ökonomischer Variablen wiedergeben, häufig die (weniger vorteilhaften) Vergleichskurven und -daten aus den Jahren 1914 ff.⁸

II. Der ‚Starke Franken‘: Die währungspolitische Blockierung der Konjunkturpolitik

Joseph Schumpeter, der die finanzwirtschaftlichen Erschütterungen seiner Zeit mit seismographischem Sensorium registrierte, bemerkte in seiner in den zwanziger Jahren entstandenen Abhandlung über das „Wesen des Geldes“:

„Der Generation, die den Weltkrieg und die Nachkriegszeit durchlebt hat, braucht nicht erst auseinandergesetzt zu werden, daß Währungsschwierigkeiten zum Zentralproblem der Finanzpolitik werden und sie beherrschen können.“⁹

Schumpeter verweist hier auf die Interdependenz unterschiedlicher Funktionskomplexe innerhalb der „Finanzwirtschaft“, insbesondere auf den engen Zusammenhang von öffentlichem Finanzhaushalt, Staatsverschuldung und Geldpolitik. Die Untersuchung dieses komplizierten Wechselspiels verschiedenster Faktoren blieb von allem Anfang an kontrovers. Seit den ausgehenden fünfziger Jahren kreist eine der interessanten finanzwissenschaftlichen Auseinandersetzungen um die Definition der „Staatsschuld“. Vor allem in angelsächsischen Ländern, wo ein ausgedehnter staatstiffundierter Geldmarkt besteht und die „Near money-Qualität“ dieser kurzfristigen Papiere ein bedeutender geldpolitischer Faktor ist, wurde dieser Begriff ausgeweitet. James Tobin z. B. schlägt vor, die Zentralbankgeldmenge resp. die monetäre Basis als unverzinsliche Verschuldung gegenüber der Öffentlichkeit zu interpretieren und sie unter der Staatsschuld zu subsummieren¹⁰. Im Anschluß daran faßte G. H. Milbradt die Funktionen der Geld- und der Schulden(niveau- und -struktur)politik zur „finanziellen Politik“ zusammen¹¹. Kritiker dieser Position machen geltend, eine derart extensive Definition verstelle den Blick auf die wichtige Differenz zwischen der Finanzpolitik des Staates und der Geldpolitik der Notenbank. Das Postulat einer Autonomie der Zentralbank — die staatstheoretisch als „vierte Gewalt“ konzipiert sein müßte, um so die Währungspolitik aus dem Dunstkreis

⁸ Die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948. Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes. Bern 1950.

⁹ J. Schumpeter, Das Wesen des Geldes. Aus dem Nachlaß hrsg. von F. K. Mann, Göttingen 1970.

¹⁰ J. Tobin, Grundsätze der Geld- und Schuldenpolitik, in: D. Duwendag (Hrsg.), Schriften zur monetären Ökonomie, Bd. 6, Baden-Baden 1978. (Tobins Aufsatz erschien erstmals 1963).

¹¹ G. H. Milbradt, Ziele und Strategien des debt managements. Baden-Baden 1975, S. 187. (Bei diesen Ideen einer „Funktional Finance“ geht es um die optimale konjunkturpolitische Instrumentalisierung der Finanz- und Schuldenpolitik zur Gewährleistung einer anhaltenden Expansion des industriellen und des finanziellen Sektors.)

finanz- und steuerpolitischer Auseinandersetzungen herauszuheben¹² — wurde immer wieder mit den einschlägigen Erfahrungen aus den beiden Weltkriegen untermauert. Schumpeter hätte diese Bedenken durchaus geteilt.

Die Schweiz stellt in dieser Beziehung einen Spezialfall dar. Hier ist die Währung nicht die abhängige, sondern die unabhängige Variable, welche das wirtschafts- und finanzpolitische Kalkül dominiert. Die Währung wurde hierzulande nie zum Spielball binnengesetzlicher Interessenkonflikte¹³. Eine politisch tonangebende Allianz von Banken und Industrieunternehmungen sorgte dafür, daß die Wachstumschancen des realwirtschaftlichen Sektors innerhalb der Schweiz währungspolitischen Zielsetzungen untergeordnet blieben. Denn das Drehscheibengeschäft des helvetischen Finanzplatzes basierte ebenso auf einem „starken Franken“ wie dem Kapitalexport der traditionsreichen Schweizer Firmen, die schon im 19. Jahrhundert keine nationalen Scheuklappen aufwiesen und Produktionsauslagerungen sowie Direktinvestitionen im Ausland in ihre unternehmerische Expansionsstrategie integrierten. Bestrebungen zur (antizyklischen) Stützung des Binnenmarktes via finanz- und steuerpolitischen Staatsinterventionismus waren und sind damit in Krisenzeiten kaum durchsetzungsfähig, da sie der Pflege der guten Reputation der schweizerischen Währung abträglich sein können. Seit den 1930er Jahren stieg die „Sicherung des Landeskredits“ zum Leitfossil in politischen Debatten und administrativen Beratungen auf.

1933 bemerkte der Bundesrat (die Bundesregierung) in seiner Botschaft an das Parlament zum ersten deflationspolitisch motivierten „Sparprogramm“:

„Um den ausgezeichneten Kredit, den wir genießen, zu bewahren und den Schweizerfranken unerschütterlich auf der Goldparität zu halten, müssen wir trotz aller Schwierigkeiten rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen zur Lösung des Finanzproblems treffen. (...) Bundesrat und Nationalbank sind sich darüber im klaren, daß ein bleibender Budgetfehlbetrag den übelwollenden Voraussagen über die Zukunft unserer Währung neue Nahrung verschaffen müßte. Um das feste Vertrauen in unsere Währung zu bewahren und unseren Kredit zu erhalten, ist durch sofortige und ausreichende Maßnahmen das Budgetgleichgewicht wiederherzustellen.“¹⁴

Im Zweiten Weltkrieg gehörte die Beschwörung der Währungsstabilität, das Plädoyer für die „Erhaltung unseres Schweizer Frankens“¹⁵ zum Ceterum censeo in der Begründung unterschiedlichster Anliegen. Den Ruf nach einer Sparpolitik zur Sicherung von Währung und Staatskredit finden wir auch in der

¹² Z. B. Wolfgang Schmitz, Der Einfluß der Schuldenpolitik des Staates auf die Geldpolitik der Zentralbank, in: W. Ehrlicher (Hrsg.), *Geldpolitik, Zins und Staatsverschuldung*, Berlin 1981, S. 155–190.

¹³ Dies zeigt sich schon in der Gründungsgeschichte der Schweizerischen Nationalbank. Vgl. R. Zimmermann, Von der verfassungsmäßigen Regelung des Notenmonopols 1891 zum Nationalbankgesetz 1905, Zürich 1987.

¹⁴ Bundesblatt 1933/II, S. 199.

¹⁵ Zitiert nach J. Tanner, 1986, S. 190.

Nachkriegszeit. In einer Notiz über eine Besprechung zwischen dem sozialdemokratischen Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes und der Nationalbank heißt es:

„Von jeher hat es in der Währungsgeschichte der Länder immer ein bestimmtes Kriterium gegeben, um das herum sich die Vorstellung einer gesunden oder schlechten Währung drehten, gleichsam ein Prüfstein für die Währung, und das sind ja und je die Staatsfinanzen gewesen. (...) Man darf dem Bund nicht in den Arm fallen, wenn er spart und im besten Sinne eine klassische Finanzpolitik betreibt.“¹⁶

Dies war durchaus auch die Meinung des Finanzdepartements. 1948 lesen wir in der Botschaft zu einer Bundesfinanzreform:

„Die Augen aller verantwortungsbewußten Bürger sind besonders in Zeiten häufiger Ausschläge des wirtschaftlichen Pendels auf den Finanzaushalt des Bundes gerichtet, weil jedermann weiß, daß die Desorganisation des Staatshaushaltes die Desorganisation der Währung, der Wirtschaft und schließlich des ganzen Landes nach sich zöge.“¹⁷

Bei diesen Zitaten handelt es sich um einen Grundtonor, der überall anklingt. Die Reihe ließe sich also beliebig fortsetzen. Doch bereits die zitierten Sequenzen machen deutlich, daß in der Schweiz Währungsinteressen im wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß eine starke Stellung aufwiesen. Weit davon entfernt, nur eine Restriktion für eine aktive, expansive Finanzpolitik zu sein, war die Erhaltung und Stärkung der Währung selbst das Kernstück und eine der Konstanten im wirtschaftspolitischen Zielprogramm. Das Diktat exogener Einflüsse, dem man sich damit auslieferte, hatte einen wirtschaftspolitischen Fatalismus zu seinem Pendant. Bundesrat Edmund Schulthess ließ z. B. 1932 im Parlament verlauten: „*Die Ereignisse haben das Wort, und wir sind nur die Vollstrecke dieses Willens.*“¹⁸

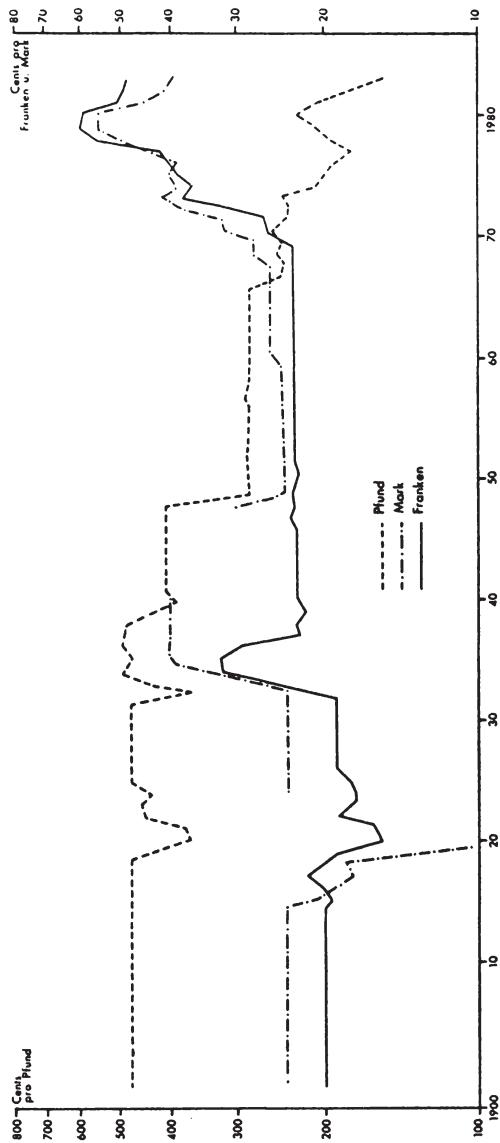
Die Graphik Nr. 1¹⁹ zeigt die Entwicklung des Wechselkurses des Schweizer Frankens, der Deutschen Mark und des Britischen £ gegenüber dem US- \$ im Zeitraum 1900-1983. Der säkulare Niedergang der Goldstandard-Leitwährung des 19. Jahrhunderts, d. h. des britischen £, ist ebenso evident wie die gegenläufige Erstarkungstendenz des Schweizer Frankens. Die Mark weist zwar ein ähnliches Entwicklungsmuster wie die schweizerische Valuta auf. Die signifikante Differenz zwischen diesen beiden Währungen besteht in den zwei Lücken in der Mark-Kurve. Im Jahre 1923 ereignete sich ein Totalruin der deutschen Valuta, die, wie das Bild zeigt, ins Bodenlose einer Hyperinflation absackte. Nach 1945 brach das Devisenbewirtschaftungssystem zusammen und mit der Währungsreform von 1948 wurde der Kurs auf wesentlich niedrigerem Niveau stabilisiert. Der Schweizer Franken blieb von solchen Katastrophen

¹⁶ Do., S. 266.

¹⁷ Do., S. 267.

¹⁸ Stenograph. Bulletin Nationalrat 1932, S. 35ff.

¹⁹ Übernommen aus: G. Ambrosius, W. H. Hubbard, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Europas im 20. Jahrhundert, München 1986, S. 215.



Graphik 1: Entwicklung der Wechselkurse des britischen Pfundes, der Deutschen Mark und des Schweizer Franken gegenüber dem US-Dollar 1900-1983
(in Cent, log. Maßstab)

verschont. Zwar verlor auch er gegenüber einem erstarkten Dollar — die USA waren inzwischen zur stärksten Gläubigernation der Welt emporgestiegen — an Boden. Durch eine drastische Reduktion des monetären Überhangs, welche eine harte Nachkriegsdeflationskrise (1921/22) mit vorübergehend 100 000 Arbeitslosen verschärfte, konnte der Franken zu Beginn der zwanziger Jahre wiederum „gehärtet“ werden. Insgesamt ging der helvetische Finanzplatz gestärkt aus den internationalen Währungsturbulenzen dieser Periode hervor. 1925 war die Vorkriegs-(Gold-)Parität de facto, 1929 auch die jure, wieder hergestellt²⁰. Der Schweizer Franken wurde als Anlageobjekt attraktiv und das schweizerische Bankensystem fungierte noch stärker als bisher als Kapitaldrehscheibe²¹. Die Devaluationswelle, welche mit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise ab September 1931 ins Rollen kam, führte zu einer indirekten Aufwertung des Frankens. Die schweizerische Finanz- und Währungspolitik war in dieser Phase darauf angelegt, den (von der allgemeinen Krise nicht verschonten) Bankensektor zu stabilisieren, den Frankenkurs auf diesem hohen Niveau zu halten und die Konkurrenzfähigkeit der nationalen Exportindustrie auf dem Weltmarkt durch eine allgemeine Lohn- und Preissenkung zu verbessern. Zwischen 1934 und 1939 wurde mit Hilfe des sog. „Fiskalnotrecht“ (3 „Sparprogramme“) eine Senkung der Bundesausgaben um ein volles Viertel durchgesetzt²². Die klassisch-orthodoxe Budgetpolitik, die von Sozialdemokratie und Gewerkschaften hart kritisiert und mit keynesianisch inspirierten Alternativprogrammen bekämpft wurde, drückte auf das realwirtschaftliche Wachstum, das in dieser Phase deutlich unter dem europäischen Durchschnitt lag²³. Im Herbst 1936 ging den Goldblockländern definitiv der Atem aus und auch die Schweiz wertete am 26. September um 30 % ab²⁴. Diese Maßnahme machte jedoch den vorgängigen Terraingewinn des Schweizer Frankens gegenüber dem £ und dem \$ nur partiell rückgängig. Von den Exponenten des Finanzplatzes, deren Durchhaltewillen unverbrüchlich war, wurde die Frankenabwertung als „Staatsstreich“ gewertet.

²⁰ Schweizerische Nationalbank 1907-1957. Hrsg. SNB Zürich 1957, S. 110. Von Anfang 1925 bis Mitte 1931 betrug die Abweichung des Schweizer Franken vom \$-Kurs höchstens +1,1/- 0,4 %. 1929/30 wurde die seit 1925 betriebene Währungspolitik gesetzlich verankert.

²¹ In einer 1952 erschienenen Studie von Ch. Gasser und W. Meyer (Der schweizerische Kapitalmarkt, Zürich-St. Gallen) wird zum Kapitalimport in die Schweiz generalisierend vermerkt, es handle sich hier „zum großen Teil um internationales Fluchtkapital, welches in unserem Lande Sicherheit vor Abwertung, Geldentwertung und Konfiskation sucht.“. S. 31.

²² G. Prader, 50 Jahre schweizerische Stabilisierungspolitik. Basel 1981, S. 69; 80. Es handelt sich hier um nominale Größen.

²³ G. Ambrosius, S. 5. (Tab. III).

²⁴ Die Schweiz gab die Fixparität auf und ging zu einer Rahmenparität (mit einer weiteren Abwertungsreserve, die indessen nie aktiviert wurde) über. Hier handelt es sich um den faktisch eingehaltenen, mittleren Abwertungssatz. Zugleich wurden die SNB-Noten zum gesetzlichen Zahlungsmittel erklärt und die Goldeinlösungspflicht suspendiert. Beibehalten wurde jedoch eine Golddeckung des Franken. (Vgl. SNB, 1957, S. 118).

Tatsächlich handelte es sich aber eher um einen klugen Schachzug, der den spekulativen Attacken gegen den als überbewertet beurteilten Schweizer Franken die Spalte brach und den Auftakt zu drei Jahrzehnten phänomenaler Kontinuität bildete, in deren Verlauf sich das Vertrauen in die Schweizer Währung festigte.

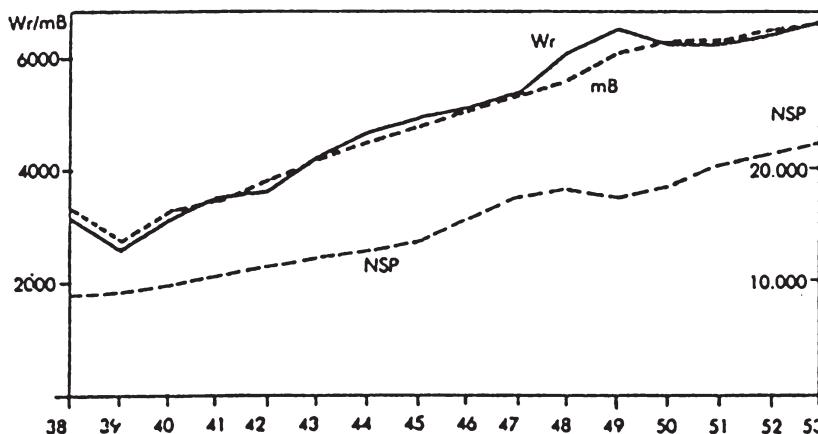
III. Die Synchronisation von Finanz- und Wirtschaftspolitik in den Kriegsjahren

Der Zweite Weltkrieg war eine neuralgische Phase in diesem stabilen Kontinuum. Dank einer perfekten Synchronisation von Finanz- und Währungspolitik gelang es jedoch, alle kriegsbedingten Probleme in einer Weise zu meistern, daß die Schweiz nie zu einer Devisenbewirtschaftung Zuflucht nehmen mußte. Der Schweizer Franken blieb, von einem Abwehrdispositiv gegen überbordende Dollarzuflüsse abgesehen, eine frei konvertible, begehrte internationale Transaktions- und Reservewährung. In dieser Beziehung war die Schweiz, die in anderen Bereichen auch harte Staatsinterventionen wie die Arbeitszwangsverpflichtung als angebracht erachtete, mit ihrem Liberalismus europaweit allein auf weiter Flur. Kein Wunder, daß nun die Nachfrage nach Frankendevisen stark anzog. Neben den westlichen Alliierten entfalteten auch die in ihren globalen Bewegungsmöglichkeiten zunehmend eingeschränkten Achsenmächte einen steigenden Frankenbedarf. Für das durch kriegs- und devisenwirtschaftliche Blockademaßnahmen beeinträchtigte Dritte Reich bildete die Schweiz mit ihrem gut reputierten Franken ein Ausfalltor auf den Weltmarkt. Indem Schweizer Banken und — in letzter Instanz — die Nationalbank ab 1942 deutsches Raubgold im Gesamtbetrag von 1,2 Milliarden Franken durch dessen Eintausch — wie man heute sagen würde — „reinwuschen“ und in international akzeptierte Kaufkraft umwandeln, ermöglichten sie der deutschen Rüstungsindustrie die Beschaffung wichtiger Grundstoffe. Zusammen mit der sogenannten „Clearingmilliarde“, einem Kredit des Bundes (d. h. des Zentralstaates) an Deutschland im Rahmen des Handels- und Finanzclearings, bildete dieses Goldgeschäft das monetäre Komplementärstück zu einer weitgehenden realwirtschaftlichen Integration des schweizerischen Produktionsapparates in die deutsche Kriegswirtschaft in den Jahren 1940-1944.

Die staatliche Finanzwirtschaft sicherte die grenzüberschreitenden Kreditoperationen und Währungstransaktionen des Bankensektors optimal ab. Um den Typ dieser Intervention schildern zu können, muß ich vorgängig kurz den Geldschöpfungsmechanismus der schweizerischen Volkswirtschaft erläutern²⁵.

²⁵ Zwischen 1929 und 1973 war der Schweizer Franken fest in ein System fixer Wechselkurse eingebunden. (1929 bis 1936: Fixparität, 1936-1952: Rahmenparität, 1952-1973: Fixparität.) Seit 1973 floated er (mit unterschiedlichem Interventionsgrad der SNB). Da der schweizerische Geldmarkt noch immer nur minim entwickelt ist, hat sich der (technische) Basismechanismus, der im folgenden beschrieben wird, bis heute nicht

Im Gegensatz zu anderen Ländern, wo die Kreditbedürfnisse des Staates die strategische Variable für die Ausweitung der Notenbankgeldmenge und damit häufig ein Faktor monetärer Instabilität darstellen, ist in der Schweiz der aus Zahlungsbilanzüberschüssen resultierende Devisenzufluss die Determinante für die monetäre Basis. Graphik Nr. 2²⁶, welche die schweizerische Geldangebotsentwicklung wiedergibt, zeigt dies.



Graphik 2: Notenbankgeld (mB), Währungsreserven (excl. Bundesgold) (Wr) und (nominales) Nettosozialprodukt (NSP) in der Schweiz 1938–1953
(Bestand am Jahresende resp. Stockgrößen in Mio. Fr.)

Währenddem — um ein Kontrastbeispiel zu erwähnen — im Falle Englands die Geldmenge und die staatlichen Geldmarktpapiere korreliert sind²⁷, wächst erstere in der Schweiz weitgehend parallel zur Zunahme der Währungsreserven, die sich aus Gold und Devisen zusammensetzen. Während des Krieges stagnierte das reale Nettosozialprodukt nahezu (+ 0,2 % p. a.), währenddem die monetäre Basis mit 9,5 % jährlich expandierte. Aufgrund dieser Entwicklungsdisparität wurde die kriegs- und damit warenseitig verursachte Teuerung auch geldseitig alimentiert. Die Jahresinflationsrate betrug 7,2 %, das Wachstum des nominalen NSP demnach 7,4 %. Der Inflationsdruck wäre jedoch viel ausge-

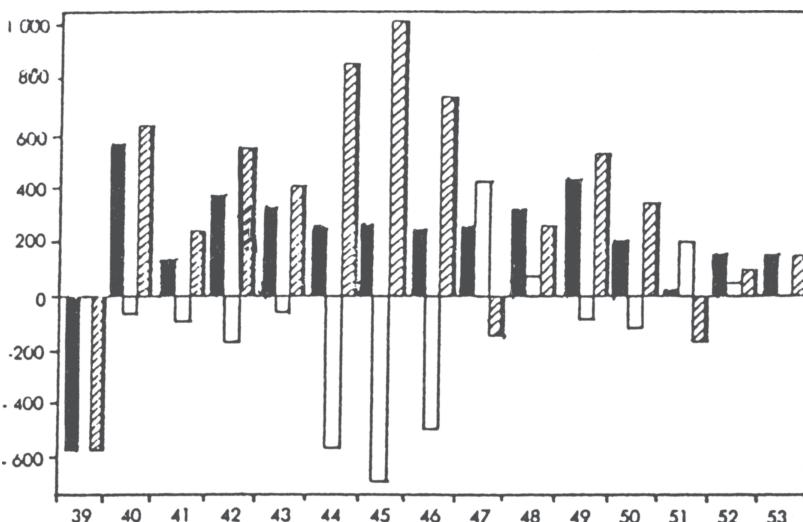
geändert, wenn auch die SNB, die vor 1973 nichts gegen die Devisen- (v. a. \$-)Überflutung machen konnte, mit dem Floating ihre Handlungsfähigkeit zurückgewann.

²⁶ J. Tanner, 1986, S. 241.

²⁷ vgl. z. B. das Schaubild in: H. Weise, Probleme der Geld- und Kreditpolitik im Lichte des Radcliffe-Reports, Tübingen 1964, S. 35: Ab 1940 verlaufen die Kurven ‚Geldmarktpapiere‘ und ‚Geldmenge‘ weitgehend parallel. Obwohl Devisenzu- und -abflüsse natürlich auch in der britischen Zahlungsbilanz eine Rolle spielen, kompensieren sie sich im Endeffekt.

prägter gewesen, hätte der Bund nicht massiv in den Geldangebotsprozeß interveniert. Ab 1943 kaufte er mit auf dem Anleihenmarkt beschafften Finanzmitteln Nationalbankgold, was vom Effekt her eine Geldvernichtungsoperation darstellte. 1946 erreichten diese Käufe mit 1,2 Milliarden Franken ihren Spitzenwert — es handelte sich hier um einen Betrag, der rechnerisch genau den Geldmengenexpansionseffekt des Raubgoldgeschäftes neutralisierte. Diese sog. „zentrale Goldsterilisation“ wurde durch die „dezentralisierte“ der Nationalbank unterstützt. Letztere gab zwischen 1940 und 1947 insgesamt 1,4 Milliarden Franken an den Markt ab. In Anlehnung an das Keynes'sche Diktum vom Gold als einem „barbarischen Relikt“ im internationalen Währungssystem könnte man hier von einer „archaischen“ Variante von Offenmarktpolitik sprechen — moderne Formen konnten ja deshalb nicht praktiziert werden, weil die SNB gar keine geldmarktfähigen Titel in ihrem Portefeuille zu führen befugt war. Diese Geldabschöpfungspolitik wurde vom Bund bis weit in die Nachkriegszeit hinein fortgesetzt.

Graphik Nr. 3²⁸ stellt den Nettoeffekt der Goldkäufe und -verkäufe von Bund und Nationalbank auf die Notenbankgeldmenge im Zeitraum 1938 bis 1953 dar.



Graphik 3: Nettoeffekt der Goldkäufe und -verkäufe von Bund und SNB auf die Veränderung der Notenbankgeldmenge (monetäre Basis) 1939–1953 (in Mio. Fr.)

- = jährliche Zu-/Abnahme der monetären Basis
- = Nettoeffekt der Goldkäufe und -verkäufe von Bund und SNB
- ▨ = Veränderung der monetären Basis ohne Goldkäufe und -verkäufe von Bund und SNB

²⁸ J. Tanner, 1986, S. 252.

Die schwarzen Säulen geben das effektive Wachstum der Geldmenge wieder. Die weißen Säulen stellen den Netto- (in den Kriegsjahren war es ein Kontraktions-)effekt dieser geldpolitischen Maßnahmen von Bund und SNB dar. Die schraffierten Säulen zeigen, wie sich die Geldmenge ohne diese Interventionen verändert hätte. Ihre verstetigende, erratische Schwankungen abdämpfende Wirkung ist evident. Und die Wachstumsrate des M-1-Aggregates wäre ohne sie nahezu doppelt so hoch ausgefallen (13,6 statt 7,1 %).

Neben dem Umfang der Geldmenge muß eine finanzwirtschaftliche Analyse auch deren Struktur berücksichtigen. Hier kommt, gerade in der Schweiz, ein Mentalitätsgeschichtliches Moment ins Spiel. Die Währung ist ja nicht nur ein Element eines ökonomischen Systems. Geld ist vielmehr eingewoben in die Textur des Alltagslebens. Um das Geld kreisen volkstümliche Anschauungen, die ein Verhalten motivieren können, welches währungs- und geldpolitische Intentionen durchaus zu konterkarieren imstande ist. Die Schweizer gelten, einem beliebten Klischee zufolge, als geldbewußte Leute. Attitüden wie Sparsamkeit, Sauberkeit, Fleiß und Ordnungsliebe wurden hierzulande zu nationalen Tugenden überhöht und sie bilden den soziokulturellen Hintergrund für eine lange Zeit hohe Sparquote und für den unversieglichen Kapitalexport der Schweizer Wirtschaft²⁹. In den dreißiger Jahren trug die Popularisierung der bundesrätlichen Sparpolitik mit dem schlichten Bild des „sparsamen Hausvaters“, der sein Budget in Ordnung hält, mit dazu bei, das Vertrauen in den „Landeskredit“ in einer auch dysfunktionalen Art und Weise zu festigen. Seit dem Ersten Weltkrieg wird der Schweizer Franken als Wertaufbewahrungsmittel (als Alternative zu anderen, weniger liquiden Anlageformen) immer beliebter. Das Spekulations- und das Vorsichtsmotiv erhöhen — im Inland wie im Ausland — die „Liquiditätspräferenz“, genau genommen die Präferenz für „passive Kasse“³⁰. 1957 schrieb die SNB, „daß der Betrag der thesaurierten Noten zeitweise vielleicht ebenso hoch war wie der tatsächlich umlaufenden Noten“³¹. Eine Schätzung für das Jahr 1945 beziffert die Notenhortung (bei einem Gesamtumfang der monetären Basis von 4,8 Milliarden) auf 1,5 bis 2 Milliarden Franken³². Während der Kriegsjahre begann sich dieses Hortungsverhalten stärker auf die besser situierten Kreise zu konzentrieren, da die

²⁹ Nur während der Industrialisierungsschübe in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Schweiz vorübergehend auf Kapitalimport angewiesen. Vgl. J. Landmann, Der Kapitalexport, in: Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 1916, S. 389-410.

³⁰ Die Konzepte „Liquiditätspräferenz“, „Kassenhaltung“ und „Bargeldnachfrage“ fanden damals Eingang in die wirtschaftspolitische Diskussion. Der Basler Professor E. Salin interpretierte im Jahre 1937 in expliziter Anlehnung an die Terminologie von J. M. Keynes, den „Hang zur Hortung“ als „Neigung zur Liquidität“, die aus dem wankenden Glauben an den Sinn des „Sparen in Kapitalform“ resultiere. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1937, S. 509.

³¹ SNB, 1957, S. 258.

³² G. v. Castelberg, Die Politik des billigen Geldes in der Schweiz, Zürich 1951, S. 97 ff.

ärmeren Bevölkerungsschichten damals ihre Bankguthaben liquidieren und auf Ersparnes zurückgreifen mußten. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß in schweizerischen „Sparstrümpfen“ und ausländischen Banksafes ein beträchtliches Inflationspotential schlummerte, welches im Falle einer Einbuße des Vertrauens in den Franken mit anschließender Flucht in Sachwerte und Fremdwährungen eine bedrohliche Teuerungsdynamik und Währungsinstabilität freisetzen konnte. Diese Gefahr lieferte wiederum ein wichtiges Argument für die Fortsetzung einer orthodoxen, das Vertrauen festigenden Budgetpolitik nach 1945. Die Notenhortung war aber nicht nur ein Problem; aus der Optik des Finanzplatzes galt sie auch als Qualitätsindikator für die schweizerische Währung. Geld wurde zunehmend zu einem Element nationaler Identität emporstilisiert; Geldhaltung, in der sich auch eine zunehmende finanzielle Dispositionsfreiheit ausdrückte, ging mit Patriotismus eine Symbiose ein. 1964, an der EXPO (Schweizerische Landesausstellung) in Lausanne, wurde jedenfalls ein Bankenpavillon mit dem Leitspruch geschmückt: „*Gutes Geld ist geprägte Freiheit*“³³

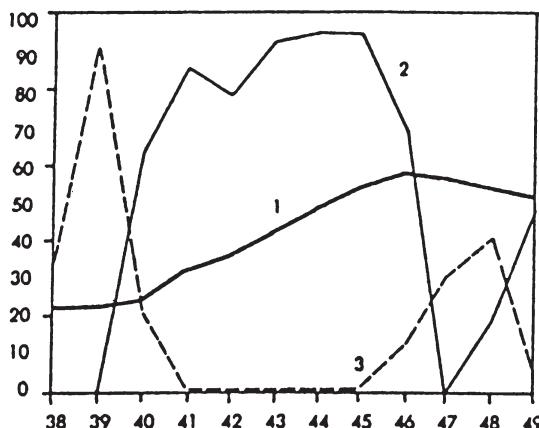
IV. Kapitalmarkt, Staatsverschuldung und Steuerreform

Nach diesem Vorgriff auf die folgende Entwicklung möchte ich meine Erörterungen zur Situation in den Kriegsjahren fortsetzen. Das Vertrauen in die Schweizer Währung induzierte — nach einigen Startschwierigkeiten — bereits ab Mitte 1940 einen starken Kapitalimport in die Schweiz. Die Repatriierung von Vermögen und Kapitalerträgen erhöhte, zusammen mit dem Einströmen von „Fluchtgeldern“, die Elastizität des Kapitalangebotes. Auch die nachfrage seitige Struktur des Kapitalmarktes veränderte sich nun markant.

*Graphik Nr. 4*³⁴ zeigt, wie sich die Banken aufgrund fehlender Anlagemöglichkeiten fast vollständig aus dem Anleihenmarkt zurückzogen (3). Der Bund (2), der bis 1945 steigende Defizite erwirtschaftete, sprang in diese Lücke, wodurch sich sein Anteil am gesamten Anleihenbestand mehr als verdoppelte (1). Die Bundeschuld wurde auf diese Weise zu einem wichtigen Stabilisierungsfaktor auf dem Kapitalmarkt. Ohne die Kompensation der ausfallenden privaten durch die Nachfrage der öffentlichen Finanzwirtschaft wäre dieser deroutiert worden und die „Politik der offenen Türe“ auf dem Währungssektor wäre rasch gescheitert. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß zwar auch in der Schweiz die Inflation einem Ressourcentransfer vom privaten Sektor zum Staat und damit der Kriegsfinanzierung dienstbar gemacht wurde. Im Gegensatz zu anderen Staaten war die Ausweitung der monetären Basis hierzulande aber nicht durch den Geldschöpfungskredit des Bundes, sondern durch exogene Faktoren verursacht. Die Bundesausgaben wurden dagegen hauptsächlich durch Steuern und die soeben geschilderte langfristige Verschuldung auf dem Kapitalmarkt

³³ Zitiert nach: B. Kappeler in AZ 3. Februar 1987, S. 1.

³⁴ J. Tanner, 1986, S. 125.



Graphik 4: Der Anteil von Bund und Banken an den Anleihensbeständen und am Anleihensneubedarf 1938–1949 (in %)

1. %-Anteil des Bundes an den schw. Anleihenbeständen
2. %-Anteil des Bundes am Neubedarf an schw. Anleihen
3. %-Anteil der Banken am Neubedarf an schw. Anleihen

finanziert. Zwischen 1939 und 1945 deckte letztere 42 % der gesamten Ausgaben, währenddem über Fiskaleinnahmen 36 % der insgesamt benötigten Mittel aufgebracht wurden³⁵.

Das Steuersystem wurde in den Kriegsjahren auf eine neue Grundlage gestellt. Ende der dreißiger Jahre waren die Bundessteuern einer Totalsanierung bedürftig. Es gab keine leistungsfähige direkte Bundeseinkommens- und Vermögenssteuer, und der Schwerpunkt der indirekten Besteuerung lag seit fast einem Jahrhundert auf den Zöllen. Die Jahre nach 1940 brachten hier den großen Durchbruch. Obwohl die steuerpolitische Argumentation stark auf das zeitgenössische Problem der Schuldentilgung fixiert war, konnte mit der Schaffung der Warenumsatzsteuer (einer Einphasen-Konsumsteuer), der sog. „Wehrsteuer“ (einer direkten Einkommens- und Vermögenssteuer) und der Verrechnungssteuer (einer Steuer zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung!) das fiskalische Abschöpfungssystem durchgreifend modernisiert werden. Professor Eugen Grossmann brachte die damals herrschende Stimmung in einem 1942 verfaßten Memorandum zu Steuerproblemen gut zum Ausdruck als er schrieb:

„Die Tilgungssteuer (d. h. eine Steuer zur Tilgung der wachsenden Staatsschuld) wird häufig mit der Motivierung empfohlen, daß in der Stunde der Gefahr der Opferwille des

³⁵ Bei den restlichen 22 % handelte es sich vor allem um nichtfiskalische Einnahmen, die aus den umfangreichen Warengeschäften des Bundes stammten.

Volkes größer sei als in der Nachkriegszeit und daß man das Eisen schmieden müsse, solange es noch heiß sei. Das trifft zu. Nichts ist verfehlter, als die Beschußfassung über die zur Tilgung notwendigen Steuern auf ‚später‘ zu verschieben. Erfolgt aber die Benutzung der seelischen Hochspannung im Kriege rechtzeitig zur Eröffnung von Steuerquellen (...), so kann auch dieses Verfahren (d. h. eine längere Amortisationsfrist) befriedigen.“³⁶

Nach dem Krieg gelang es tatsächlich nie, diese neuen Steuern definitiv in der Bundesverfassung zu verankern. Alle entsprechenden Anläufe zu einer sog. „Bundesfinanzreform“ scheiterten an der Abstimmungshürde oder bereits im parlamentarischen Verfahren. So gewöhnte man sich an ein Dauerprovisorium mit periodischen Abstimmungen über Verlängerung und geringfügige Modifikation. Die heutige Finanzordnung datiert aus dem Jahre 1981 und ist bis 1994 befristet. Demnächst wird das Schweizer Volk erneut darüber zu befinden haben, ob es dem Bundesstaat seine wichtigsten Finanzquellen weiterhin zugestehen will ...

Ich kehre nun zur Analyse des Kapitalmarktes und des Währungsgeschehens zurück. Auch nach 1945 blieb die öffentliche Finanzwirtschaft — sowohl was das Sparen als auch was das Investieren anbelangt — ein wichtiges Moment im volkswirtschaftlichen Kapitalbildungsprozeß und wuchs auf diese Weise in eigentliche Bankfunktionen hinein. Indem der Bund einen beträchtlichen Teil der auf dem schweizerischen Kapitalmarkt aufgenommenen Mittel wieder im Ausland anlegte, fungierte er als wichtige Finanzdrehscheibe. Er wurde in einer Zeit, in welcher der private Kapitalexport stockte, zu einem gewichtigen Gläubiger gegenüber dem Ausland. 1948 betragen seine diesbezüglichen Guthaben in einer ganzen Reihe von Ländern 1,8 Milliarden Franken. Dieser staatliche Kapitalexport stand nach 1945 klar im Zeichen der Exportfinanzierung und war primär der Tatsache geschuldet, daß sich die Banken angesichts beträchtlicher Risiken bis Ende der vierziger Jahre, bis mit dem European Recovery Program der USA die Zukunft des Alten Kontinents wieder klarere Konturen annahm, zurückhielten. 1949 hatte der Bund im Zusammenhang mit einer 30 %igen £-Abwertung einen Währungsverlust von 77 Millionen Franken einzustecken!³⁷ Obwohl nach 1949 die Banken wieder verstärkt ins Exportfinanzierungsgeschäft einstiegen, spielte die öffentliche Finanzwirtschaft hier weiterhin eine gewichtige Rolle. So wurden die schweizerischen Vorschüsse im Rahmen der Europäischen Zahlungsunion über die Bundeskasse finanziert und nicht über die Notenbank, wie das im Ausland üblich war. In einer Untersuchung über den Strukturwandel im schweizerischen Bankenwesen wird festgehalten, „gewisse Finanzkreise“ hätten in den fünfziger Jahren diesen staatlichen Kapitalexport mißbilligt, weil sie „dem Bund das Recht absprechen, sich im Finanzsektor wie eine Bank zu betätigen.“³⁸

³⁶ Zitiert nach: J. Tanner, 1986, S. 190.

³⁷ SNB, 1957, S. 131.

³⁸ M. W. Hess, Strukturwandlungen im schweizerischen Bankenwesen von der Schaffung des Bankengesetzes bis 1958. Winterthur 1963, S. 51.

Die langanhaltende Gerade in *Graphik Nr. 1* verdeckt allerdings den Sachverhalt, daß der Schweizer Franken den Kursanstiegen des US-\$ folgte. Im September 1949 rollte eine breite Abwertungswelle an, welche schließlich 27 Länder erfaßte. Für den Franken, der seine Goldparität und damit seinen \$-Kurs konstant hielt, brachte dies eine indirekte Aufwertung von 25 bis 35 % (es liegen hier keine genauen — d. h. handelsgewichteten — Schätzungen vor). Den Gewinnen von Vermögensbesitzern und Handelsimporteuren standen die relativen Verluste der Exporteure entgegen, ein Vorgang, der zu währungspolitischen Auseinandersetzungen Anlaß gab. Es ist nun interessant, das Umschwenken der offiziellen Argumentation zu verfolgen: Wurde in den dreißiger Jahren die bundesrätliche Deflationspolitik mit einer angeblich hohen Preiselastizität der Exportnachfrage begründet, so tauchte nun das viel plausiblere Argument der Einkommenselastizität³⁹ auf. Heinrich Homberger vom Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins führte z. B. aus, die schweizerischen Handelpartner leczten nach Industriegütern und die einzige Schranke bildete die Schwäche ihrer Devisen. Falls die Schweiz bereit sei, dem Ausland Kredite einzuräumen, so sei es keine Frage, daß ihre Waren im Ausland Absatz finden⁴⁰. Diese Aussage wurde durch die Entwicklung der folgenden Jahre voll bestätigt.

Die Importverbilligung, welche aus dieser Aufwertung resultierte, vermochte, obwohl sie nur sehr unvollständig an die Konsumenten weitergegeben wurde, vorübergehend den Landesindex der Konsumentenpreise zu senken. Dies wurde umgehend für die weitgehende Streichung der Verbilligungssubventionen auf Grundnahrungsmittel, die 1948 gegen 200 Millionen Franken ausmachte, ausgenutzt. Zusammen mit weiteren Sparmaßnahmen konnten die Bundesausgaben zwischen 1944 und 1949 um ganze zwei Fünftel gesenkt werden. Nicht zuletzt aufgrund dieses konservativen Finanzgebarens verkraftete der Franken den Aufwertungssprung von 1949 auf die Länge problemlos. Es dauerte gar nicht lange bis sich Stimmen erhoben, welche über dessen chronische Unterbewertung klagten und die Verschleuderung eines ansehnlichen Teils des Volkseinkommens an das Ausland in Form zu niedriger Exporterlöse kritisierten. Die Währungsbehörden vermochten sich jedoch mit den vielfach geäußerten Aufwertungsvorschlägen nicht anzufreunden und hielten, unter demonstrativer Vermeidung sog. „währungspolitischer Experimente“, am eingeschlagenen Kurs fest. Auf diese Weise veredelten sie die nationale Währung, den wichtigen „Rohstoff“ des internationalen Finanzplatzes Schweiz. Das Bankengeschäft expandierte denn auch zwischen 1950 und 1970 deutlich rascher als die gesamte Volkswirtschaft. Währenddem das nominale Nettosozialprodukt in diesem Zeitraum mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 7,8 % wuchs, legte die aggregierte Bilanzsumme der Schweizer Banken jährlich 10,4 %, ihre Auslandaktiven gar 18 % zu. Die Bundesausgaben wuchsen mit 8 % nur minimal stärker als das Sozialprodukt.

³⁹ Angenommen wurde eine hohe Elastizität der Nachfrage nach Schweizer Produkten und Dienstleistungen in bezug auf die Einkommen im jeweiligen Importland.

⁴⁰ vgl. M. Iklé, Aus meinem Berufsleben, Küsnacht ca. 1986, S. 137.

Die öffentliche Finanzwirtschaft war nicht nur nachfrage- sondern auch angebotsseitig am schweizerischen Kapitalmarkt beteiligt. Es läßt sich seit den Kriegsjahren eine zunehmende Verzahnung von Staatshaushalt und volkswirtschaftlichem Kapitalbildungsprozeß feststellen. Zentral ist hier die partielle Institutionalisierung des Sparprozesses auf gesetzlicher Grundlage, die über einen sprunghaften Bedeutungszuwachs von parafiskalischen, intermediären Finanzgewalten zustande kam. Damals wurde eine lohnprozentfinanzierte Sozialversicherung geschaffen⁴¹. Bei dieser Lohnprozentfinanzierung handelt es sich um eine Art proportionale Einkommenssteuer; die Abschöpfung betrug Mitte der fünfziger Jahre etwas über 4 % und übersteigt heute die 10 %-Marke. Der Kriegsbeginn brachte hier mit der prompten Schaffung einer Lohn- und Verdienstversatzordnung für einkommensausfallgeschädigte Wehrmänner in den Jahren 1939 und 1940 den Durchbruch. Das bis 1945 bereits in respektable Größenordnungen hineingewachsene System wurde anschließend als Finanzierungsunterbau für die seit 2 Jahrzehnten einer dringenden Verwirklichung harrenden Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) verwendet. Diese AHV basierte auf einem 10:1-Mischungsverhältnis aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren und wurde außer durch Lohnprozente auch durch Beiträge des Bundes und der Kantone finanziert. Bereits Mitte der fünfziger Jahre kamen über die Lohnprozentabschöpfung jährliche Einnahmen in der Höhe von über einer Milliarde Franken zusammen, das waren fast zwei Drittel der Fiskaleinnahmen des Bundes und ungefähr ein Drittel der gesamten Steuererträge von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen. Die akkumulierten Überschüsse dieses Versicherungssystems, die als kollektives Zwangssparen charakterisiert werden können, speisten einen Fonds, der sich bald zu einem der größten Kreditgeber des Landes entwickelte. Bis um die Mitte der fünfziger Jahre hielten sich die Ersparnisse der Sozialversicherung und jene der privaten Haushalte ziemlich genau die Waage. Die AHV-Überschüsse flossen in sogenannte „mündelsichere Anlagen“, d. h. sie wurden in Hypotheken und Staatsanleihen angelegt. Durch eine Umlagerung der Bundesschuld auf den AHV-Fonds konnten viele Staatsgläubiger in rentablere Anlagedomänen im privatwirtschaftlichen Sektor umsteigen, so daß hier ausreichendes Fremdkapital zur Verfügung stand. Der damalige Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Max Iklé, bezeichnete 1951 den AHV-Fonds als einen „*Stabilisierungsfaktor von nicht zu unterschätzendem Wert*“ und präzisierte:

„Die AHV ersetzt zur Zeit die ungenügenden freiwilligen Ersparnisse, verbessert somit das Gleichgewicht zwischen Investitionen und Kapitalbildung, wodurch den inflationären Auftriebstendenzen ein beachtliches Gegengewicht entgegengesetzt wird.“⁴²

In den fünfziger und sechziger Jahren wirkte der Bund entspannend auf den Kapitalmarkt ein. Zwischen 1950 und 1970 trug er, von wenigen Ausnahmejäh-

⁴¹ vgl. v. a. J. Sommer, Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz, Diessenhofen 1978.

⁴² M. Iklé, Probleme der Bundesfinanzpolitik, in: SZVSt 1951.

ren abgesehen, mit Budgetüberschüssen zur volkswirtschaftlichen Ersparnisbildung bei. Im Gegensatz zu den Kantonen und Gemeinden, deren Verschuldung sich in diesen 20 Jahren mehr als verdreifachte, sank die Bundesschuld um 15 %. Generell war die öffentliche Verschuldung, die nach dem Ersten Weltkrieg ein heftige Emotionen entfachendes Politikum war, nach dem Zweiten Weltkrieg nur Gegenstand moderierter Auseinandersetzungen, was auf ein anderes innenpolitisches Klima und auf einen relativen Bedeutungsverlust im Gefolge eines raschen Wirtschaftswachstums zurückzuführen war.

V. Der Zielkonflikt zwischen Wachstums- und Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit

Die konjunkturpolitischen Implikationen dieser Bundesfinanzpolitik waren evident. Die dargestellte Währungspolitik, welcher der Bund verpflichtet war, gaben seiner Finanzpolitik in wirtschaftlichen Krisenlagen einen prozyklischen Einschlag. Die Deflationspolitik der 1930er Jahre ist exemplarisch dafür. Erst in den Jahren der Kriegskonjunktur — zur Unzeit könnte man also sagen — entstanden in der Schweiz große Arbeitsbeschaffungsprojekte. 1940 bestimmte der Bundesrat einen „Delegierten für Arbeitsbeschaffung“. 1941 wurde der nach dem damaligen Delegierten Otto Zipfel benannte „Zipfel-Plan“ veröffentlicht, der, was unter dem Aspekt der damals voll angelaufenen schweizerisch-deutschen Wirtschaftskooperation nicht uninteressant ist, auch ein doppelpuriges Autobahnnetz mit einem Gotthardbasistunnel umfaßte. Max Iklé, auf dessen Konto der Entwurf dieses Plans geht, gibt dazu folgende Schilderung:

„Ein Plan über 5 Milliarden Franken war damals eine Ungeheuerlichkeit. (...) Dem Bundesrat, der vorher nicht informiert worden war, verschlug es fast den Atem, und Bundesrat Kobelt bangte vor den Reaktionen der Öffentlichkeit. Die Überraschung und Erleichterung war groß, als sämtliche Zeitungen, unabhängig von ihrer politischen Richtung, dem Plan Zipfel mit Begeisterung zustimmten. Mitten im Krieg und der Ungewißheit über die Zukunft des Landes kam der Plan gerade zur rechten Zeit, um dem Volk und dem Wehrmann an der Grenze zu zeigen, daß die Nachkriegszeit nicht neue Wirtschaftskrisen bringen werde, sondern daß die Regierung entschlossen sei, das Land einer besseren Zukunft entgegenzuführen.“⁴³

Das Programm signalisierte jedoch keine konjunkturpolitische Wende; seine Bedeutung lag, nach den Worten Iklés, auf „*psychologischem Gebiet*“, es sollte „dazu beitragen, den Durchhaltewillen von Volk und Armee zu stärken.“

Nach dem Krieg kam dann das lange Warten auf die befürchtete Nachkriegskrise. Die überall zu hörende Meinung, eine solche sei beim Übergang von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft ganz unvermeidlich, war jedoch eine Erwartungshypothek aus dem Ersten Weltkrieg. Bei der Annahme der sogenannten „Wirtschaftsartikel“ in der Volksabstimmung von 1947, die dem Bund wirt-

⁴³ M. Iklé, Aus meinem Berufsleben, S. 126.

schaftspolitische Kompetenzen in die Hand gaben, war die politische Linke noch völlig in den Denkkategorien und Argumentationsschemata aus der Zwischenkriegszeit befangen. Sie glaubte ihren langen Kampf für eine aktive, antizyklische Finanzpolitik im Dienste der Krisenbekämpfung gerade noch rechtzeitig zu einem glücklichen Ende gebracht zu haben. Der Erfolg der interventionistischen Kräfte erwies sich jedoch als Phryrussieg. Unternehmerische Kreise, die bald einmal vom Vorhandensein einer stabilen Prosperitätskonstellation überzeugt waren, begannen das Krisengerede zweckpessimistisch zu instrumentalisieren. Mit Hilfe des geschilderten staatlichen Kapitalexports gelang der schweizerischen Industrie ein friktionsloser Anschluß an den europäischen Wiederaufbau und die mit dem „Koreaboom“ von 1950 voll einsetzende Weltmarktexpansion. Der nun propagierte „Keynesianismus“ erwies sich immer mehr als wirksame „Schubladisierungsstrategie“. Staatliche Infrastrukturprojekte und sozialpolitische Postulate konnten damit auf die lange Bank geschoben werden. „Konjunkturpolitik“ degenerierte zur wohlklingenden Etikette für die praktizierte Sparpolitik. Im selben Sinne wurde auch die neugeschaffene Finanzplanung des Bundes gehandhabt:

„Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die in den Finanzplänen enthaltenen Zahlen unter politischem Druck zustande kamen. Die parlamentarische Mehrheit hatte einzig und allein die Drosselung der Bundesausgaben zum Ziel“

heißt es in einer Dissertation zu diesem Thema⁴⁴.

Auf diese Weise fand die Privatwirtschaft während der Wachstumsphase nach dem Zweiten Weltkrieg einen großen Ressourcenspielraum vor, der durch den massiven Zuzug von ausländischen Arbeitskräften noch erhöht wurde (der Anteil der Ausländer an den Erwerbstätigen verdoppelte sich zwischen 1950 und 1960 von 8 auf 16 %; 1970 betrug er dann 22 %⁴⁵. Charles Kindleberger zufolge gehörte die Schweiz zu den „fast growing economies“ mit einem rapid wachsenden „labour supply“⁴⁶; die „Expertengruppe Wirtschaftslage“ bezeichnete 1979 die „Mobilität der Arbeitskräfte“ als eine „fundamentale Voraussetzung für den Wohlstandsfortschritt der Wachstumsepoke“⁴⁷.

Tabelle Nr. 1⁴⁸ zeigt, daß sich die 24-Jahresphase 1950 bis 1973 in 2 sich signifikant unterscheidende Subperioden unterteilen läßt. Gemeinsam ist beiden Perioden ein hoher Zuwachs der Arbeitsproduktivität; das Wirtschaftswachs-

⁴⁴ A. Winter, Die Entwicklung der Finanzplanung des Bundes, Diessenhofen 1978, S. 81.

⁴⁵ H. Kleinewefers, Die Volkswirtschaft der Schweiz, Zürich 1974, S. 121.

⁴⁶ Ch.P. Kindleberger, Europe's Postwar Growth. The Role of Labour Supply, Cambridge (Mass.), 1967. Kindleberger berechnete auf der Grundlage des Lewis-Modells (W. A. Lewis, 1954) die Wachstumsraten des Bruttonsozialprodukts, des Arbeits- und des Kapitaleinsatzes für die beiden Perioden 1949-1959 und 1959-1963.

⁴⁷ Lage und Probleme der schweizerischen Volkswirtschaft 1978/79; Bericht der Expertengruppe „Wirtschaftslage“, Bern 1978, S. 15.

⁴⁸ Do., S. 160.

Tabelle 1

Periode	Anzahl Jahre	Netto- inland- produkt	Arbeits- kraft	Sach- kapital	Kapital- inten- sität	Arbeits- produk- tivität	Resi- dual- faktor	Investi- tions- quote (netto)	Kapital- koeffi- zient (marginal)
		durchschnittliche jährliche Zuwachsrraten in %							
1950-1961	12	4,5	1,43	5,46	3,97	3,03	2,02	14,76	3,21
1962-1973	12	3,8	0,53	6,02	5,46	3,25	1,84	19,31	5,12
1950-1973	24	4,2	0,96	5,74	4,73	3,21	2,00	17,62	4,32

tum erklärt sich nur ungefähr zur Hälfte aus dem Einsatz physischer Produktionsfaktoren-Inputs (wobei hier der Arbeitskräftezuwachs in der zweiten Periode auf ein Drittel zurückgeht). Die andere Hälfte ist dem „Residuum“, d. h. dem „technisch-organisatorischen Fortschritt“ geschuldet. In den 1960er macht sich gegenüber den 1950er Jahren jedoch eine „eklatante Zunahme des Kapitalbedarfs je Wachstumsprozent“, d. h. eine sinkende Kapitalproduktivität oder — reziprok ausgedrückt — ein steigender Kapitalkoeffizient bemerkbar. Zwischen 1950 und 1977 hat sich die Kapitalintensität der schweizerischen Volkswirtschaft vervierfacht⁴⁹. Insbesondere in den 1960er Jahren wies die Schweiz eine im Vergleich zu anderen Ländern sehr hohe Investitionsquote auf. Bis zu Beginn der 1960er Jahre verharrte demgegenüber die Staatsquote auf einem niedrigen Niveau. Vergleichende Untersuchungen zeigen, daß die Schweiz diesbezüglich eine Schlußlichtposition einnahm⁵⁰.

Damit war allerdings ein Zielkonflikt zwischen Konjunktur- und Wachstums- politik und — weniger ausgeprägt — zwischen Konjunktur- und Sozialpolitik vorprogrammiert⁵¹. Ab 1960 wurde dieser manifest und die öffentliche Finanzwirtschaft befand sich fortan in einer dilemmatischen Situation. Genau zu einem Zeitpunkt, in welchem die „Konjunkturüberhitzung“ und die „Inflationsgefahr“ zu einem politischen Tagethema aufstiegen, expandierte der Staatshaushalt. Dieselben politischen Organe, welche nun ein Konjunkturdämpfungsprogramm in Kraft setzten, beschlossen gleichzeitig ansehnliche öffentliche Investitionsprogramme im arg vernachlässigten Infrastrukturbereich und bauten das Sozialversicherungssystem aus, das an einem die konsensuale Atmosphäre der Konkordanzdemokratie beeinträchtigenden Kretinismus litt. Man muß allerdings den einer nachholenden Wachstumspolitik geschuldeten konjunkturpoli-

⁴⁹ Do., S. 120.

⁵⁰ G. Ambrosius, S. 236 (Abb. III. 25: Anteil der öffentlichen Ausgaben am BSP verschiedener Länder 1900-1980).

⁵¹ vgl. G. Prader, 1981, S. 211 ff.; J. Tanner / A. Bellagio, Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik in der Schweiz nach 1945, Ms., Zürich 1982.

tischen Sündenfall der sechziger Jahre in den richtigen Proportionen sehen: Zwischen 1961 und 1969 stiegen die öffentlichen Investitionen (Bund, Kantone und Gemeinden) von 0,5 auf 2 Milliarden, die Ausgaben für soziale Wohlfahrt von 0,7 auf 2,4 Milliarden Franken. Das sind, verglichen mit der Zunahme der Exporte von 8,8 auf 20 Milliarden und der privaten Nettoinlandinvestitionen von 8,6 auf 12,1 Milliarden Franken im selben Zeitraum (Jahreswerte!) keine überwältigenden Summen. Vergleichen wir die Zuwachsraten, dann liegen die öffentlichen Ausgabenkomponenten allerdings aufgrund der niedrigen Ausgangswerte deutlich über jenen von Privatinvestition und Exportnachfrage⁵². Trotz dieser Relativierung wirkte die Bundesfinanzpolitik prozyklisch und war von Widersprüchen geprägt. Die relative Erfolglosigkeit der in den Jahren nach 1963 und dann wiederum nach 1972 auf dem sog. „Dringlichkeitsweg“ verabschiedeten Konjunkturbeschlüsse legt die Vermutung nahe, daß es hier gar nicht primär um konjunkturpolitische Zielsetzungen ging. Vielmehr konnte mit dieser „konzertierten Aktion“ schweizerischen Zuschnitts der korporatistisch verfaßte politische Entscheidungsprozeß in einer Phase zunehmender sozioökonomischer Spannungen gestärkt werden. Gemeinsames, entschlossenes Handeln war hier ein „politisches Ritual“⁵³ mit welchem die am Konkordanzmodell beteiligten Gruppen sich gegenseitig versicherten, Nationalkonsens und Interessenharmonie seien noch vorhanden (in einer Zeit, in welcher die zentrifugalen Tendenzen bereits beträchtlich waren).

Zum Schluß möchte ich nochmals auf die einleitend aufgeworfene Fragestellung zurückkommen: es ist erstaunlich, daß sich aus dem retrospektiven Problembeußtsein des Zweiten Weltkrieges eine ganze Anzahl von prospektiven Lösungsansätzen entwickeln konnte. In den Kriegsjahren häufte sich auch innerhalb der öffentlichen Finanzwirtschaft ein kontinuitätsgefährdendes Störpotential an. Im Gegensatz zum Ersten Weltkrieg wuchsen diese Probleme der politisch-wirtschaftlichen Elite diesmal nicht über den Kopf. Die Jahre 1939 bis 1945 hatten im Formationsprozeß der Nachkriegs-Wachstumsgesellschaft einen Akzelerationseffekt. Insbesondere im Bereich der staatlichen Finanzwirtschaft läßt sich eine katalytische Wirkung des damaligen „Vollmachtenregimes“⁵⁴ feststellen. Der Bund spielte auf dem Kapitalmarkt und im Geldangebotsprozeß eine zunehmend wichtigere Rolle und stärkte den wirtschaftlichen Wachstumsprozeß durch Sparpolitik und „Kaufkraftexport“ angebots- und nachfrageseitig. Bei der Reorganisation des fiskalischen Abschöpfungssystems und — wovon ich jetzt nicht gesprochen habe — der Modernisierung der zahlungs- und

⁵² Aus diesem Grunde wird die 1974/75 einsetzende „Sparpolitik“ mit statistischen Übersichten begründet, die 1960 zum Basisjahr haben und ein „überbordendes“ Wachstum der Staatsausgaben dokumentieren sollen.

⁵³ vgl. M. Edelmann, Politik als Ritual, Frankfurt a. M./New York, 1976.

⁵⁴ Mit dem „Vollmachtenbeschuß“ vom August 1939 entließ sich das Parlament für die Dauer des Krieges aus seinen Funktionen und erteilte der Exekutive nahezu uneingeschränkte Handlungskompetenz.

kredittechnischen Infrastruktur der Finanzverwaltung handelte es sich ebenfalls um die innovative Überwindung des kriegsbedingten Problemdrucks. Das Fortdauern einer konservativen Finanz- und Währungspolitik hatte zusammen mit der Aufhebung des staatlichen Interventionismus aus Krise und Krieg eine ausgeprägte Dominanz der Privatwirtschaft in der Nachkriegs-Wachstumsellschaft zur Folge. Die gleichzeitige Verfestigung eines korporatistisch verfaßten Konfliktregelungs- und Entscheidungsprozesses in Wirtschaft und Staat (Sozialpartnerschaft und Konkordanzdemokratie)⁵⁵ sowie eine — im Vergleich — äußerst starke Regulierung und Reglementierung im Agrarsektor und auf dem Arbeitsmarkt (ausländische Arbeitskräfte) verweisen hingegen die These, es sei nun gewissermaßen ein „wilder Kapitalismus“ restauriert worden, ins Reich der Fehlinterpretationen. Die wirtschaftspolitische Favorisierung von Währung und Kapitalexport (die dem Aufbau des Finanzplatzes und der internationalen Konzerne förderlich war) ist à la longue auf einen „starken Staat“ angewiesen — auch wenn öffentlichkeitswirksame ordoliberalistische Parolen in der Finanz- und Geldpolitik diesen Sachverhalt zeitweise überdeckten. Und gerade in dieser Beziehung sind die Kriegsjahre von entscheidender Wichtigkeit.

⁵⁵ Ausdruck davon war das 1947 zwischen Unternehmerverbänden und Gewerkschaften abgeschlossene „Stabilisierungsabkommen“ (das erste und einzige schweizerische Lohn-Preis-Stop-Abkommen). (Vgl. J. Tanner, 1986, S. 156/57).

7 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 188

Die Auswirkungen der Miquel'schen Steuerreform auf die Finanzen der Stadt Aachen

Von *Francesca Schinzinger*, Aachen

Die Frage, der im folgenden nachgegangen werden soll ist, *wie hat sich die Miquel'sche Steuerreform auf die Finanzen der Stadt Aachen ausgewirkt*. Zu Anfang soll kurz auf die Grundzüge der Reform hingewiesen werden und etwas ausführlicher auf die Probleme, die die Gemeinden nach der Reform hatten.

Die Kommunalsteuerreform ist das zweite Teilstück der bedeutenden Finanzreform, die mit dem Namen Johannes Miquel verknüpft ist und die in den Jahren 1891 bis 1893 durchgeführt wurde. Diese Reform wollte nicht nur die Finanzwirtschaft des preußischen Staates auf eine gesicherte Basis stellen, sie entsprach vielmehr den Forderungen der sich rasch ausdehnenden Gemeinden nach gesicherten und reichlich fließenden Einnahmen. Gleichzeitig mit dem Erlass des Einkommensteuergesetzes erfolgte 1891 eine Neufassung der Gewerbesteuer, die vor allem das Handwerk entlastete und die Industrie stärker zu den öffentlichen Lasten heranzog.

Mit den Gesetzen von 1893 wurde die Finanzwirtschaft der Gemeinden neu geregelt. Diese Gesetze wurden mit dem Einkommensteuergesetz gekoppelt: der Ausfall, der durch die Überlassung der Realsteuern an die Gemeinden für die Staatskasse entstand, sollte ausgeglichen werden durch die Einkommensteuer und die „Ergänzungssteuer“, die eine laufende Vermögenssteuer darstellte.

Dieses Gesetzeswerk verdient mit Recht die Bezeichnung Finanzreform. Die damals erschlossenen Steuerquellen haben bis zum Ersten Weltkrieg den preußischen Staat auf eine sichere finanzielle Grundlage gestellt.

Die Realsteuern, die den Gemeinden überlassen wurden, wurden zunächst nach der bisherigen staatlichen Veranlagung erhoben. *Richtschnur* der Reform für die Gemeindefinanzen war: maximal 100 % Zuschlag zur Einkommensteuer und maximal 150 % der staatlich veranlagten, aber nicht mehr dem Staat zufließenden Realsteuern.

Zwischen Staat und Gemeinden umstrittenstes Prinzip der Reform waren die Paragraphen 54ff. KAG; danach durften die Gemeinden nur bis zu 100 % Zuschlag zur staatlichen Einkommensteuer erheben. Höhere Zuschläge bedurften der Genehmigung durch die Regierung, mußten begründet werden und führten dazu, daß der gesamte Haushaltsplan der Gemeinden geprüft wurde.

Als Ergebnis der Reform kristallisierte sich heraus: die dem Staat vorbehalteten Gebiete der Besteuerung und die den Gemeinden vorbehalteten werden

gegeneinander scharf abgegrenzt. Die Grundlage der Besteuerung durch den Staat ist die Einkommensteuer, ergänzt durch die Vermögenssteuer, als Kontrollsteuer, begründet auch in einem Verlangen nach höherer Besteuerung des fundierten Einkommens. Für Grundbesitz und Gewerbe wird eine höhere Belastung als bisher als tragbar für die Steuerzahler angesehen. Geschätzt wird, daß durch Verzicht auf die Ertragssteuern der preußische Staat rund 100 Millionen M. verliert; von diesen 100 Millionen sollten als Ziel der Reform 70 Millionen an die Kommunen fließen und 30 Millionen an die Kreise.

Die Kommunalsteuerreform von 1893 ist also eng verbunden mit dem Bestreben, die Einkommensteuer, die im ausgehenden 19. Jahrhundert als modernste und ergiebigste Steuer angesehen wurde, als Rückgrat der Finanzen des Staates zu gestalten. Damit kam eine Entwicklung zum Abschluß, die mit den Steuergesetzen von 1820 begonnen hatte. Die Reform von 1820 brachte für die zerstückelten preußischen Lande zum ersten Mal ein einigermaßen einheitliches Steuersystem; ihre Vorteile lagen aber zum größten Teil im Bereich der indirekten Steuern. Sie brachte ferner die Klassensteuer, die an äußere Merkmale anknüpfte, ohne Deklarationspflicht, und für die größeren Städte die Mahl- und Schlachtsteuer, die schon zur Zeit ihrer Einführung als eine ungerechte Belastung der ärmeren Volksschichten empfunden wurde.

Die Gewerbesteuer war im Wesentlichen als eine Ergänzung zur Klassensteuer konstruiert und deshalb auf bestimmte Gattungen von Gewerbetrieben beschränkt. Ein Ärgernis war, daß die Steuersätze gerade bei den ertragreicheren Gewerben niedrig bemessen waren. Die Umgestaltung der in den verschiedenen Landesteilen höchst unterschiedlichen Belastungen des Grundbesitzes blieb unbefriedigend; sie scheiterte an den zahlreichen Widerständen der regionalen Interessenvertreter.

Es bestanden also von 1820 bis zum Ende des Jahrhunderts zwei als höchst unvollkommen angesehene Ertragssteuern, die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Auch die Klassensteuer und die Mahl- und Schlachtsteuer wurden als sozial ungerecht angesehen; schon 1847 versuchte man diese Steuern zu reformieren, insbesondere die Klassensteuer zu einer stärker an persönlichen Merkmalen orientierten Personalsteuer umzugestalten und die Mahl- und Schlachtsteuer aufzuheben. Die Reform wurde erst 1851 vollendet – sie brachte die Entwicklung zu einem gemischten System von Personal- und Ertragssteuern.

In den 50er Jahren wurde die Einführung einer Kapitalrentensteuer verlangt, die auch als Ertragssteuer konstruiert werden sollte; ferner eine den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechende Umgestaltung der Gewerbesteuer. Diese Umgestaltung wurde 1861, 1872, 1874 und 1876 versucht. „Eine, dem außerordentlichen Aufschwunge von Handel und Industrie entsprechende Umgestaltung der Gewerbesteuer würde sich aber nur bei der gänzlichen Preisgabe der Grundzüge des Gewerbesteuergesetzes von 1820 haben erreichen lassen. Die Gewerbesteuer hat indessen von jeher und überall der Steuergesetzgebung die größten Schwierigkeiten bereitet und eine den wissenschaftlichen

und praktischen Anforderungen vollkommen genügende Form der gewerblichen Besteuerung ist überhaupt noch in keinem Staate gefunden worden.“¹

Die Umwandlung vom Agrar- zum Industriestaat, die sich in Preußen in den 50er und 60er Jahren vollzog, konnte nicht gleich durch adäquate Steuergesetzgebung im Bereich der Gewerbesteuer erfaßt werden. Die Reform der Gewerbesteuer scheiterte also weitgehend an den außerordentlich komplizierten Tatbeständen, denen die Verwaltung eines in rascher Industrialisierung begriffenen Staates kaum gewachsen war.

Die Tatsache, daß im 19. Jahrhundert der Akzent der Besteuerung immer noch auf den Ertragssteuern lag, beruht im Wesentlichen auf der Abneigung der Bürger gegen das Eindringen in ihre Vermögens- und Einkommensverhältnisse bei der Veranlagung. Dieses Argument wird bis in die 80er Jahre hinein von den Verfechtern der Ertragssteuern gegenüber einer modernen Form der Einkommensteuer betont. Erst nach der Gründerkrise begannen sich die Anschauungen zu wandeln. Ob dieser Wandel mit der Gründerkrise direkt zusammenhängt oder nicht, kann nicht eindeutig festgestellt werden. Allmählich setzte sich die Überzeugung durch, daß die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Steuerpflichtigen die Grundlage staatlicher Besteuerung bilden müsse. Gerade seit den 70er Jahren wird immer wieder von Wissenschaftlern, allen voran Adolph Wagner, betont, daß die Einkommensteuer als die „Königin der Steuern“ anzusehen sei, und sie deshalb eine wichtige Rolle bei der Finanzierung der Staatsaufgaben haben müsse.

Im Zuge dieser Reformen wird auch die Frage der Gemeindesteuern diskutiert. Im April 1888 beschließt das Haus der Abgeordneten „die königliche Staatsregierung zu ersuchen, mit der Überweisung der Grund- und Gebäudesteuer an die Kommunalverbände unter Regelung des Zuschlagewesens baldmöglichst vorzugehen.“² Auch das Herrenhaus gab seiner Auffassung Ausdruck, daß die Überweisung der Grund- und Gebäudesteuer an die Kreise bzw. die Gemeinden ein dringendes Bedürfnis sei und eine wesentliche Verbesserung des Kommunalsteuersystems herbeiführen könne.

Das Verlangen, die staatliche Grund- und Gebäudesteuer an die Kommunalverbände zu überweisen, wird immer wieder im Landtag sowie in öffentlichen Versammelungen, in der Presse usw. erörtert, ohne daß die Konsequenzen sowohl für die Gemeindefinanzen als auch für die Staatsfinanzen genauer berechnet worden wären.

Die nun folgende Diskussion wird beendet durch das bei der Tagung des Landtages 1890/91 vorgelegte Reformwerk. Dazu schreibt die Regierung: „In

¹ Preuß. Landtag, Haus der Abgeordneten, 17. Leg. Per., 5. Sess. (1892/93), Anlagen-Bd. 2, Aktenstück Nr. 8: Denkschrift zu den dem Landtage vorgelegten Entwürfen der Steuerreformgesetze, S. 914 (im Folgenden zitiert als „Denkschrift 1892“). Vgl. dazu auch „Bericht der X Kommission (Steuerreformgesetze) über den Entwurf eines Kommunalabgabengesetzes“, ebd., Aktenstück Nr. 128.

² Denkschrift 1892, S. 915.

erster Linie hat die Staatsregierung sich von der Erwägung leiten lassen müssen, die dem Landtage zur verfassungsmäßigen Beschußnahme zu unterbreitenden Vorlagen auf ohne weiteres praktisch erreichbare Ziele zu beschränken. In den gedachten Entwürfen sind nach ihrer Überzeugung nur solche Reformvorschläge gemacht, welche ihre innere Berechtigung in sich tragen und um ihrer selbst Willen Anerkennung und Zustimmung verdienen, deren sofortige Durchführung ferner keinen Anstand finden würde und durch deren Erfolge für die Zukunft die Verwirklichung in gleicher Richtung sich bewegender Verbesserungen der gesamten direkten Besteuerung im Staate wie in den kommunalen Verbindungen gefördert werden wird. „...“ Die Staatsregierung hält die wiederholt zugesagte Überweisung von Realsteuern an kommunale Verbände zu gesetzlich zu bestimmenden Zwecken als Ziel und wesentlichen Bestandteil ihres Reformplanes durchaus aufrecht, muß aber die Bestimmung des Zeitpunktes und des Umfangs, in welchem das gesteckte Ziel zu erreichen ist, von dem Gelingen ihrer vorliegenden Vorschläge schon jetzt praktisch durchführbarer und unaufschiebbarer Reformmaßregeln sowie von den Ergebnissen der letzteren und der fernerne Gestaltung der Finanzlage abhängig machen.³

Die Regierung beendete die Diskussion durch die Vorlage des Entwurfes zu einem Einkommensteuergesetz und machte in der Gesetzesbegründung klar, daß sie die weiteren Reformen, insbesondere die Überweisung der Ertragssteuern an die Gemeinden oder Kommunalverbände, von den Erträgen der Einkommensteuer abhängig machen wolle.

Die Reform der Einkommensteuer wurde also als ein erster Schritt zur Durchführung einer Reform angesehen, die das gesamte Gebäude der direkten staatlichen und kommunalen Steuern betreffen sollte. Auch der Landtag hat die Vorlage in diesem Sinne interpretiert, wie sich aus den stenographischen Berichten ergibt. Betont wird, daß die Regierung nunmehr für eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit eintritt, wie es der herrschenden Meinung „in der volkswirtschaftlichen Lehre“ entspricht. Die sogenannte „Besteuerung nach dem Interesse“ sollte in der Gestalt von Gebühren und Beiträgen fortleben. Ein den Anforderungen der „Gerechtigkeit und Billigkeit“ entsprechendes System der direkten Staatssteuern lasse sich nur auf der Grundlage der persönlichen Leistungsfähigkeit aufbauen; es sei aber unmöglich, die Ertragssteuern in solcher Weise umzugestalten. Deswegen sollten die Ertragssteuern nicht mehr das Rückgrat der staatlichen Finanzen bilden.

Die Gesetzesbegründung sagt „aber selbst auf breitesten Grundlage vorgenommene Reformen würden das Ziel, mittelst der Ertragssteuern eine wirklich gerechte und gleichmäßige steuerliche Vorbelastung des Besitzinkommens zu bewirken, nur in sehr beschränktem Grade erreichen lassen. Dies liegt im inneren Wesen der Ertragssteuern begründet. Die Ertragssteuern dürfen den Ertrag der Güterquellen, aus denen das Besitzinkommen fließt, nur soweit

³ ebd., S. 916.

treffen, als es unmittelbar aus der Anwendung eines Vermögens (Kapitals) entspringt; dagegen darf der durch Arbeit erzielte Ertrag nicht getroffen werden, weil in der Belastung des Arbeitsertrages mit Ertragssteuern gegenüber der Steuerfreiheit des reinen Arbeitseinkommens eine ungerechte Vorsteuerung liegen würde.“⁴ Hier wird wiederum der Gedanke aufgegriffen, fundiertes Einkommen sei etwas anderes als unfundiertes; Arbeitseinkommen müsse grundsätzlich nicht besteuert werden, und wenn überhaupt, mit einem niedrigen Steuersatz.

Diese Überlegungen führen dazu, die Ertragssteuern aus dem System der Staatsfinanzen auszugliedern und sie den Gemeinden zu überweisen. Da beide Reformwerke, Einkommensteuerreform und Überweisung der Ertragssteuern an die Gemeinden, zusammenhängen, werden sie durch ein Paket von Gesetzen eingeleitet. Es wird betont, daß diese Gesetzeswerke ein untrennbares Ganzes bilden:

1. Die Aussonderung der Ertragssteuern in ihrer bisherigen Form aus dem System der Staatssteuern,
2. die Eröffnung neuer Einnahmequellen für den Staat als Ersatz für die aufgegebenen Steuern, insbesondere durch die Einführung einer Ergänzungssteuer und schließlich
3. die Regelung des Gemeindesteuerwesens durch ein Kommunalabgabengesetz, um eine einigermaßen einheitliche Besteuerung in den Gemeinden des weitverzweigten preußischen Staates zu erreichen.

Die finanzielle Lage der Gemeinden wird von der Regierung so gesehen: Die Belastung mit staatlichen Ertragssteuern, insbesondere die Erhebung hoher Grund- und Gebäudesteuern, hat zur Folge gehabt, daß die Gemeinden in der überwiegenden Mehrzahl von der Besteuerung dieser Quellen Abstand genommen haben und ihren Steuerbedarf ausschließlich oder überwiegend durch Einkommensteuern, nämlich Zuschläge zur staatlichen Einkommensteuer oder besondere kommunale Einkommensteuern, aufzubringen versuchten.

Die Reform geht davon aus, daß die Gemeinden im wesentlichen ein wirtschaftlicher Verband sind; wenngleich sie in vieler Beziehung an der Erfüllung unmittelbarer Staatszwecke beteiligt seien, so hätten sie doch an erster Stelle diejenigen Vorbedingungen zu erfüllen, auf denen das „nachbarliche wirtschaftliche Zusammenleben“ und die Erwerbstätigkeit ihrer Einwohner beruhten. Hierauf beziehe sich ein großer, oft der größte Teil der kommunalen Aufwendungen. Ein Teil der Ausgaben der Gemeinden gereiche gewiß allen Einwohnern mehr oder minder gleichmäßig zum Vorteil. Ein anderer Teil der Ausgaben komme aber überwiegend den mit der Gemeinde untrennbar verbundenen Objekten, Grund- und Hausbesitz und Gewerbebetrieb, zugute. Sie erhöhe ihren Wert oder werde durch sie veranlaßt. Die Kosten für Schul- und Armenwesen erscheinen als „Aufwendungen zu allgemeinen Zwecken“. Bei

⁴ ebd., S. 918.

Gemeinden mit stark entwickelter Großindustrie fänden sich aber auch unter dieser Überschrift Aufwendungen, welche durch die „gewerblichen Unternehmungen“ veranlaßt wurden oder diesen besonders zum Vorteil gereichten. Das gleiche gelte von den Kosten derjenigen Veranstaltungen, welche auf „Verfeinerung des Lebensgenusses“ abzielen. Solche Veranstaltungen erhöhten die „Annehmlichkeit des Aufenthaltes“, und steigerten damit den Wert des Grund- und Hausbesitzes sowie den Ertrag der auf den lokalen Absatz angewiesenen Gewerbebetriebe. Die Aufwendungen für Anlage und Unterhaltung von Straßen, für die Regulierung von Wasserstraßen usw. kämen in erster Linie den Grund- und Hausbesitzern sowie den Gewerbetreibenden zugute und müßten dementsprechend vorzugsweise auch von diesen getragen werden.

Diese „mit der Gemeinde untrennbar verbundenen Objekte“ sind dauerhafter Natur, die Aufwendungen der Gemeinde führen also zu einem dauerhaften Vorteil. Hieraus schließt die Regierung, daß „die ausschließliche, oder überwiegende Aufbringung des kommunalen Steuerbedarfs durch Einkommensteuern ohne Rücksicht auf die Zwecke und die Wirkungen der Gemeindeausgaben den Anforderungen einer gerechten Steuerverteilung widerspricht. Das Einkommen aus Arbeit und aus Geldkapital wird sonst unverhältnismäßig für solche Zwecke besteuert, für welche die Inhaber der anderen Güterquellen in erster Linie aufzukommen haben, während auf der anderen Seite die großen Wertsteigerungen namentlich des städtischen Grundbesitzes, welche lediglich durch die Steigerung der Ausgaben wiederum bedingende fortschreitende Entwicklung der Gemeinde hervorgerufen sind, in der Besteuerung fast unberücksichtigt bleiben und damit den Gemeinden eine bedeutende, gerade mit dem Wachsen der Ausgaben naturgemäß steigende Kraft zum großen Teil entzogen wird.“⁵

Es wird gefolgt: wenn die Realsteuern einer gerechten Steuerverteilung im preußischen Staate nicht entsprechen, so stehen die gleichen Bedenken ihrer Verwendung als Kommunalsteuern nicht entgegen. Die Mängel der Realsteuern, die so drastisch im ersten Teil geschildert wurden, könnten in den einzelnen Gemeinden leichter vermieden werden.

Der zweite Gedankengang der Reform besagt: die Einkommensteuern sind für die Gemeinden schädlich, während sie für den Staat notwendig und fortschrittlich sind. Es wird daran erinnert, daß der Ausfall einzelner großer Steuerzahler sich im „Gesamt“ des Staates nicht bemerkbar macht, jedoch in der einzelnen Gemeinde drückend fühlbar werden könnte. „Hier kann selbst schon der Ausfall der Einkommensteuer eines einzigen bis dahin hoch besteuerten Gemeindeangehörigen eine empfindliche Störung im kommunalen Haushalt verursachen.“⁶ Damit werde der Etat der Gemeinden auf unsichere und schwankende Einnahmen gestellt. Bei wirtschaftlichem Rückgang eines in der Gemeinde bestehenden Haupterwerbszweiges würden die Gemeindefinanzen so

⁵ ebd., S. 920.

⁶ ebd., S. 921.

geschädigt, daß sie ihre gerade in dieser Zeit besonders stark auftretenden Verpflichtungen aus Armenlasten nicht mehr tragen könnten.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß die Zuschläge der Gemeinden zur staatlichen Einkommensteuer begrenzt werden. „Eine überwiegende und unvorsichtige Anknüpfung der Kommunalbesteuerung an die staatliche Einkommensteuer kann daher namentlich in kleineren und mittleren Gemeinden nur zu leicht zur Folge haben, daß die Gemeinden sich selbst ihrer leistungsfähigsten Steuerkräfte berauben, und hiermit zugleich die ungesunde Entwicklung einzelner Großstädte fördern, in welchen sich wegen der Konzentration des Kapitals in denselben, die kommunale Einkommensbesteuerung in mäßiger Höhe bewegt.“⁷ Hier kommt das zweite Argument zum tragen, nämlich, daß die Großstädte mit einem reichen Bürgertum, insbesondere mit Einkünften aus Kapitalbesitz, in der Lage seien, mäßige Steuersätze zu verlangen, während gerade die armen Gemeinden ihre wenigen reichen Bürger sehr hoch besteuern müßten und diese damit aus der Gemeinde vertreiben.

Es wird darauf hingewiesen, daß nicht so sehr die Höhe der Einkommensteuer bisher ein Ärgernis war, als vielmehr ihre Vervielfältigung durch übermäßige Zuschläge, welche die weit verbreiteten Klagen über den Steuerdruck hervorgerufen haben. Übermäßige Zuschläge durch die Gemeinden haben eine allgemeine Abneigung gegen die staatliche Einkommensteuer erzeugt. Deswegen schlägt im Interesse der Kommunen die Regierung die Aufhebung der staatlichen Ertragssteuern und deren Überweisung an die Gemeinden vor, „um hiermit den Gemeinden diejenigen Steuerquellen zu eröffnen, deren sie für die richtige Ausgestaltung ihres Steuerwesens bedürfen.“⁸

Weiterhin wird hervorgehoben, daß *Ziel* der Reform sei, den Gemeinden *selbständige Steuerquellen* zu eröffnen, welche sie nach ihren besonderen Bedürfnissen zu nutzen und unter Verantwortlichkeit ihrer eigenen Organe zu bewirtschaften haben.

Dementsprechend werden aufgehoben: die Grund- und Gebäudesteuer nach dem Gesetz von 1861, und die am 24. Juni 1891 eingeführte Steuer vom stehenden Gewerbebetrieb, einschließlich der Betriebssteuer. Schließlich wird der Gewerbesteuer die von Bergwerken zu entrichtende Bergwerksabgabe gleichgestellt. Ferner wird die sogenannte Lex Huehne aufgehoben (Gesetz vom 14. Mai 1885), die den Kreisen die Einnahmen aus den Korn- und Viehzöllen teilweise überlassen hatte.

Daß die freigegebenen Realsteuern für die einzelnen Bezirke und Gemeinden des sehr unterschiedlich strukturierten Königreiches Preußen unterschiedliches wirtschaftliches Gewicht haben, wird klar gesehen. Selbst nach der Reform 1885 bestand in ganz Preußen kein einheitliches Kommunalsteuerrecht. Die maßgeblichen Bestimmungen waren in der Hauptsache in den Gemeinde-, Kreis- und

⁷ ebd.

⁸ ebd.

Provinzialordnungen enthalten. Eine grundlegende Säule der ganzen Reform ist nach wie vor das Besteuerungsrecht der Gemeinden und ihre Autonomie. Jedoch muß diese Autonomie durch bestimmte, für das ganze preußische Gebiet geltende Normen geregelt werden. Deshalb wird festgestellt, daß die Gemeinden das Besteuerungsrecht vom Staate herleiten und daß dieser vermöge seiner Steuerhoheit auch die Voraussetzungen und Grenzen der Besteuerung zu bestimmen in der Lage sei, unter denen die Ausübung jenes Hoheitsrechtes der Kommunen gestattet ist.

Die Begründung zeigt wiederum das Bedürfnis des Staates, die Einkommensteuer für sich zu reservieren. Als Ziel der Reform wird festgelegt, daß das kommunale Abgabengesetz Normen festlegen müsse, die einer ungerechten und ungleichmäßigen Belastung der vorhandenen Steuerkräfte vorbeugt, insbesondere: „die übermäßige Belastung von Steuerquellen, deren Ausnützung in erster Linie dem Staate vorbehalten ist“. Verwiesen wird auf die Städteordnung für die sieben östlichen Provinzen, für Rheinland und Westfalen. Den Städten steht demnach das Besteuerungsrecht nur zu „soweit die Einnahmen aus den städtischen Vermögen nicht hinreichen, um die durch das Bedürfnis oder die Verpflichtungen der Gemeinde erforderlichen Geldmittel zu beschaffen.“⁹

Das Kommunalabgabengesetz (KAG) sollte daher folgende Gesichtspunkte berücksichtigen:

1. Der im Wege der direkten Besteuerung aufzubringende Gemeindebedarf ist tunlichst zu beschränken.
2. Soweit Reichsgesetze dem nicht entgegenstehen, ist eine weitere Pflege zweckmäßiger indirekter Steuern vorzunehmen.
3. Die direkten Gemeindesteuern sollen auf den Realsteuern gründen, dagegen sind die Zuschläge zur Einkommensteuer wesentlich zu ermäßigen.

Durch die Realsteuern sollen regelmäßig diejenigen Aufwendungen der Gemeinde gedeckt werden, welche in überwiegendem Maße dem Grundbesitz und dem Gewerbebetrieb zum Vorteil gereichen. Wichtiger Punkt des Gesetzes ist die Regelung der Zuschläge zur Einkommensteuer. Das Gesetz sieht aber vor, daß Abweichungen von den Obergrenzen möglich sind nach Genehmigung der Aufsichtsbehörde; es wird also gesehen, daß unter besonderen Verhältnissen die Zuschläge höher sein können als die Norm.

„Wie unter dem ersten Abschnitte dieser Denkschrift dargelegt worden ist, entspricht der Natur und Aufgabe der Gemeinde nur ein aus Real- und Personalsteuern gemischtes Steuersystem. Die Realsteuern sollen den Grund und Boden und die Gewerbebetriebe für die ihnen vorzugsweise zugute kommenden oder durch sie veranlaßten Ausgaben nach dem Grundsatz der Leistung und Gegenleistung in Anspruch nehmen, während die Aufwendungen für allgemeine Zwecke allen Einwohnern zur Last fallen und von denselben auch

⁹ ebd., S. 933.

innerhalb der Gemeinde nach Maßgabe der persönlichen Leistungsfähigkeit, also im Wege der Einkommensbesteuerung aufzubringen sind.“¹⁰

Aus der Sicht des preußischen Staates sollten die Ereignisse der Reformen sein:

1. Die dem Staate vorbehaltenen Gebiete der Besteuerung und die den Gemeinden vorbehaltenen werden gegeneinander abgegrenzt.
2. Als Grundlage der direkten Besteuerung des Staates dient die nach der persönlichen Leistungsfähigkeit veranlagte Einkommensteuer, ergänzt durch eine nur den Besitz treffende Vermögenssteuer (Ergänzungssteuer).

Die Kommunen waren dagegen insbesondere an der Verwirklichung folgender Prinzipien interessiert:

1. Wahrung der kommunalen Finanzautonomie.
2. Verwirklichung des Äquivalenzprinzips (Entsprechung von Leistungen der Kommunen und Gegenleistungen der Gemeindebürger).
3. Prinzip der Allgemeinheit der Steuern sowie der Stetigkeit der Steuereinnahmen, d. h. eine geringe Abhängigkeit von Konjunkturschwankungen und eine geringe Abhängigkeit von einzelnen großen Steuerzahlern.

Aus der Sicht des städtischen Bürgers kam noch hinzu, daß Mehrfachbelastungen der gleichen Einnahmequelle vermieden werden sollte.

In der Rheinprovinz ging es ferner um eine gleichmäßige Belastung der Bürger in allen Städten, um Wanderungen zu vermeiden.

Schon nach wenigen Jahren wird Kritik aus den Städten laut, z. B. auf dem Städtedtag in Hannover im Juni 1896. Der Angel punkt der Kritik sind die Zuschläge zur Einkommensteuer. Wegen der Notwendigkeit, den gesamten Finanzplan der Städte bei Überschreiten der Obergrenze der Zuschläge genehmigen zu lassen, würden die Städte vielfach im Interesse ihrer Autonomie andere Einnahmequellen suchen, die teilweise ins Absurde gehen.

Die größeren Städte, nicht nur in der Rheinprovinz, wenden sich gegen die neuen Regelungen. Die Argumente sind:

1. Der preußische Staat will die ergiebigste Steuer, nämlich die Einkommensteuer, für sich behalten.
2. Die Grenze von 100 Prozent Zuschlag zur Einkommensteuer des Staates ist für die Städte der Rheinprovinz und ihre finanzielle Lage völlig unrealistisch.
3. Es sei unzumutbar, bei Überschreiten dieser Zuschlagsgrenze von 100 Prozent die Finanzautonomie der Städte faktisch aufzugeben zu müssen.
4. Eine Anhebung der Gebäudesteuer könne nicht erfolgen; dies sei unsozial, da die Steuer auf die Mieter überwälzt werde.

¹⁰ ebd., S. 934.

5. Die Konstruktion der Gewerbesteuer sei problematisch; sie sei vielfältig mit der Einkommensteuer verflochten, wie sich aus dem Gesetzeswerk von 1891 ergäbe.
6. Neue städtische Einnahmequellen könnten nicht in solchem Umfang ausgeschöpft werden, daß die Ausfälle bei der Einkommensteuer wettgemacht würden.

In den rasch wachsenden Städten werden zwei Steuersysteme diskutiert: Erstens Getränkesteuern; es wird an den Reichstag appelliert, die Grenzen für die kommunale Besteuerung von Bier, Branntwein und Wein aufzuheben. Zweitens die „Umsatzsteuer“, im ausgehenden 19. Jahrhundert eine Besteuerung des Umsatzes von Grundstücken, die vor allem den Wertzuwachs treffen sollte. Wichtig war sie vor allem in Berlin. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Bauplatzsteuer erwogen.

Die Gemeinden weisen darauf hin, daß die Reform davon ausgehe, die Gemeinden seien im wesentlichen ein wirtschaftlicher Verband; sie erfüllten die Vorbedingungen, auf denen das wirtschaftliche Leben der Bewohner beruhe. Auf das wirtschaftliche Leben beziehe sich auch ein großer Teil der kommunalen Ausgaben, insbesondere nützten sie dem Grundbesitz und dem Gewerbe; teilweise würden sie sogar durch diese erst veranlaßt. Die Vertreter der Gemeinden bestreiten die Auffassung, daß in einem eng begrenzten Gebiete die von der Gemeinde gebotenen Vorteile sowie die durch Grundbesitz und Gewerbe verursachten Kosten leicht zu überblicken seien und damit, ohne großen Aufwand, ein Maßstab für die Besteuerung gefunden werden könne.

Die Gemeinden in der Rheinprovinz bejahen das Ziel der Reform, den Gemeinden selbständige Steuerquellen zu eröffnen, die sie nach ihren jeweils besonderen Bedürfnissen ausschöpfen könnten. Auch das unterschiedliche Gewicht solcher Steuern in den einzelnen Landesteilen, insbesondere das Ost-Westgefälle, wird gesehen. Die rheinischen Städte betonen die Notwendigkeit der finanziellen Autonomie; sie bezweifeln aber, daß die Staatsregierung diese finanzielle Autonomie bei der Reform als wichtigstes Ziel im Auge gehabt habe. Die Bedrohung der Autonomie bei Überschreiten der Zuschläge wird bekämpft.

Beanstandet wird, daß in den Gemeinden die Steuerverteilung ohne vorhergehende genaue Prüfung der lokalen Verhältnisse mechanisch nach den Regeln der Paragraphen 54 und 56 KAG erfolgen solle. Das KAG stellt in Paragraph 56 die Regel auf, alle drei Realsteuern mit gleichem Prozentsatz zu besteuern, bestimmt aber ausdrücklich, daß hiervom abgewichen werden kann, wenn die Aufwendungen für den Grundbesitz oder den Gewerbebetrieb derartig verschieden groß sind, daß eine Heranziehung mit demselben Prozentsatz ungerechtfertigt wäre. In der Praxis sei diese Forderung kaum zu verwirklichen, da eine Zurechnung der Aufwendungen auf die drei Realsteuerobjekte willkürlich wäre. Dies hatte auch zu entsprechenden Kontroversen in Stadtversammlungen — insbesondere in Aachen — geführt; es wird festgestellt, daß Gewerbesteuer, Grundsteuer und Gebäudesteuer sich mehrfach überschneiden.

Weiter wird hervorgehoben, daß sich die Konstruktion der bisherigen staatlichen Realsteuern für die kommunale Besteuerung nicht eignet; deswegen verlangt man gesonderte Gemeinderealsteuern entsprechend den gemeindlichen Verhältnissen. Die staatliche Grund- und Gebäudesteuer z. B. hat einen stabilen Charakter, die Neuveranlagungen erfolgen in größeren Zeiträumen, eine Revision höchstens alle 15 Jahre. Darin liegt ihre Unbrauchbarkeit für die Gemeindebesteuerung. Die Gemeindebesteuerung könnte nicht erfolgen auf der Grundlage von Erträgen, die sich im Laufe der Jahre längst geändert hätten, insbesondere bei stark wachsenden oder aber auch bei wirtschaftlich schrumpfenden Gemeinden. Es sei deshalb erforderlich, eine Steuerveranlagung in kurzen Zwischenräumen durchzuführen.

Als unrealistisch wird der Grundsatz bezeichnet, daß der im Wege der direkten Besteuerung aufzubringende Gemeinbedarf tunlichst zu beschränken sei und eine Pflege indirekter Steuern vorgezogen werden solle, sofern dem nicht Reichsgesetze entgegenstehen (Reichsgesetze in Bezug auf indirekte Steuern zugunsten des Reiches)¹¹.

Die Städte sind gegenüber dem Argument mißtrauisch, die Einkommensteuer sei für die Gemeinden schädlich, denn der Ausfall einzelner großer Steuerzahler falle in einer Gemeinde stärker ins Gewicht als im gesamten Staate, wo die Durchschnittszahlen Extremwerte ausgleichen (s. Tabelle I). Der Aachener Stadtverordnete Göbbels schreibt, „vielfach wird auch angenommen, die Regierung wünsche möglichst die Einkommensteuer von gemeindlichen Zuschlägen freizuhalten um sie eventuell, etwa wenn neue Militärausgaben beschlossen werden und der Reichstag zur Deckung derselben keine indirekten Steuern mehr bewilligen will, im Interesse der Staatsfinanzen zur Aufbringung der Matrikularamlagen erhöhen zu können.“¹²

Das Echo in der Stadt *Aachen* war ähnlich wie das in anderen Städten der Rheinprovinz. Es kommen hier aber zusätzlich die besonderen Bedingungen einer alten Industriestadt zum Tragen. Im folgenden soll vor allem die Diskussion bei der Suche nach neuen Steuerquellen nachgezeichnet werden,

¹¹ vgl. Deutsche Gemeinde-Zeitung, Wochenzeitschrift für Deutsche Gemeinde und Staats-Verwaltungswesen, (Deutsche Communal-Zeitung): — Vortrag des Herrn Senators Dr. Ritzmüller auf dem hannov. Städtetage am 9. Juni 1896 über die Erfahrungen, welche seit Erlaß des Kommunalabgaben-Gesetzes in den Stadtgemeinden mit den Realsteuern gemacht sind, Nr. 29, Jg. 35, (18.07.1896), S. 169-172 — Abänderung des Kommunalsteuergesetzes, Nr. 15, Jg. 34, (13.04.1895), S. 107f. — Ergänzungssteuer, Nr. 15, Jg. 34, (10.04.1895), S. 83 — Zur Auslegung der Einkommensteuergesetze, Nr. 49, Jg. 34, (07.12.1895), S. 267f. — Vertheilung des Gemeindesteuerbedarfs, Nr. 4, Jg. 35, (25.01.1896), S. 22f. — Ergebnisse der Einkommen- und Ergänzungssteuerveranlagung in Preußen, Nr. 4, Jg. 35, (25.01.1896), S. 23 — Die Kommunalsteuer-Reform in Preußen, Nr. 13, Jg. 35, (28.03.1896), S. 73f. — Ergänzungssteuer, Nr. 13, Jg. 35, (28.03.1896), S. 75 — Das Vertheilungsverfahren nach dem Kommunalabgabengesetz, Nr. 35, Jg. 33, (01.09.1894), S. 201f. — Die Gebühren im neuen Kommunalabgabengesetz, Nr. 39, Jg. 33, (29.09.1894), S. 225ff.

¹² Echo der Gegenwart, (46 Jg.) v. 6.7.1894.

Tabelle I

Stadt	Einwohner	Einkommensteuer	Gebäudesteuer	Gewerbe- steuer
Aachen	110 489	100 %	135 %	150 % ^{a)}
Altona	148 944	90 %	100 %	100 %
Barmen	127 002	180 %	165 %	165 %
Krefeld	107 279	180 %	152 %	193 %
Dortmund	111 235	150 %	165 %	165 %
Köln	321 431	100 %	125 %	160 % ^{b)}
Potsdam	58 452	105 %	155 %	100 %
Wiesbaden	74 122	90 %	122½ %	112½ %
Danzig	125 639	188 %	182 %	160 % ^{c)}

Bemerkungen:

- ^{a)} In der Stadt Aachen gab es 4 Gewerbesteuerklassen. Klasse 1 und 2 wurden mit je 150 %, Klasse 3 und 4 mit je 135 % veranlagt.
- ^{b)} In der Stadt Köln gab es 4 Gewerbesteuerklassen. Klasse 4 wurde mit 135 % veranlagt.
- ^{c)} In der Stadt Danzig wurde ein Zuschlag zur Einkommensteuer von 188 % angesetzt, Gebäudesteuer 182 %, Gewerbesteuer 160 %. Der Finanzminister hat diese Beschlüsse nicht genehmigt und verlangt 200 % Gebäude- und Gewerbesteuer und eine entsprechende Ermäßigung der Einkommensteuer.

Quelle: Stadtarchiv Aachen, Ober-Bürgermeister-Amt Aachen, Caps 51, Vol. 4.

insbesondere die Frage der Einführung sogenannter Luxussteuern; die Diskussion über die Reform der Gewerbesteuer soll weitgehend unberücksichtigt bleiben¹³.

¹³ Die Gewerbesteuer wäre natürlich in einer sehr alten Industriestadt wie Aachen eine sinnvolle Einnahmequelle gewesen. Die Kompliziertheit der historisch gewachsenen Formen der Besteuerung des Gewerbes hat aber schon zum Ende des 19. Jahrhunderts dazu geführt, daß man vor einer wirklichen Reform dieser Steuer zurückschreckte. Man muß in diesem Zusammenhang daran erinnern, daß die Gewerbesteuer trotz all ihrer Mängel und immer wieder geäußerter Kritik bis heute nicht abgeschafft worden ist. Man muß hierzu den alten finanziellen Grundsatz heranziehen: „Alte Steuer = gute Steuer“ vgl. Kämpfer, E., Die geschichtliche Entwicklung des Gemeindesteuersystems, in: Der Städtetag, 8. Jg. N.F., o.O. 1955, S. 536-538. — Görg, H., Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Problematik des kommunalen Finanzsystems, in: Kommunale Finanzen, Vorträge und Diskussionsbeiträge, Hrsg.: Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Stuttgart 1960, S. 7-19. — Gerlach, O., Die preußische Steuerreform in Staat und Gemeinde, Jena 1893. Ennecerus, L., Die Steuer-Reform in Staat und Gemeinde, Marburg 1892. — Scholz, E., Das heutige Gemeindebesteuerungssystem in Preußen. Unter besonderer Berücksichtigung des Wesens der Monarchie, in: Gemeindefinanzen, Bd. 1, Hrsg.: Verein für Socialpolitik, Leipzig 1908, S. 281-318. — Landsberg, O., Die Entwicklung des Gemeindeabgabewesens in den preußischen Städten unter der Herrschaft des Kommunalabgabengesetzes mit besonderer Berücksichtigung der östlichen Provinzen, in: Gemeindefinanzen. Einzelfragen der Finanzpolitik der Gemeinden, Bd. 2, Teil 1, Hrsg.: Verein für Socialpolitik, Leipzig 1910, S. 1-42. — Friedberg, R., Zur Reform der Gemeindebesteuerung in Preußen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und

Die Deutsche Gemeindezeitung vom 25. August 1894¹⁴ berichtet ausführlich über Aachen: „Die Stadtverordnetenversammlung (Aachen) hat die Verteilung der Personal- und Realsteuern im Verhältnis von 2:3 und die Aufbringung des sich noch ergebenden Fehlbetrages durch Luxussteuern beschlossen. Aus der für viele Städte interessanten Begründung der Vorlage durch den Oberbürgermeister Pelzer, einer Autorität auf dem Gebiete des Gemeindesteuersystems, sei hervorgehoben: „Das Gesetz bringt eine außerordentliche Umwälzung in die ganzen Steuerverhältnisse der Gemeinden und es ist daher schon längst an alle Gemeinden die Aufforderung ergangen, bis zum 1. August einen Finanzplan vorzulegen ... Das KAG lässt den Gemeinden in mancher Beziehung freie Hand, so oder so zu verfahren. Zwei Grundsätze werden aber durch das ganze Gesetz verfolgt ... und dies kommt ... in sämtlichen Ausführungsanweisungen zum Ausdruck. Der leitende Gedanke der neuen Steuergesetzgebung ... ist, daß die Realsteuern die Hauptunterlage der Kommunalbesteuerung bilden sollen, während die Personalsteuern die wesentliche Unterlage der staatlichen Besteuerung bilden sollen.“

Weil der Staat die Einkommen so stark herangezogen hat, darum werden die Gemeinden angewiesen, die Einkommensteuer nach Möglichkeit zu schonen und es besonders zu begründen, wenn mehr als 100 Prozent Einkommensteuer erhoben werden sollen. Nicht aber etwa nur damit, daß die Leute, die Gewerbe treiben und Häuser besitzen, nur so und so viel Einkommen haben, daraus können für die Stadt keine Grundsätze für die Verteilung der Steuern hergeleitet werden. Bei einem solchen Gesuche müssen Gründe angegeben werden, warum nicht die Verteilung der Belastung in der Art erfolgt sei, wie sie der Stadt freigestellt sei. Wenn die Gründe angeführt werden, so hat der Minister über den ganzen Etat zu sprechen, über jede Ausgabe, ob nicht diese oder jene Steuer sich empfehle usw. Da steht man also vor der Aufgebung der Selbstbestimmung, eines unschätzbar Gutes. Man tritt damit in eine Zeit zurück, in welcher von Regierungswegen jede Ausgabe und Einnahme vorgeschrieben wurde. Das war der durchschlagende Gedanke in allen unseren Verhandlungen und war maßgebend. Wir wollen nicht unter die Vormundschaft des Ministers kommen, wir wollen ihr, wenn möglich entgehen.““

Bei der Diskussion um die Luxussteuern soll es einmal um die mehr kuriose als profunde Frage gehen, was alles im ausgehenden 19. Jahrhundert als „Luxus“

Statistik, N.F., Bd. 4, Jena 1892, S. 321 - 341. — Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland vom 16. März 1968, in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Entschließungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949-1973, Hrsg.: Bundesministerium der Finanzen, Tübingen 1974, S. 400-435. — Gutachten zur gegenwärtigen Problematik der Gemeindefinanzen vom 11. Juli 1959, in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Entschließungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949-1973, Hrsg.: Bundesministerium der Finanzen, Tübingen 1974, S. 154-221.

¹⁴ Deutsche Gemeinde-Zeitung, Nr. 34, Jg. 33, (25.08.1894), S. 198 ff.: Aachen, Ausführung des Kommunalabgabengesetzes.

angesehen wurde, und zum anderen um die Ergiebigkeit solcher Steuern. Die Diskussion um die Luxussteuern ist auch verknüpft mit der sozialen Frage: Entlastung der Armen und stärkere Besteuerung der Reichen und den praktischen Widerständen, die sich dieser Absicht entgegenstellen¹⁵.

In den Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung und in den Beschlüssen des Finanzausschusses kommen die Bemühungen der Stadt Aachen zum Ausdruck, die nach neuen Steuerquellen Ausschau hält und einen Finanzplan aufzustellen versucht (bis 1. 8. 1894 in Ausführung des KAG). Die einhellige Feststellung ist: Das KAG bringt eine große Umwälzung in die bisherigen Steuerverhältnisse. Eine Aufstellung des Finanzplanes unter diesen veränderten Verhältnissen bis zum 1. 8. 1894 bedeutet einen ungeheueren Zeitdruck, was dazu führt, daß man die Voranschläge nicht genau prüfen und vor allem keine alternativen Berechnungen aufstellen könne. Dies gelte vor allem für die Gewerbesteuer mit ihrer sehr komplizierten Konstruktion.

¹⁵ — Luxussteuern werden auch als Sonderumsatzsteuer auf Güter des gehobenen Bedarfs bezeichnet. Eine Differenzierung der Steuersätze unter dem Gesichtspunkt des mehr oder weniger notwendigen Bedarfs entspricht dem Gerechtigkeitsgefühl der Bürger. Man verlangt, daß die Güter des gehobenen Bedarfs höher besteuert werden als die meisten lebensnotwendigen Gegenstände oder daß überhaupt eine Steuer auf solche Güter eingeführt wird. *Der Gedanke einer zusätzlichen Besteuerung aufwendiger Lebensführung* findet dann besonderen Anklang, wenn die Lebensführung bestimmter Kreise in krassem Widerspruch zu der Notlage anderer Volksschichten steht. Für eine solche Sonderbesteuerung oder Luxussteuer kommen nur solche Gegenstände des gehobenen Bedarfs in Frage, bei deren Erfassung ein angemessenes *Aufkommen* zu erwarten ist und bei denen die Herstellerbetriebe ohne Schwierigkeiten überwacht werden können. Wichtig ist auch, daß nicht nur Luxusgüter im engeren Sinne herangezogen werden, sondern „Gegenstände des gehobenen Bedarfs“. Nur dann ist an einen entsprechenden Ertrag auch nur im entferntesten zu denken. Wichtig ist auch, daß mit verschiedenen Steuersätzen gearbeitet werden kann. Die Steuersätze sind dann so zu bemessen, daß einerseits der finanzielle Zweck der Steuer erreicht wird, andererseits aber schädigende Rückwirkungen auf die betroffenen Wirtschaftszweige vermieden werden — es sei denn, man will die Produktion bestimmter Güter durch prohibitive Steuersätze zum Erliegen bringen. Auch hier wird in jedem Falle die volle *Überwälzbarkeit* unterstellt. — Der Luxus bzw. Aufwand müßte listenmäßig genau aufgestellt werden. Seine Abgrenzung führt zu heftigen Auseinandersetzungen mit den betroffenen Wirtschaftskreisen. Listen müßten laufend durch Ergänzungen und Streichungen den wirtschaftlichen Verhältnissen angepaßt werden, so daß eine permanente Auseinandersetzung mit den Betroffenen notwendig wäre. Eine „Aufwandsteuer“ kann nur den Aufwand zur Besteuerung heranziehen, der vorher genau festgelegt ist. Die *Auswahl dessen, was Aufwand bzw. Luxus sein soll, ist aber das zentrale Problem*. Es kann dazu kommen, daß bestimmte Güter zur Luxussteuer herangezogen werden, während anderer Aufwand, der vielleicht eine sehr viel größere Leistungsfähigkeit offenbart oder voraussetzt, und dessen Besteuerung unter vielerlei Gesichtspunkten als gerechter angesehen würde, außer Betracht bleibt, weil sich seine Erfassung fiskalisch nicht lohnt oder technisch unüberwindliche Probleme stellt. — Die *wirtschaftspolitische Auswirkung* einer solchen Aufwand- oder Luxussteuer ist schwer zu übersehen. Voraussichtlich würden Unternehmen, die besonders besteuerte Gegenstände herstellen, zu *Produktionseinschränkungen* kommen. Vgl. Bericht an den Finanzausschuß des Bundesrates. Diskussionsbeiträge des Arbeitsausschusses für die große Steuerreform. H. Troeger, Hrsg., Stuttgart 1954, S. 113ff.

In der Stadt Aachen bringt die Einnahme-Ausgabe-Rechnung 1894 ex ante ein Defizit von 118000 Mark. Es stellt sich die Frage, wie dieses Defizit gedeckt werden soll. Es wird festgestellt, daß die Möglichkeiten zur Erschließung neuer Steuerquellen begrenzt sind; erwogen wird Kontakt mit anderen rheinischen Städten aufzunehmen, um zu sehen, welche Steuerquellen diese Städte erschließen. Es wird ferner Kontakt mit der Stadt Breslau aufgenommen, in der die Kommunalstatistik zentralisiert war.

Am 4. Juli 1894 werden als neue Einnahmequellen vorgeschlagen:

Besteuerung von Wildpret und Geflügel	15 000 Mark
Equipagen (nach franz. Beispiel)	10 000 Mark
Pferde (außer gewerblich und landwirtschaftlich genutzte)	6 000 Mark
Klavier (nicht zu Erwerbszwecken genutzte)	7 000 Mark
Lustbarkeitssteuern erhöht (z. B. Preiskegeln)	6 000 Mark
Kanalgebühren verdoppelt	25 000 Mark (Mehrertrag)
Fahrradsteuer	10 000 Mark ¹⁶⁾

An der Fahrradsteuer entzünden sich Diskussionen; es wird gefordert, die Fahrräder ganz aus der Stadt zu verbannen, wegen der Belästigung der Fußgänger. Dem Einwand, Radfahren sei gesund, wird entgegnet, auch Reiten diene der Gesundheit und dennoch wolle man das Halten von Reitpferden besteuern.

Zur Deckung des verbleibenden Fehlbetrages stehen nach Meinung des Finanzausschusses nur zwei Wege offen:

1. Erhöhung der Schlachtsteuer (Kälber), erwarteter Ertrag 20000 Mark
2. Umsatzsteuer auf Grundstücke¹⁷⁾. Erwarteter Ertrag 90000 Mark. Hierbei wird darauf hingewiesen, daß in vielen anderen Städten eine solche Steuer erhoben wird, unter anderem in Berlin¹⁸⁾. In Aachen ist der geschätzte Umsatz an Grundstücken jährlich 9 Mio. Mark, 1 % Steuer würde bereits

¹⁶⁾ Finanzplan zur Ausführung des Kommunalabgabengesetzes, in: Echo der Gegenwart, Nr. 169, 26. Juli 1894. Stadtarchiv Aachen, Protokoll der Stadtverordneten-Versammlung zu Aachen, Sitzungen vom Jahre 1894. 13. Sitzung (24.7.1894), S. 45ff.

¹⁷⁾ Aus den Verkehrssteuern, die nach dem KAG für eine kommunale Besteuerung noch der Ausgestaltung fähig waren, wird besonders die *Umsatzsteuer* herausgehoben. Sie wird als die *eigentliche Großstadtsteuer* und die *notwendige Ergänzung zur Grundsteuer* bezeichnet. Mit Umsatzsteuer ist in diesem Zusammenhang eine Steuer auf die Übertragung von Grundstücken gemeint. Es geht um das Verhältnis der Besteuerung beim Verkauf bebauten und unbebauten Bodens, bei dem die Erfassung des steigenden Grundwertes angestrebt wird. Die Bedeutung ist in Städten, in denen die Grundwerte ansteigen, sehr groß.

¹⁸⁾ vgl. Meiling, M., Die Reform des kommunalen Finanzwesens auf Grund des Gesetzes vom 14. Juli 1893 und der Berliner Gemeindehaushalt 1890/1900, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 3. N.F., Bd. 29, Jena 1905, S. 289 - 364.

90 000 Mark erbringen und damit fast das ganze Defizit decken. Die Steuer findet in der Stadtverordnetenversammlung wenig Sympathie.

Es wird noch der Vorschlag gemacht, eine Flaschensteuer einzuführen; in Aachen befänden sich nicht weniger als 1 Mio. Flaschen im Umlauf: Bei einer Steuer von nur 10 Pfennigen pro Flasche mache das bereits 100 000 Mark aus; die Steuer wird abgelehnt, da sie kaum praktikabel sei.

Es wird auch auf das Beispiel der Stadt Rheydt hingewiesen, wo eine große Fülle neuer Steuern eingeführt wurde: Mineralwasser-, Weinflaschen-, Kranz- und Bukettsteuer, neben den anderen, die in Aachen schon vorgeschlagen wurden. Daneben wird eine Dienstmädchensteuer diskutiert (ab dem zweiten Dienstmädchen). Beschluss wird ein 100 %iger Zuschlag zur Einkommensteuer, 150 % Realsteuern aufgrund der staatlichen Veranlagung. Der Rest soll durch andere Steuern, und zwar vorzugsweise durch Luxussteuern, aufgebracht werden. Ihre Ausgestaltung kann vor dem 1. 8. 94 nicht genau berechnet werden. Somit zieht sich durch die Herbstmonate eine erbitterte, aber auch erheiternde Diskussion um die Konsumsteuern und die Luxussteuern¹⁹. Diese sollen das Defizit decken, aber wie? In vielen Städten wird eine „geradezu erstaunliche Fruchtbarkeit erhitzter Phantasie“ beim Auffinden neuer besteuerbarer Objekte und Tatbestände festgestellt.

Unter den *Konsumsteuern* ragt die Biersteuer heraus. Diese trifft die Bevölkerung allgemein, wird aber damit gerechtfertigt, daß man sie als Luxussteuer bezeichnet. Praktisch wirkt sie wie eine Kopfsteuer, da alle Klassen nach Meinung des Finanzausschusses etwa gleich viel Bier trinken. Gegen die Konsumsteuern spricht, daß es schon im Reich eine Fülle von indirekten Steuern gibt, die weit über das hinausgehen, was unter sozialen Gesichtspunkten erträglich erscheint. Vorgeschlagen werden neben der bereits bestehenden Schlachtsteuer noch Butter- und Käsesteuern, die aber abgelehnt werden. Gegen die *Schlachtsteuern* wird eingewandt, daß die Fleischpreise in Aachen nach der amtlichen Statistik die höchsten im ganzen Reich seien (wegen der Staatssteuer, die ja nicht überall erhoben wurde). Deswegen seien bisher Wildbret und Geflügel oft billiger als Fleisch gewesen²⁰.

Auch bei Luxussteuern wird gesagt, sie seien nur „sogenannte“ Luxussteuern. Eine reine Luxussteuer sei nur die Equipagensteuer. Diese sollte nach dem Muster des französischen Gesetzes sämtliche „in Federn hängende oder auf Federn ruhende Wagen“ treffen, mit Ausnahme von Wagen, die ausschließlich dem Transport von Waren oder für den öffentlichen Verkehr dienen (Drosch-

¹⁹ vgl. Echo der Gegenwart, 46 Jg., 6. 7. 1894: Zur städtischen Steuerreform. ebd. 24. 7. 1894: Direkte oder indirekte Steuern?

²⁰ Stadtarchiv Aachen. Preußische Zeit Amtsregisterbücher. Beschlußbuch des Finanzausschusses 1894. Bl. 186, 190, 196, 198ff., 272, 366, 396, 412. Beschlußbuch der Finanz-Commission vom November 1892 bis Mai 1894. Bl. 16, 22. Entwurf einer Steuerverordnung für die Erhebung einer Gemeinde-Einkommensteuer in der Stadt Aachen. 1894. Akt-St. Nr. 5104, Bl. 10, Bl. 11-13, Bl. 21.

ken). Wenn die Equipagen mit 40 bis 50 Mark besteuert würden, könnten sie für den Gemeindehaushalt wenig einbringen. Deswegen wird diese Steuer auch als Alibisteuер bezeichnet.

Die Besteuerung von Dienstmädchen wird abgelehnt, weil sie die kinderreichen Familien der mittleren Einkommensschichten besonders belaste. Bei mehreren Kindern sei in dieser Schicht die Einstellung eines zweiten Dienstmädchen eine Notwendigkeit und kein Luxus.

Gegen die Fahrradsteuer wird eingewandt, das Fahrrad sei für viele Leute ein unentbehrliches Verkehrsmittel, außerdem diene es der Gesundheit. Eine Radfahrerversammlung protestiert in Aachen gegen diese Steuer und macht folgende Rechnung auf: Eine Equipage kostet im Jahr etwa 4000 Mark, sie wird mit 112 Mark Steuern belastet; ein Reitpferd kostet Unterhalt ca. 1200 Mark im Jahr, es wird mit 36 Mark Steuern belastet; ein Fahrrad kostet jährlich an Amortisation und Reparaturen 40 bis 50 Mark und soll mit 12 Mark belastet werden. Dies sei ungerecht²¹.

Gegen die Klaviersteuer wird eingewandt, das Klavierspielen sei eine Erholung und diene der Kultur.

Die Hundesteuer soll erhöht werden. Große Hunde sollen 30 Mark Steuern einbringen, alle anderen Hunde 15 (bisher wurden alle Hunde mit 12 Mark besteuert).

Diskutiert wird noch eine Erhöhung der Gebühren der Baupolizei, die abgelehnt wird, ferner eine Luxuxmobiliarsteuer, eine Steuer auf Gold, Silber und Juwelen; das wird abgelehnt²². Ferner eine Automatensteuer. Das Mitglied des Finanzausschusses, Talbot, bemerkt dazu: „Wir brauchen schließlich einen Automaten, der jedes Jahr ein paar neue Steuern erfindet.“²³

Die *Kernfrage* ist, wieviel Prozent Einkommensteuerzuschlag werden durch solche Steuern eingespart. Diese Frage wird verknüpft mit der sozialen Frage. Berechnet wird, daß die indirekten Steuern vielleicht 10 oder 12% der Einkommensteuerzuschläge ersparen; andere Berechnungen gehen bis zu 25% Einkommensteuerzuschlag.

Die kleineren indirekten Steuern bringen jede für sich wenig wird festgestellt, nur ihre Summe fällt ins Gewicht. Sie bedeuten deshalb für die Masse der Bevölkerung eine große Belastung, die „großes soziales Ärgernis“ herbeiführen

²¹ Stellungnahme der Radfahrerversammlung, in: Echo der Gegenwart, Nr. 171, 28.8.1894.

²² Direkte oder indirekte Steuern? in: Echo der Gegenwart, Nr. 167, 1. Blatt, 24. Juli 1894. Stadtverordnetenversammlung, in: Echo der Gegenwart, Nr. 168, 2. Blatt, 25. Juli 1894. Die neue Gemeindesteuerung und der Geldbeschaffungsplan der Stadt Aachen, in: Echo der Gegenwart, Nr. 176, 3. August 1894. Zu „Lustbarkeitssteuern“: Stadtarchiv Aachen, Beschlüsse des Finanzausschusses, Bl. 187, 200, 218, Protokolle der St. Vo. V., 14. Sitzg. (3.8.1894), S. 3.

²³ Echo der Gegenwart, 46. Jg., 6.7.1894.

werde, „nur um den Millionären einige Prozente Einkommensteuerzuschlag zu ersparen“. „Wir gehen nicht so weit, zu befürworten, daß das Steuersystem benutzt werde um eine bessere Einkommensverteilung unter den verschiedenen Bevölkerungsklassen zum Zwecke möglichster Angleichung des heute immer schroffer werdenden Gegensatzes zwischen Reich und Arm anzubahnen. Wohl aber verlangen wir, daß bei der jetzigen Regelung des gemeindlichen Steuersystems nicht ausgegangen werde von den Bedürfnissen gewisser Gruppen unserer reichsten Klassen, an Einkommensteuer erleichtert zu werden, sondern von den Grundsätzen der Gerechtigkeit und Billigkeit ... unter möglichster Schonung der schwächeren Schultern.“²⁴ Dagegen wird eingewandt, daß die Wähler der Klasse I durch die Deklarationspflicht und die progressiven Steuersätze in sehr viel stärkerem Maße zur Einkommensteuer herangezogen werden als vorher. Die Besteuerung bis zu 4 % des Einkommens habe einen Mehrertrag von 60 Mio. Mark erbracht, seit der Reform von 1891. Hingewiesen wird schließlich auf die Feststellung des Finanzministers, er kenne kein Land der Welt, welches in so hohem Maße die Einkommen besteuere wie Preußen (4 %, mit Zuschlag 8 %). Die weniger Verdienenden werden dagegen ganz erheblich entlastet (höchster Steuersatz bei 2 %). Ein großer Teil der Bezieher hoher Einkommen werde in Aachen auch zur Gewerbesteuer herangezogen, die erhöht werde, und zur Grund- und Gebäudesteuer in stärkerem Maße als die Armen, da sie ja die wertvolleren Objekte besäßen. Schließlich werden die sozialen Aspekte zum Gegenstand der Erörterung; hier mischen sich echte Besorgnisse mit politischen Scheinargumenten.

Schließlich wird noch darauf hingewiesen, daß die neuen Sozialversicherungsgesetze eine Belastung der Unternehmen bringen. Es wird auf die Befürchtung hingewiesen, daß Unternehmen und Unternehmer ihr Domizil aus Aachen heraus verlagern könnten; daher befürwortet Aachen die Versuche, in allen rheinischen Städten eine gleiche Besteuerung zu erreichen.

Der Grundsteuer kommt für die Städte keine große Bedeutung zu. Die *Gebäudesteuer* dagegen war wohl die wichtigste Steuer für die Stadt. Diese wird unter dem Gesichtspunkt der sozialen Gerechtigkeit angegriffen, weil sie die unteren Censiten verhältnismäßig höher belastet als die oberen. Es wird darauf hingewiesen, daß in Elberfeld Beschlüsse gefaßt wurden, die dem KAG zuwider laufen; das Verhältnis Realsteuer zu Einkommensteuer sei so gestaltet, daß die Realsteuern in dem geringsten Maß herangezogen werden, dagegen bei der Einkommensteuer der höchste zulässige Zuschlag erhoben wird.

Unter sozialen Aspekten wird für niedrigere Gebäudesteuern und hohe Zuschläge zur Einkommensteuer eingetreten. Dies widerspricht der Forderung nach Autonomie der städtischen Finanzen; unter diesem Gesichtspunkt wird sie als weniger wichtig angesehen als die Entlastung der unteren Schichten²⁵.

²⁴ Sozialpolitik und Neuregelung der Gemeindesteuern, in: Echo der Gegenwart, Nr. 179, 7. August 1894, Nr. 180, 2. Blatt, 8. August und Nr. 181, 1. Blatt, 9. August 1894.

Die Grund- und Gebäudesteuer wirkt in den Städten „umgekehrt progressiv“. Die staatliche Einkommensteuer hat eine Progression nach oben, die Grund- und Gebäudesteuer eine Progression nach unten: d.h., wenn man berechnet, welchen Prozentsatz eines Einkommens der kleine Mann mit für sein Einkommen „normalem“ Grund- und Gebäudebesitz an Steuern zahle und welchen Prozentsatz die Bezieher höherer Einkommen mit für ihre Verhältnisse „normalem“ Grund- und Gebäudebesitz an Grund- und Gebäudesteuern zahlen, so ergibt sich, daß die kleinen Leute einen sehr viel höheren Prozentsatz bezahlen als die Reichen. Auf der Grundlage der effektiven Steuerlisten für Städte der Rheinprovinz errechnet das Zentrum eine entsprechende Tabelle.

Eine Berechnung der Belastung mit indirekten Steuern folgt: Bei einer Familie von 8 Personen wird eine Belastung von 100 Mark durch indirekte Steuern, Zölle und ähnliches berechnet (Reichs- plus Gemeindesteuern). Die Familien der Reichen werden nicht sehr viel höher belastet worden sein als die Armen, wird betont, und dies bedeute ein Mißverhältnis der Belastung im Verhältnis zum jeweiligen Einkommen (s. Tabelle II).

Tabelle II

Die Ergebnisse der Einnahmen bei dem Königlichen Hauptzollamt zu Aachen pro 1894 im Vergleiche zum Vorjahrre stellten sich wie folgt:

Benennung der Abgabezweige	Einnahme pro		in 1894	
	1893	1894	mehr	weniger
Zoll-Einnahme	4 211 942,60	4 085 014,65		126 927,95
Salzsteuer	473 726,70	471 945,10		1 781,60
Branntweinsteuer ^{a)})	280 632,45	276 069,60		4 562,85
Braumalzsteuer ^{a)})	174 956,55	181 006,73	6 050,18	
Reichsstempelsteuer	17 108,10	24 316,90	4 208,80	
Preuss. Stempelsteuer	180 814,00	184 277,50	3 463,50	
Erbschaftsteuer	179 736,50	287 583,00	107 846,50	
Salzkontrollgebühren	28,00	28,00		
Städt. Schlachtsteuer ^{b)})	427 767,23	448 187,56	20 420,33	
Städt. Brennmaterialiensteuer ^{b)})	98 196,83	95 049,55		3 147,28
Städt. Schlachthausgebühren ^{b)})	5 979,30	4 526,78		1 452,52
Städt. Biersteuer ^{b)})	54 239,44	56 023,25	1 783,81	
Städt. Kommunalzuschlag zur Braumalzsteuer ^{b)})	25 710,70	25 804,59	93,89	
Verwaltungskostenbeiträge	98 047,92	103 527,97	5 480,05	
Strafgelder	4 946,38	5 883,52	937,14	

^{a)}) incl. Übergangsabgaben

^{b)}) abzügl. der Verwaltungskosten

Quelle: Jahres-Bericht der Handelskammer für Aachen und Burtscheid für das Jahr 1894, Aachen 1895, Seite 214.

Sozialisten und rheinische Katholiken wenden sich entschieden gegen indirekte Steuern. Indirekte Steuern nehmen keine Rücksicht auf die Forderungen der verteilenden Gerechtigkeit, einem Grundanliegen der katholischen Sozialethik. Man sieht, daß nicht die Luxussteuern, sondern die Besteuerung des Konsums der breiten Masse höhere Einnahmen bringt, und daß das Reich dem Bürger schon eine hohe Last an indirekten Steuern aufbürdet, gegen die im Reichstag unter sozialen Gesichtspunkten Sturm gelaufen wird.

Bei allen Diskussionen im Finanzausschuß, die in der Zeitung „Echo der Gegenwart“ teilweise wiedergegeben werden, wird die Beachtung folgender Prinzipien bei der Aufstellung des Finanzplanes hervorgehoben:

1. Die finanzielle Autonomie der Stadt darf nicht gefährdet werden.
2. Die steuerlichen Leistungen der Bürger müssen den Leistungen der Kommunen für die Bürger in etwa entsprechen.
3. Die Einnahmen müssen stetig fließen, d.h., sie müssen eine geringe Abhängigkeit von konjunkturellen Schwankungen aufweisen und die Stadt auch nicht in Abhängigkeit von einzelnen großen Steuerzahlern bringen.
4. Mehrfachbelastungen der gleichen Einkommensquelle müssen vermieden werden.
5. Eine gleichmäßige Belastung in allen Städten der Rheinprovinz wird verlangt, um die Wettbewerbsgleichheit herzustellen.

Am 4. August 1894 fand eine von zahlreichem Publikum besuchte Stadtverordnetenversammlung statt. Es wurde besonders darauf hingewiesen, daß die wachsende Stadt jährlich wachsende Bedürfnisse hat, die die Aufstellung von Finanzplänen erschwert. Aufgrund des Kommunalabgabengesetzes müßten nun prinzipielle Entscheidungen für die nächsten Jahre getroffen werden. Es käme ein ungeheurer Steuerdruck auf die Bürger zu. Kernproblem war die Frage, in welchem Maße sollen die zu planenden Steuereinnahmen auf die verschiedenen Steuerarten verteilt werden. Diese Frage war stark umstritten. Es wird gerechnet: Der Staat zieht nach wie vor die Einkommensteuer mit 100 % heran. Die Stadt Aachen müsse einen Zuschlag von 100 % erheben, das macht 200 %. Der Staat gibt die Realsteuern für seine Rechnung auf und veranlagt sie zugunsten der Gemeinden. Nun handelt es sich darum, welcher Zuschlag soll seitens der Gemeinde auf diese bisher an den Staat gezahlten Realsteuern gelegt werden. Der Vorschlag geht dahin, auf jede dieser Steuern 150 % für Rechnung der Gemeinde zu legen, während bis dahin 100 % in die Taschen des Staates gewandert sind. Es wurde in Aussicht genommen, für eine Summe von etwa 93 000 Mark, die nicht gedeckt war, Luxussteuern zu erheben. Diese Frage wurde vertagt: Über diese neuen Steuern müsse noch näher diskutiert und nachgedacht werden, insbesondere im Hinblick auf die „Zweckmäßigkeit“, d.h., wohl die Ergiebigkeit. Beslossen wurde: eine Wildbret- und eine Geflügelsteuer. Diese war schon vorher in Aussicht genommen worden, wie in fast allen rheinischen Städten; und jetzt, entsprechend dem Vorbild anderer Städte im Rheinland, auch Fahrräder, Fuhrwerke, Pferde, Klaviere und

„Lustbarkeiten“ zu besteuern. „Der noch verbleibende Rest wird wohl dadurch aufgebracht werden müssen, daß wir eine an sich wohl berechtigte Erhöhung der Stücksatzsteuer für Kälber bei der Besteuerung im Schlachthause in Aussicht nehmen oder eine sogenannte Umsatzsteuer, d. h. einen städtischen Stempel für die Übertragung von Immobilien, wie er dem Staat bezahlt wird. Die letztere Steuer würde zweifellos zur weitaus erträglichsten gemacht werden können, die mehr aufbringen würde als alle anderen Steuern zusammen. Die Verwaltung ist nur aus dem Grunde nicht auf diese Steuern zurückgekommen, weil man im Finanzausschuß von vorne herein erklärt hatte, diese Steuern würden die Haus- und Grundbesitzer besonders unangenehm empfinden und es würde zweckmäßiger sein, von einer solchen besonderen Besteuerung des Grundbesitzes abzulassen. Indirekt ist es ja zweifellos eine Last, die auf dem Grundbesitzer ruht, freilich eine Last, die leicht getragen werden kann, da sie nur sehr selten eintritt.“²⁶

„Wenn sie nun, meine Herren, diese Steuer, die wir nötig haben ... beschließen, und wenn dieselbe einen Mehrertrag aufbringt, dann würde ich vom Standpunkt der Verwaltung nicht nur nichts dagegen haben, sondern außerordentlich dafür sein, das Plus der Steuer ausschließlich den Realsteuern zugute kommen zu lassen und die letzteren in dem Maße herabzusetzen, als wir durch solche Steuern weitere derartige Mehrerträge bekommen. Es handelt sich für die Verwaltung nur darum, daß zu tun, was nach Lage der Stadt Aachen und ihrer Nachbarschaft ein Gebot der Pflicht und obendrein der Weg ist, den das Gesetz anweist.“²⁷

Bei den anderen Steuern bleibt die große Ungewißheit, wieviel sie abwerfen werden: als Beispiel wird die Klaviersteuer in Solingen angeführt. Bei der Wildbret- und Geflügelsteuer werden etwa 15000 Mark veranschlagt. Alle Pferde, die nicht ausschließlich dem landwirtschaftlichen oder gewerblichen Betrieb dienen, sollen besteuert werden; die reinen Luxuspferde mit einem höheren, die anderen mit einem niedrigeren Satz. Kontrovers ist immer noch die Frage, ob man Pferde, die hauptsächlich einem Gewerbebetrieb dienen, von der Steuer freistellen sollte. Es wird ein Ertrag von 6000 Mark angenommen.

Dabei wird auch die Frage des „Aufwandes“ diskutiert. Der Vorsitzende betont: „Die Motive des Aufwandes gehen die Steuerbehörde nichts an, es komme der Aufwand selbst in Betracht, wenn Fuhrwerke zu „Spritzfahrten“

²⁵ Das Verhältnis der Gebäudesteuer zur Einkommenssteuer, in: Echo der Gegenwart, Nr. 170, 27. Juli 1894. Stellungnahme des Grund- und Hausbesitzervereins, in: Echo der Gegenwart, Nr. 173, 1. Blatt, 31. Juli 1894 und Nr. 180, 2. Blatt, 8. August 1894. Gebäudeveranlagung: vgl. Wagner, S., Die Staatliche Grund- und Gebäudesteuer in der preußischen Rheinprovinz von 1815 bis 1895, Schriften zur Rheinisch-Westfälischen Wirtschaftsgeschichte Bd. 31. Köln 1980. S. 213.

²⁶ zit. in: Echo der Gegenwart Nr. 178, 5. August 1894, Blatt 2, Finanzplan zur Ausführung des Kommunalabgabengesetzes.

²⁷ zit. in ebd.

verwendet würden, während andere auf Schusters Rappen führen oder eine Droschke nehmen müßten, könnten sie auch eine Steuer ertragen. Seines Erachtens diene eine sehr große Anzahl dieser Pferde und Wagen einem sehr ausgedehnten Vergnügen. Er glaube, es sei kein Mensch in der ganzen Stadt, der dieses nicht bezeugen könne. Da sei es doch berechtigt, wenn auch für diese Objekte mitgezahlt werde.“²⁸

Stücksatz für das Gewicht der Kälber: Hier wird bei einer Erhöhung der Steuersätze ein Ertrag von etwa 20 000 Mark angesetzt. Klar ist, daß die Metzger diese Steuer auf den Konsumenten abwälzen werden. Dagegen wird eingewendet, die Erhöhung sei verhältnismäßig leicht zu tragen, jedenfalls gering. Es wird darauf hingewiesen, daß nur in wenigen Städten noch eine Besteuerung des Fleisches stattfände. Diese würde zum großen Teil von den unteren Klassen getragen. Es wird die Frage debattiert, ob man die unteren Klassen noch mehr tragen lassen wolle. Deswegen wird von vielfacher Seite diese Steuer kritisiert — es wird entgegnet, daß es sich zunächst nur um eine Erhöhung der Steuer auf Kalbfleisch handelt. Nach einer längeren Debatte wird festgestellt, daß beim Stücksatz für Kälber die bisherige Regelung einen Mangel enthalte, der durch die neue Steuer ausgeglichen werden solle. Die Steuer wird mit 15 gegen 10 Stimmen bei einer Stimmenthaltung *abgelehnt*²⁹.

Erhöhung der Hundesteuer: Wie in allen anderen Städten der Monarchie empfiehlt die Finanzkommission eine Erhöhung der Hundesteuer, in der Weise, daß die großen und dabei auch gefährlichen Hunde mit 30 Mark, alle anderen Hunde mit 15 Mark (statt bisher 12 Mark) besteuert werden sollen. Es wird darauf hingewiesen, daß man sich in den meisten Städten für eine Durchschnittssteuer von 20 Mark pro Hund ausgesprochen habe. Die Steuer wird in der vorgeschlagenen Form, 30 Mark für große Hunde, 15 Mark für kleine, angenommen. Was als großer Hund gilt, wird präzisiert. Ferner wird eine Erhöhung der Gebühren der Baupolizei beschlossen.

Schließlich eine Automatensteuer: Festgestellt wird, es sei noch keine Untersuchung angestellt worden. Diese wird der Verwaltung übertragen. Zunächst muß geprüft werden, ob sie gesetzlich zulässig ist. Es sei zusätzlich zu fragen, ob der Kontrollapparat zur Erhebung dieser Steuer nicht so groß werde, daß er eine nicht vertretbare Belästigung des Publikums herbeiführe. Infolge der Schwierigkeit der Kontrolle wird vorgeschlagen, auf die Erhebung einer solchen Steuer zu verzichten.

Die Einführung einer Marktwarensteuer wird angeregt, zum Schutze der Bäcker gegen die von auswärts eingeführten Backwaren. Auch diese Frage wird an den Finanzausschuß überwiesen³⁰.

²⁸ zit. in ebd.

²⁹ ebd.

³⁰ ebd.

Luxusmobiliarsteuer: Im Finanzausschuß wurde angeregt, ob man nicht die Feuerversicherungspolicen zur Gemeindebesteuerung heranziehen könne, um dadurch eine Grundlage für eine Luxusmobiliarsteuer zu bekommen. Dies führt zur Frage der Besteuerung der öffentlichen Feuerversicherungsanstalten und deren Beiträgen zu den Feuerlöschkosten. Man könnte auch eine Policensteuer einführen. Diese würde von den Versicherungsanstalten auf das Publikum überwälzt. Der Abschluß einer Feuerversicherung wird aber nicht als Luxus angesehen, sondern als eine Notwendigkeit. Die Frage wird an den Ausschuß zurückverwiesen. Die Besteuerung von Klavieren und Fahrrädern wird vertragt³¹.

Eine Steuer auf Gold- und Silbersachen wird besprochen, sie sollte rund 30 000 Mark erbringen. Der Abgeordnete Talbot erklärt: „Wenn man in dieser Weise fortfahren, neue Steuern vorzuschlagen, würde die Findigkeit für neue Steuern kein Ende nehmen. Für acht Punkte habe sich die Versammlung entschlossen, drei weitere Steuern seien dem Finanzausschusse zur Beratung aufgegeben worden. Wenn das so weitergehe, werde man aus den Beratungen nicht herauskommen.“³²

Es gab eine von der Versammlung beschlossene *Steuerordnung für die Erhebung von Lustbarkeitssteuern*, die vom Bezirksausschuß für die Dauer von drei Jahren genehmigt wurde. Diese erfaßte u. a. den Betrieb eines Hippodroms. Wenn weibliches Personal zum Reiten zugelassen war, wurde der Satz von 50 Mark erhoben, sonst nur der Satz von 20 Mark, „da es zu den Aufgaben der Polizeibehörde gehöre, das anstößige Reiten von weiblichen Personen zu verbieten.“³³ Seitens des Finanzausschusses wurde empfohlen, sich in dieser Sache der Entscheidung des Bezirksausschusses zu fügen.

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß die Kommunalsteuerreform von 1893 den Gemeinden keine Erleichterungen sondern Probleme gebracht hat, die die Gemeinden auch auf längere Sicht nicht lösen konnten. Dies zeigt sich daran, daß die Gemeinden am Ende des Jahrhunderts immer höhere Zuschläge zu den Staatssteuern erheben mußten (s. Tabelle III u. IV).

Die Erhebung von indirekten Steuern und ihre Vervielfältigung (durch viele kleinere Steuern) sowie insbesondere die Erhöhung der Gebäudesteuer wurde unter sozialen Gesichtspunkten kritisiert. Daß indirekte Steuern, die die breite Masse der Bevölkerung treffen und dementsprechend einen höheren Ertrag bringen, unerwünscht sind, ist ein ständiger Topos in der finanzwissenschaftlichen und politischen Diskussion des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Diese Diskussion wird auch in Aachen geführt.

Darüber hinaus wird die Diskussion erweitert auf die Frage der Überwälzbarkeit der Gebäudesteuern. Die Gebäudesteuern, die den Eigentümer treffen,

³¹ ebd.

³² zit. in ebd.

³³ zit. in ebd.

werden in der Miete überwälzt. Höhere Gebäudesteuern bedeuten also höhere Mieten für die Klassen, die zur Miete wohnen. Sie treffen in Relation zum Einkommen die unteren Einkommensschichten stärker als die oberen. Dieser Gesichtspunkt wird in einer Stadt wie Aachen mit einem hohen Anteil an Arbeitern besonders heftig diskutiert. Sie führt dazu, daß die Gegensätze zwischen denjenigen, die von der Einkommensteuer getroffen werden, und denjenigen, die durch die überwälzten indirekten Steuern und die Gebäudesteuer getroffen werden, in scharfer Form hervortreten.

Diese Auseinandersetzungen haben nicht nur die Kluft innerhalb der städtischen Bevölkerung erweitert, sie haben auf der anderen Seite auch zu einer gemeinsamen Front gegen die preußische Regierung geführt, die von dem Argument getragen wurde, daß die Regierung des Landes die ergiebigste Steuer, nämlich die Einkommensteuer, für sich reservieren wolle.

In dieser ganzen Diskussion spielt ein Argument eine wichtige Rolle, nämlich die Sicht der Einkommensteuer als modernste und gerechteste Form der Besteuerung. Wenn sich der preußische Staat die Ausgestaltung dieser Steuer vorbehält, dann bedeutet das, daß er die sozialen Tatbestände, die mit einer solchen Steuer verknüpft sind, auch selbst gestalten will. Dies wiederum wird als Eingriff in die Autonomie der Städte gesehen, die gerade durch die Zuschläge zur Einkommensteuer an der Gestaltung der Verteilung von Steuerlasten auf die oberen und unteren Klassen frei sein wollten.

Anknüpfend an die Steuerreform wird die Frage der Gerechtigkeit der Besteuerung angeschnitten. Sind direkte Steuern sozial gerechter als indirekte? Sind Objektsteuern sozial gerechter als die Besteuerung des Einkommens? Für viele galt es damals als Dogma, daß die Einkommensteuer nach Wesen und Anlage gerecht sei, während die indirekten Steuern grobe und daher unsozial wirkende Steuern sind, weil sie auf die Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers keine Rücksicht nehmen. Gegen eine solche verallgemeinernde Wertung werden zwei Gesichtspunkte hervorgehoben: 1. Die Einkommensteuer weist vielfache Mängel auf, die besonders an die Deklarationspflicht anknüpfen und an die Fähigkeit der Verwaltung, die Erklärungen der Steuerzahler zu überprüfen; 2. Die Überwälzung. Die Auffassung, daß direkte Steuern gerechter sind, geht davon aus, daß die direkten Steuern wirklich von demjenigen getragen werden, dem das Gesetz sie auferlegt. Ob diese Voraussetzung tatsächlich im Wirtschaftsleben des ausgehenden 19. Jahrhunderts erfüllt werden konnte, ist zu bezweifeln; ob die Überwälzung gelingt, ist eine Frage der Machtposition am Markt. Sie hängt also nicht nur vom Willen des Leistenden, sondern von dem Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage ab. Zwischen der Vorstellung des Gesetzgebers und der wirtschaftlichen Realität kann eine weite Kluft liegen.

Die Einkommensteuer ist im ausgehenden 19. Jahrhundert stark überschätzt worden, als sie „Königin der Steuern“ genannt wurde. Das Argument, die Gemeinden müßten auf eigene Füße gestellt werden durch eigene Steuerquellen

*Tabelle III: Aufkommen an Gemeindesteuern – Vergleich Aachen-Wiesbaden**

		1894	1895	1902	1907	1910
Realsteuern						
	Grund- u. Gebäudesteuern					
Aachen	206 780	509 260	963 530	1 181 782	1 405 500	
Wiesbaden	280 997	418 140	925 130	1 278 620	1 410 000	
	Gewerbe- u. Betriebssteuern					
Aachen	80 041	217 900	437 944	633 364	811 400	
Wiesbaden	88 038	98 960	201 982	326 237	339 100	
	Sämtliche Realsteuern					
Aachen	286 821	727 160	1 410 474	1 815 146	2 229 900	
Wiesbaden	369 035	517 100	1 127 112	1 611 912	1 821 100	
	Einkommensteuer					
Aachen	1 473 486	1 001 380	1 938 429	2 596 569	3 725 000	
Wiesbaden	1 043 965	1 093 400	1 685 822	2 440 422	2 590 000	
	Aufwandsteuern					
Aachen	32 140	38 410	61 447	81 079	107 000	
Wiesbaden	31 000	40 000	61 645	86 190	84 400	
	Verkehrssteuern					
Aachen	–	90 000	82 420	77 991	160 000	
Wiesbaden	–	120 000	416 624	540 787	480 000	
	Verbrauchsteuern					
Aachen	609 779	625 123	821 206	948 948	393 000	
Wiesbaden	550 000	572 500	755 531	818 349	440 000	
	Gesamt der erhobenen Gemeindesteuern					
Aachen	2 402 226	2 482 073	4 313 976	5 519 733	6 614 900	
Wiesbaden	1 994 000	2 343 000	4 046 734	5 407 690	5 418 500	

Quelle: Zusammengestellt aus: Preuß. Landtag, Haus der Abgeordneten, 17. Leg. Per. (1892/93) Anlagen Bd. 3, sowie: Martini, P.: Die Einkommesteuerzuschläge in den größeren preußischen Städten in ihrer Entwicklung seit der Miquelschen Steuerreform, Berlin 1904, Tab. I, IIa, III.

* Wiesbaden war im ausgehenden 19. Jahrhundert die Stadt mit der größten Millionärssiede.

in Gestalt der Realsteuern, erscheint wenig überzeugend. Die Städte konnten diese Unabhängigkeit von der Einkommensteuer nicht erreichen³⁴.

Tabelle IV
Vergleich des Steueraufkommens Aachen – Wiesbaden

	1895	1900	1905	1910
<i>Staatseinkommensteuer</i>				
Aachen	100	110	135	177
Wiesbaden	90	90	100	100
<i>Grund- und Gebäudesteuer</i>				
Aachen	125	152	183,77	230
Wiesbaden	112,5	112,5	139,5	160
<i>Gewerbesteuer</i>				
Aachen	125	200/180	220	242
Wiesbaden	112,5	112,5	125	150

Quelle: Zusammengestellt aus Martini, a. a. O., Tab. IV.

Die Versuche, neue indirekte Steuern für die Gemeinden zu finden, zeigen, daß Luxussteuern nicht ergiebig sind; nur die Besteuerung des Konsums der breiten Masse der Bevölkerung durch eine Fülle verschiedener Steuern ergibt nennenswerte Einnahmen. Diesen Einnahmen steht der Verwaltungsaufwand gegenüber; dabei muß aber beachtet werden, daß der Verwaltungsaufwand auch bei der Einkommensteuer mit Deklarationspflicht in den Anfangsjahren relativ hoch war im Vergleich zur Klassensteuer.

Die städtische Autonomie gegenüber der Staatsregierung ist ein zweiter wichtiger Punkt in der Auseinandersetzung. Der Druck, den die Staatsregierung auf die Städte dadurch ausübt, daß sie bei Überschreitung der Zuschläge von 100 % in die Finanzautonomie nachhaltig einzugreifen droht, wird nachdrücklich abgelehnt. Die Bedrohung dieser Autonomie und ihre Aufhebung wird als Teil der Strategie der Staatsregierung angesehen.

Die Reformvorschläge, die insbesondere Adolph Wagner bei den Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik 1877 in Berlin formulierte, haben die Begründung zu dem Gesetz stark geprägt. In der Praxis haben sie aber zu anderen Ergebnissen geführt, als Wagner voraussah.

³⁴ Die Auffassung von Scholz, daß „das Kommunalabgabengesetz doch im allgemeinen nicht nur die von ihm erstrebten Wirkungen erzielt hat, sondern daß es, wenn man die außerordentlichen Schwierigkeiten der Materie in Betracht zieht, wohl als eines der besten Gesetze betrachtet werden kann, die in neuerer Zeit erlassen worden sind“, erscheint zu optimistisch. E. Scholz, S. 318.

Politische und ökonomische Probleme des Finanzausgleichs in der Ersten Österreichischen Republik¹

Von Josef Wysocki, Salzburg

I. Elemente der politischen Struktur bis 1918

Die Geschichte des Finanzausgleichs ist grundsätzlich eng mit der Ausprägung föderalistischer Staatsverfassungen verbunden. In Österreich unterscheidet sich dieser Entwicklungsgang des Staatsaufbaus erheblich von einem anderen Föderalismustyp, der geradezu als „klassisch“ bezeichnet werden darf. Er fand in Staaten wie der Schweiz, den USA oder auch dem Deutschen Reich Verwirklichung. Ihnen ist gemeinsam, daß die föderalistischen Strukturen durch den Zusammenschluß von Einzelstaaten zu einem Bundesstaat geschaffen wurden. Infolgedessen war dort stets ein Spannungsverhältnis zwischen „Bund“ und „Ländern“ mit Institutionspluralismus vorgegeben. In Österreich dagegen ist das Geschehen anders abgelaufen:

Im Ausbau des absolutistischen Zentralstaates sind dort die intermediären Gewalten schrittweise abgebaut und schließlich eliminiert worden. Ihre Wiederherstellung erfolgte im Zuge der konstitutionellen Bewegungen seit 1848 (1). Kann im Sinne einer gegenwärtig gerne gebrauchten Terminologie das Geschehen im Absolutismus als Sieg der „Zentrale“ gedeutet werden, so vollzog sich in der konstitutionellen Ära eine Wiederaufwertung der „Peripherie“. Allerdings blieb in den Ländern bis zum Ende der Monarchie die „Zentrale“ präsent durch die „Landesfürstlichen Behörden“, die bis auf die untere Verwaltungsebene hinunterreichten².

Nachdem die ersten Dezentralisierungstendenzen der neoabsolutistischen Restauration zum Opfer gefallen waren, lebten sie in den 1860er Jahren wieder auf. Diese Tendenzen brachten den nachrangigen Gebietskörperschaften auch eine gewisse finanzpolitische Autonomie. Den Ländern wurde sie durch das „Februar-Patent“ von 1861 beschert, den Gemeinden durch die Gesetzgebung des Jahres 1862. Damit waren nun „von oben nach unten“ die Partner jenes Beziehungsgeflechtes konstituiert, für das sich in Österreich ebenso wie im Deutschen Reich während der Zwanziger Jahre die Bezeichnung „Finanzausgleich“ durchsetzte.

¹ Darüber zusammenfassend: *Mayrhofer*, Ernst (Hrsg.): Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern, 5. Aufl, Bd. 2, 1896, S. 5ff., 227ff. und 418ff.

² ebd., Bd. 1, S. 96ff.

II. Entwicklungslinien des Finanzausgleichs in der Monarchie

1. Aufgaben

Bei der Konstituierung der autonomen Gebietskörperschaften wurden diesen einerseits bestimmte Aufgabenbereiche zugewiesen³. Andererseits erhielten sie auch gewisse Einnahmequellen, um die aus ihren Aufgaben resultierenden Aufwendungen bestreiten zu können.

Bei der Gestaltung dieser Aufgaben hatten Länder und Gemeinden unterschiedliche Freiheitsgrade. Den Ländern wurden durch verfassungsrechtliche Normen „Landesangelegenheiten“ zugewiesen, bei deren Wahrnehmung sie weitreichende Autonomie genossen.

Das Aufgabenfeld der Gemeinden gliederte sich in zwei Wirkungskreise, den selbständigen und den übertragenen. Der selbständige Wirkungskreis umfaßte:

„.... überhaupt alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann.“⁴

Im selbständigen Wirkungskreis war die Gemeinde also innerhalb des gesetzlichen Rahmens zu eigenverantwortlichem Handeln berechtigt. Anders dagegen im übertragenen Wirkungskreis. Dort galt:

„.... die Verpflichtung derselben zur Mitwirkung für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung...“⁵

2. Einnahmen

Die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Einnahmen stammten aus Quellen, die weitgehende Gestaltungsautonomie boten und umfaßten entweder eigene Steuern oder Zuschläge zu den verschiedenen Staatssteuern. Zu einem „Finanz-

³ ebd., Bd. 2, S. 268, Landesordnung für Österreich unter der Enns mit ähnlichen Formulierungen in den Landesordnungen der übrigen cisleithanischen Länder: „§ 18. Als Landesangelegenheiten werden erklärt: I. Alle Anordnungen in Betreff: 1. der Landeskultur; 2. der öffentlichen Bauten, welche aus Landesmitteln bestritten werden; 3. der aus Landesmitteln dotierten Wohlthätigkeitsanstalten; 4. des Voranschlasses und der Rechnungslegung des Landes, sowohl a) hinsichtlich der Landeseinnahmen aus der Verwaltung des dem Lande gehörigen Vermögens, der Besteuerung für Landeszwecke und der Benützung des Landesredits, als b) rücksichtlich der ordentlichen und außerordentlichen Landesausgaben. II. Die näheren Anordnungen inner den Grenzen der allgemeinen Gesetze in Betreff: 1. der Gemeindeangelegenheiten; 2. der Kirchen- und Schulangelegenheiten; 3. der Vorrampsleistung, dann der Verpflegung und Einquartierung des Heeres; endlich III. die Anordnung über sonstige, die Wohlfahrt oder die Bedürfnisse des Landes betreffende Gegenstände, welche durch besondere Verfügungen der Landesvertretung zugewiesen werden.“

⁴ Reichsgemeindegesetz vom 5. März 1862 R.G.B. Nr. 18, Art. IV, zitiert nach Mayrhofer, Bd. 2, S. 434.

⁵ ebd., Art. VI.

ausgleich“ im Sinne kompensierender Zahlungsströme bot sich in diesem System also überhaupt kein Platz.

Die Wende kam mit der großen Steuerreform 1896. Ihr Kern bestand in der Neueinführung der „Personaleinkommenssteuer“. Diese im damaligen Sinne hochmoderne Personalsteuer sollte von Zuschlagsrechten der Gebietskörperschaften von vornherein ausgenommen bleiben, um innerhalb des gesamten Staatsgebietes Belastungsgleichheit zu gewährleisten und dadurch Ertragsmaximierung zu gestatten. Indem Länder und Gemeinden nun von eigenverantwortlich zu gestaltender Partizipation an dieser Steuer ausgeschlossen blieben, ergab sich in Österreich die Notwendigkeit interkorporativer Finanzoperationen. Diese blieben allerdings rein vertikal. Die Überweisungen von Seiten des Zentralstaates wurden nach dem Aufkommen bestimmter Staatssteuern aufgeschlüsselt⁶. Bemühungen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft sind nicht erkennbar. Dieses war die erste Phase eines Prozesses, in dem der Zentralstaat versuchte, die nur wenige Jahrzehnte alte Steuerautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften abzubauen und durch Überweisungen zu ersetzen.

Der nächste Schritt bestand darin, daß das Überweisungssystem nun auch auf die fiskalisch bedeutenden Getränkesteuern ausgedehnt wurde. Mit der Einbeziehung der Biersteuer in diese Regelung im Jahre 1916 fanden diese Bemühungen ihre Vollendung. Der Zentralstaat erwies sich bei der Bemessung der Überweisungszahlungen als großzügig und erleichterte damit den Ländern den Verzicht auf wesentliche Teile ihrer steuerpolitischen Autonomie.

In der historischen Realität fand die Umstrukturierung des Finanzausgleichs mit den Maßnahmen von 1916 ihr Ende. In den Augen der Zeitgenossen sollte das allerdings nicht mehr sein als ein vorübergehendes, kriegsbedingtes Innehalten auf einem weiterführenden Weg. Ausführliche Planungen spielten bereits mit Möglichkeiten, an die Stelle des Steuerverbundes ein System allgemeiner Finanzzuweisungen (Dotationen) zu setzen. Sie sollten anhand eines Schlüssels sowohl nach Merkmalen der Wirtschaftskraft als auch nach dem Bedarf verteilt werden. Damit wäre also erstmals ein echter Ausgleich zwischen gleichrangigen Gebietskörperschaften angestrebt worden⁷.

Die Gemeinden blieben von all diesen Veränderungen unberührt. Ihre Einkünfte beschränkten sich nach wie vor auf Zuschläge und eigene Steuern. Zu diesen letzten trat seit 1899 auch die fiskalisch nicht uninteressante „Gemeindebesoldungssteuer hinzu⁸. Vollzog sich in den letzten Jahrzehnten der Monarchie

⁶ Pfaundler, Richard: Der Finanzausgleich in Österreich. Ein Beitrag zur Entwicklungsgeschichte der finanziellen Beziehungen zwischen Staat, Ländern und Gemeinden in den Jahren 1896 bis 1927, Wien 1927, S. 3ff.

⁷ ebd., S. 19 ff.

⁸ ebd., S. 5 — Die Reichshauptstadt Wien war angesichts ihrer besonderen Belastungen am Aufkommen der staatlichen Verbrauchsteuern beteiligt; ebd. S. 4.

in Cisleithanien für die Beziehungen zwischen Zentralstaat und Ländern der Übergang vom Trennsystem zum Verbundsystem mit der Perspektive zum Zuweisungssystem, so blieb es für die Gemeinden nach wie vor bei dem Trennsystem. In der Staatsverfassung zeigt die Monarchie eine deutliche Tendenz zu einer Föderalisierung des politischen Systems, die als Konzession an politische Partizipationsforderungen gewährt wurde. In der Finanzverfassung fanden diese Bewegungen aber nur vorübergehend Niederschlag. Das gilt zumindest dann, wenn Steuerautonomie als Korrelat der politischen Länderautonomie anerkannt werden soll. Diese nämlich geriet mit gesamtstaatlichen Zielen der Steuerpolitik in Widerspruch und wurde ihnen geopfert.

Die Entwicklung der dezentralen Finanzmassen kann nur im Bezug auf die Länder quantifiziert werden (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1
Ausgabenentwicklung von Zentralstaat und Ländern

Jahr	Staat	Länder - Mio. Kronen -	Anteil der Länder	
				%
1870	664,6	2,5		0,4
1910	1450,7	391,7		27,0

Quelle: Wysocki, J.: Infrastruktur und wachsende Staatsausgaben. Das Fallbeispiel Österreich 1868–1913, *Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 20, 1975, Seite 64 und 109.

Vergleichbare Daten für die Gemeinden liegen in der amtlichen Statistik nicht vor. In ausgewählten Gemeinden wuchsen die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung von 41,2 Kronen im Jahre 1882 auf 97,8 Kronen im Jahre 1910⁹.

III. Der Weg zur Republik Österreich und zur bundesstaatlichen Verfassung

Am Ende der Monarchie blieb keine staatliche Einheit, die den fraglos gültigen räumlichen Rahmen für den Aufbau der Republik Österreich abgegeben hätte. Diese unterscheidet sich damit wesentlich von den Anfängen der Weimarer Republik.

Die 1911 gewählten Reichsratsabgeordneten deutscher Sprachgebiete Cisleithaniens konstituierten sich am 21. Oktober 1918 als „provisorische Nationalversammlung des selbständigen deutsch-österreichischen Staates“. So schufen

⁹ Wysocki, Josef: Infrastruktur und wachsende Staatsausgaben. Das Fallbeispiel Österreich 1868–1913, *Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 20, 1975, S. 75.

sie den Grundstock des künftigen Staatswesens, für das Clemenceau's vielzitierte Satz galt: „L'Autriche c'est ce qui reste“. Am 12. November 1918 proklamierte die provisorische Nationalversammlung die Republik „Deutsch-Österreich“, ihr territorialer Umfang aber blieb fraglich. Einerseits ließen die Gebietsansprüche der Nachbarstaaten Zweifel offen und andererseits fehlte es dieser Republik schlicht an einer territorialen Bezugsbasis.

Die „pragmatische Sanktion“ hatte bisher das gemeinsame Fundament der Habsburgerländer gebildet¹⁰. Sie galt nun nicht länger. Karl Renner wies den Ausweg aus diesem Dilemma mit seinem Vorschlag vom 29. Oktober 1918, daß die Länder durch Beitrittsverklärungen ihre Zugehörigkeit zum Verband des „Staates Deutsch-Österreich“ festlegen sollten¹¹. Dies geschah in den folgenden Wochen. So erscheinen die Länder am Anfang der Österreichischen Republik als originäre Träger der Staatlichkeit. Die Folgerung liegt nahe, daraus von vornherein eine starke Position des Föderalismus gegenüber zentralstaatlichen Tendenzen des „Unitarismus“ zu erschließen. Tatsächlich aber sind Differenzierungen notwendig.

Die Länder sahen sich selbst in ihren Beitrittsverklärungen nicht als Träger eigener Staatlichkeit, sondern als „Selbstverwaltungskörper“. Diese Auffassung kam zentralistischen Vorstellungen entgegen, die damals in Wien, im Verwaltungsausschuß der provisorischen Nationalversammlung, Verbreitung gefunden hatten. Sie hatten ihre Basis in einem Bündnis zwischen der soeben an die Macht gekommenen Sozialdemokratie und der fortbestehenden zentralen Bürokratie¹². Prominentester Sprecher dieser Bestrebungen wurde Karl Renner, seit dem 19. Dezember 1918 „Staatskanzler“ und dem Wort eines Zeitgenossen gemäß „Imperator redivivus“. In dieser Konstellation konnten sogar Überlegungen zur Fortführung der ehemaligen landesfürstlichen, zentralgesteuerten Behörden in den Ländern angestellt werden¹³. Unitarismus schien einen Augenblick lang die Grundkonzeption für die künftige Gestaltung der Republik zu werden. Dann aber erfolgte die föderalistische Reaktion. Seit Mitte November 1918 begriffen sich die Länder mehr und mehr als Inhaber eigener Staatlichkeit¹⁴. Diese Tendenzen drückten sich folgendermaßen aus:

1. In Verfassungskonzepten wurde der Bundesstaat als Zusammenschluß der „freien Völker der selbständigen Länder“ charakterisiert¹⁵.
2. In Tirol und Vorarlberg wurde ernsthaft der Anschluß an andere Staaten, an das Deutsche Reich und die Schweiz erwogen¹⁶.

¹⁰ Walter, Friedrich: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte von 1500-1955, Wien u.a. 1972, S. 84.

¹¹ Ableitinger, Alfred: Grundlegung der Verfassung, in: Weinzierl, Erika und Skalnik, Kurt (Hrsg.), Geschichte der Ersten Republik, Bd. 1, Graz u.a. 1983, S. 152ff.

¹² ebd., S. 151.

¹³ ebd., S. 160.

¹⁴ ebd.

¹⁵ ebd., S. 166.

Erst das Bundesverfassungsgesetz (B-VG) vom 1. Oktober 1920 beendete diese Auseinandersetzung. Seine einstimmige Verabschiedung darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß es nur einen Minimalkonsens darstellte, den „Torso einer Verfassung“¹⁷. Es verzichtete auf wesentliche Bestandteile einer erschöpfenden Verfassungsurkunde. So fehlte dort beispielsweise eine Definition der Grundrechte, wie sie die Weimarer Reichsverfassung in den Artikeln 109 f. enthielt. Daher blieben auch in der Republik die diesbezüglichen Normen der Monarchie aus den Jahren 1862 und 1867 in Kraft und gelten übrigens auch heute noch.

Die Ausgrenzung bestimmter Materien aus dem verfassungschaffenden Prozeß erklärt sich durch die Gegebenheiten der politischen Machtverhältnisse: Otto Bauer sah sie als „Gleichgewicht der Klassenkräfte“, als ein Patt zwischen Sozialismus und Bourgeoisie. Hatte diese letztere in der Umsturzperiode die Sozialisten als einzige Ordnungsmacht akzeptiert, so erstarkten ihr Selbstbewußtsein und ihre Widerstandskraft kontinuierlich von 1919 bis 1922¹⁸. Das „Gleichgewicht der Klassenkräfte“ fand Ausdruck in den Wahlen zur „konstituierenden Nationalversammlung“ vom 16. Februar 1919. Sie führten zu folgender Mandatsverteilung^{19, 20}.

Sozialdemokraten	— 72
Christlich Soziale	— 69
Deutsch Nationale	— 26
Sonstige	— 3

Die sozialistische SDAP gebot also über eine sehr knappe relative Mehrheit. Die Bürgerlichen erwiesen sich jedoch in ihrer Gesamtheit als stärker, blieben allerdings durch erhebliche Gegensätze gespalten. Die „rot-schwarze“ Koalition, die aus diesen Wahlen hervorging, brach schon am 10. Juni 1920 auseinander. Die Neuwahlen vom 17. Oktober 1920 führten zu erheblichen Verlagerungen in der Mandatsverteilung:

Christlich Soziale	— 79
Sozialdemokraten	— 62
Großdeutsche	— 16
Bauernpartei	— 6
Sonstige	— 1

¹⁶ Über Tirol vgl.: Staudinger, Anton: Aspekte christlichsozialer Föderalisierungspolitik 1918-1920, in: Die österreichische Verfassung von 1918-1938. Protokoll des Symposiums in Wien am 19. Oktober 1977, Wien 1980, S. 66; über Vorarlberg: Wanner, G.: Vorarlberg, in Weinzierl-Skalnik, Bd. 2, S. 1033f.

¹⁷ Ableitinger, S. 179.

¹⁸ Bauer, Otto: Die österreichische Revolution, Wien 1923, S. 199.

^{19, 20} Weinzierl-Skalnik, Bd. 2, S. 1092.

Dieses Wahlergebnis schloß eine Fortführung der großen Koalition aus und ließ wechselnde bürgerliche Mehrheiten an deren Stelle treten. Daran sollte sich bis zum Ende der Demokratie nichts mehr ändern.

Für die Entwicklung föderalistischer Prinzipien und ihren verfassungsrechtlichen Ausdruck wurden die folgenden Faktoren bestimmend:

Die anfängliche Überlegenheit der Sozialdemokratie konnte sich nur in bestimmten Schwerpunkten behaupten. Nur in Wien verfügte sie dauerhaft über die absolute, und in Kärnten über eine relative Mehrheit. In den anderen Ländern dagegen überwogen bürgerliche Mehrheiten zumeist unter Führung der Christlich Sozialen. Diese profilierten sich damit in gewissem Ausmaß zur „Länderpartei“, blieben allerdings auch von zentralistischen Tendenzen nicht frei. Bei den Sozialisten war umgekehrt Renners Zentralismus keineswegs unangefochten, und Befürworter des Föderalismus ließen sich auch in seiner Partei deutlich vernehmen²¹. Dazu trug die Tatsache nicht unwe sentlich bei, daß die SDAP ihren Schwerpunkt in Wien hatte, und daß seit dem 1. Jänner 1922 die Hauptstadt von Niederösterreich getrennt ein eigenes Bundesland bildete²².

Über alle Parteien hinweg konnte der Föderalismus in Österreich auf eine so breite Unterstützung zählen, daß die verfassungsgebende Nationalversammlung einstimmig im B-VG festlegen konnte:

„Artikel 2. Österreich ist ein Bundesstaat“.

„Artikel 6¹. Für jedes Land besteht eine Landesbürgerschaft. Voraussetzung der Landesbürgerschaft ist das Heimatrecht in einer Gemeinde des Landes.“

So zeigt sich denn in Österreich von 1861 bis 1920 eine Bewegung, die in konstitutioneller Hinsicht als permanentes Erstarken des Föderalismus interpretiert werden darf. Die Aufwertung der Peripherie ist unübersehbar. Dieser Trend ist der gleichzeitigen Entwicklung im Gebiet des Deutschen Reiches genau entgegengesetzt. Dort schwächte sich die Länderautonomie immer mehr ab und erfuhr durch die Weimarer Reichsverfassung starke Restriktionen zugunsten unitarischer Vorstellungen.

IV. Grundlegung der Finanzverfassung

Die Finanzverfassung entstand auf einem Weg abgestuften Konsenses. Er reicht von der Einstimmigkeit bis zur einfachen Gesetzgebungsme hrheit.

Genereller Konsens fand sich für bestimmte Grundpositionen, die daher in das B-VG aufgenommen wurden. Dort hieß es:

²¹ Ableitinger, S. 162 und 171.

²² Artikel 114 B-VG bot die Möglichkeit einer Lösung Wiens aus dem Verband des Landes Niederösterreich. Diese wurde durch die Trennungsgesetze vom 29. Dezember 1921 verwirklicht. Sie traten am 1. Januar 1922 in Kraft. Vgl. Pfaundler, S. 82.

„Artikel 10. Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in den folgenden Angelegenheiten ...“

4. Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind ...

Artikel 13.¹ Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung hinsichtlich der Regelung, welche Abgaben dem Bund, den Ländern und den Gemeinden zustehen, der Regelung der Anteilnahme der Länder an den Einnahmen des Bundes und der Ausgaben der Länder und Gemeinden.“

In diesen beiden Texten lassen sich Anklänge an Art. 8 der Weimarer Reichsverfassung ausmachen. Er lautet:

„Das Reich hat ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden ...“

Die absolutem Konsens zugänglichen Regeln sicherten also in erstaunlichem Gegensatz zu den föderalistischen Grundtendenzen Positionen, die als zentralistisch interpretiert werden dürfen. Wie sehr ihnen dieser Charakter eignete, zeigt der Vergleich mit der deutschen Reichsverfassung von 1871, wo von allgemeiner abgabenrechtlicher Gesetzgebungskompetenz der Zentrale keine Rede war. Statt dessen wurden dem Reich bekanntlich nur ausdrücklich Zölle und gemeinschaftliche Verbrauchssteuern als autonom zu gestaltende Abgaben zugewiesen.

In den vorbereitenden Verhandlungen zur Verfassung der Österreichischen Republik wurde aber deutlich, daß jede Konkretisierung der Finanzverfassung, die über die bereits zitierten Artikel 10 und 13 hinausging, Schwierigkeiten begegnete. In den sogenannten „Länderberatungen“ bestand Übereinstimmung nur darüber, daß das in der Monarchie entstandene System der Finanzzuweisung abzuschaffen sei. Die Frage, wie dies geschehen könne, wurde jedoch absichtsvoll aus den Verfassungsberatungen ausgeklammert²³. Erst zwei Jahre nach dem Bundesverfassungsgesetz, also schon im Zeichen einer bürgerlichen Regierungskoalition, kam die eigentliche Finanzverfassung zustande.

Sie umschloß zwei Teile, daß Finanzverfassungsgesetz (F-VG) vom 3. März 1922 (BGBl. Nr. 124) und das Abgabenteilungsgesetz (ATG) von demselben Tage (BGBl. Nr. 125).

Zwischen beiden Gesetzeswerken besteht ein signifikanter Unterschied. Das F-VG hat verfassungsgesetzlichen Rang und unterliegt damit erheblichen Einschränkungen hinsichtlich seiner Modifizierbarkeit²⁴. Das ATG dagegen kam mit einfacher Mehrheit zustande und konnte daher auch in demselben Verfahren verändert werden.

²³ Pfaundler, S. 96.

²⁴ Gemäß Art. 44 B-VG, Zweidrittelmehrheit erforderlich.

Die Bestimmungen des F-VG lassen sich in die beiden folgenden Bereiche gliedern:

1. Verteilung der Abgabenhoheit

Die Gesamtheit der Abgaben wurde grundsätzlich unterschieden in solche, die entweder *Bund, Ländern oder Gemeinden ausschließlich* vorbehalten oder aber zwischen ihnen zu teilen waren. Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung hat also das österreichische F-VG die Steuerautonomie aller drei Gebietskörperschaften verankert und damit einen deutlichen föderalistischen Akzent gesetzt.

Für die Verwirklichung der Ertragsaufteilung sah das F-VG folgende Instrumente vor:

- Gemeinschaftliche Abgaben mit Überweisungen zwischen den Gebietskörperschaften;
- Zuschläge der nachrangigen Gebietskörperschaften zu Bundesabgaben und
- Parallelabgaben mehrerer Gebietskörperschaften²⁵.

2. Lastenausgleich

Der Bund sollte sich mit Zweckzuweisungen an der Finanzierung von Aktivitäten beteiligen können, die nach der Gesetzeslage in die Kompetenz der Länder oder Gemeinden fielen. Dieses Verfahren wurde als „Lastenausgleich“ bezeichnet.

Das ATG hatte die Aufgabe, die Rahmenbestimmungen des F-VG zu konkretisieren. In diesem Sinne nahm es folgende Einteilungen vor²⁶:

- Ausschließliche Bundesabgaben: Zölle, Zucker-, Mineralöl- und Zündmittelsteuer u. a.;
- Gemeinschaftliche Abgaben: Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer, Allgemeine Erwerbssteuer, große Getränkesteuer (Branntwein, Bier, Wein), Warenumsatzsteuer, Immobiliargebühren (Grundverkehrssteuer) u. a.
- Eigene Landes- und Gemeindeabgaben: Grund- und Gebäudesteuern, die in originärer Form vom Land erhoben und von den Gemeinden mit Zuschlägen bedacht wurden sowie Biersteuer u. a.

Damit war für den Finanzausgleich ein System geschaffen, das ungeachtet zahlreicher Novellierungen und Umverteilungen in seinen wesentlichen Grundzügen nicht nur in der ganzen Ersten Republik Bestand hatte, sondern auch heute noch in Gültigkeit steht.

²⁵ Das Landessteuergesetz der Weimarer Republik von 1920 sprach demgegenüber ein förmliches Verbot solcher Parallelbesteuerungen durch Länder und Gemeinden aus. Vgl. Hansmeyer, Karl-Heinrich (Hrsg.), *Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik*, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. Berlin Bd. 36, 1973, S. 38 ff.

²⁶ Zusammengestellt bei Pfaundler, S. 148 ff.

V. Das Popitzsche Gesetz und die österreichische Finanzwirtschaft

Der berühmte Artikel im „Handbuch der Finanzwissenschaft“ enthält eine Formulierung, für die sich seitdem die Bezeichnung „Popitzsche Gesetz“ eingebürgert hat:

„Realpolitisch gesehen erscheint diese Anziehungskraft des Zentralstaats unvermeidbar“²⁷.

Die Entwicklung des Finanzausgleichs in der Ersten Österreichischen Republik gibt Anlaß zu Zweifeln an der generellen Gültigkeit dieser Prognose. Dabei bleibt zu bemerken, daß Popitz nicht nur ohne Zweifel die Verhältnisse in Österreich genau gekannt, sondern gerade in dem zitierten Textzusammenhang darauf mehrfach Bezug genommen hat. Es bleibt ungeklärt, warum er nicht auf eine so verbindliche Festlegung verzichten wollte. Die österreichischen Fakten hätten ihm dafür Grund bieten können:

Im Aufgabenkatalog des Bundes hat sich bis zum Ende der Österreichischen Republik keine Veränderung ergeben, die als nennenswerte Abweichung von den Regelungen des Bundesverfassungsgesetzes gedeutet werden könnte. In diesem Punkt unterscheidet sich der „Ständestaat“ ganz wesentlich von dem straffen Zentralismus des nationalsozialistischen Deutschlands.

Die Haushaltsvolumina der Länder zeigen ganz im Gegensatz zu den Popitzschen Erwartungen eine Tendenz relativen Wachstums im Vergleich zu den Volumina des Bundes (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2
Finanzwirtschaft von Bund und Ländern

Jahr	Bund		Länder insges.		Wien		Länder in % des Bundes	
	Einn.	Ausg.	Einn.	Ausg.	Einn.	Ausg.	Einn.	Ausg.
— Mio. Schilling —								
1923 ^{a)}	856,6	1014,8	312,1	244,2	216,0	151,0	36,4	24,1
1930 ^{a)}	2027,0	2288,6	727,0	790,8	437,0	484,7	35,9	34,6
1936 ^{b)}	1282,0	1339,7	560,1	633,1	293,9	364,7	43,7	47,3

^{a)} Nach den Rechnungsabschlüssen

^{b)} Nach den Voranschlägen

Quellen: Zusammengestellt aus: Statistisches Handbuch für den Bundesstaat Österreich und Pfandl, R.: Der Finanzausgleich in Österreich. Das System, seine Begründung und seine Durchführung, Wien 1931, S. 518.

²⁷ Popitz, Johannes: Der Finanzausgleich in: Gerloff, Wilhelm und Meisel, Franz (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, Tübingen 1927, S. 349.

Die Finanzvolumina für sich allein genommen können nur bedingt als Indikator finanzpolitischer Gewichtsverlagerungen herangezogen werden. Sie bedürfen der ergänzenden Untersuchung über die Handlungsspielräume bei der Gestaltung der Aus- und Aufgaben. Für die Gemeinden ergaben sich unter der Republik im Vergleich zur Monarchie nur unwesentliche Änderungen. Bei den Ländern verhielt es sich anders. Sie wurden nun ebenfalls mit einem „übertragenen Wirkungsbereich“ betraut. Dieser ersetzte die landesfürstlichen Behörden der mittleren und unteren Ebene der „politischen Verwaltung“. Der damit verbundene Aufwand wurde von Seiten des Bundes erstattet und ging in die Einnahmerechnung der Länder ein²⁸. Bei den Einnahmen trat für die Länder eine bedeutende Steigerung derjenigen Posten ein, die sie autonom zu gestalten vermochten (vgl. Tabelle 3)²⁹.

Tabelle 3
Struktur der Ländereinnahmen (nach den Voranschlägen)

	1927		1930		1936	
	Mio. Sch.	%	Mio. Sch.	%	Mio. Sch.	%
Landesabgaben	275,4	44,35	330,4	45,45	204,8	36,55
Ertragsanteile a. d. gemeinschaftl. Abgaben	157,0	25,28	194,9	26,81	145,0	25,88
Entschädigung für die Übernahme der polit. Verwaltung	21,0	3,38	26,5	3,64	22,1	3,95
Vermögenserträge	40,9	6,59	32,2	4,43	33,4	5,96
Einnahmen von Betrieben und Unternehmen	126,7	20,40	61,0	8,39	80,4	14,36
Sonstige	0,0	0,0	81,0	11,28	74,5	13,30
Gesamt	621,0	100,00	727,0	100,00	560,2	100,00

Quellen:

1927 – Pfaundler, R.: *Der Finanzausgleich in Österreich*, Wien 1927, S. 316 f.

1930 – Derselbe: *System des Finanzausgleichs* wie Tabelle 2, 518.

1936 – Statistisches Handbuch wie Tabelle 2.

²⁸ Pfaundler, Richard: *Der Finanzausgleich in Österreich. Das System, seine Begründung und Durchführung*, Wien 1931, S. 518.

²⁹ vgl. in diesem Beitrag Ziff. II.

Im Zeitraum von 1927 bis 1936 bildeten die eigenen Landesabgaben stets den größten, freilich relativ schrumpfenden Posten in den Ländereinnahmen. Ihm sind die Vermögenserträge und die Einnahmen von Betrieben und Unternehmen hinzuzurechnen, um die Gesamtheit der autonom gestaltbaren Einnahmen zu erzielen. Dann ergibt sich, daß diese stets mehr als 50% der gesamten Ländereinnahmen betragen haben. Bei diesen hat sich somit ein bedeutender Gewinn an finanzpolitischem Handlungsspielraum vollzogen.

Bei Würdigung der Veränderungen der einnahmepolitischen Aktionsradien der Gebietskörperschaften ist der Tatsache Rechnung zu tragen, daß die gemeinschaftlichen Abgaben die Effizienz der Einnahmepolitik des Bundes zumindest in dem Sinne reduziert haben, daß ihre Relevanz für das zentrale Budget zurückging. Bei den gemeinschaftlichen Steuern betrug der Bundesanteil in der Regel etwa 50%. Aufnahmen bildeten die Umsatzsteuer mit 60% und die großen Getränkesteuern mit 70%³⁰.

Bei all diesen Steuern hatte der Bund die volle politische Einnahmeverantwortung zu tragen, während ihm bestenfalls 70% und häufig nur 50% der Erträge zuflossen.

All diese Befunde zeigen, daß die von Popitz konstatierte „Gesetzmäßigkeit“ im Gegensatz zur Weimarer Republik für Österreich zwischen den beiden Weltkriegen keine Gültigkeit hat. Über die Gründe dieser Unterschiede Aussagen zu machen, bedürfte einer ausführlichen komparativen Untersuchung. Sie müßte sich gleichermaßen auf die politischen und die ökonomischen Systeme erstrecken und kann hier allenfalls angeregt werden.

³⁰ Pfaundler, S. 180, 231 und 241.

Die wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung der öffentlichen Betriebe im Deutschen Kaiserreich

Von *Eckhard Wandel, Tübingen*

In der deutschen Geschichte hat es nie Epochen ohne Staatsbetriebe gegeben. Auch während der Zeit des klassischen Liberalismus verzichtete die öffentliche Hand nicht auf jegliches wirtschaftliches Engagement. Die wirtschaftlichen Betätigungen der öffentlichen Hand im Rahmen der Industriewirtschaft und des Bergbaus waren zahlreicher und vielfältiger, als die Vorstellung der „Nachtwächterrolle“ des liberalen Staates gegenüber der Wirtschaft annehmen ließ¹. Ein großer Teil dieser öffentlichen Betriebe im Deutschen Kaiserreich ist aus der Tradition des Merkantilstaates entstanden.

Die wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung der öffentlichen Betriebe im Reich und in den Einzelstaaten war jedoch durchaus unterschiedlich. Das Kaiserreich war ein Bundesstaat, wie später die Weimarer Republik oder die Bundesrepublik Deutschland. Ein Vergleich zwischen dem Reich von 1871 und der Bundesrepublik zeigt allerdings, daß im Kaiserreich kein „kooperativer Föderalismus“ im heutigen Sinne vorhanden war. Dies gilt sowohl in Bezug auf das Verhältnis Reich und Gliedstaaten als auch auf das Verhältnis der Gliedstaaten untereinander. Im alten Bundesrat waren 25 als „Staaten“ bezeichnete Gebietskörperschaften vertreten. Dabei hatte Preußen das nach Gebietsumfang und Bevölkerung rund 2/3 des Reichs repräsentierte, aus politischen und staatsrechtlichen Gründen gegenüber den drei mittelgroßen süddeutschen Staaten und Sachsen ein gewaltiges Übergewicht. Die finanzpolitischen Interessen und Verhältnisse der einzelnen Staaten waren so verschieden, wie ihre sozialen und wirtschaftlichen Strukturen. So waren die ökonomischen Unterschiede zwischen dem bereits stark industrialisierten Sachsen und dem noch überwiegend agrarischen Bayern sehr groß. Dabei war die wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung der öffentlichen Betriebe in den einzelnen Staaten des Kaiserreichs sehr unterschiedlich, so daß keine einheitliche Aussage möglich ist.

Das Hauptproblem dieser Untersuchung ist, daß zuverlässige, vergleichbare Statistiken für alle öffentlichen Einnahmen im Kaiserreich nicht vorliegen.

Es soll daher versucht werden, anhand der verschiedensten Statistiken des Reichsschatzamtes, des Statistischen Reichsamts, der veröffentlichten Haushaltsrechnungen der Einzelstaaten und sonstigen amtlichen Quellen zu einer

¹ Fritz Neumark: Die Finanzpolitik in der Zeit vor dem I. Weltkrieg, in: Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975, Frankfurt a. Main 1976, S. 57 ff.

Interpretation und Wertung der Bedeutung der öffentlichen Betriebe zu kommen. Unveröffentlichte Quellen wurden nicht verwendet. In der Literatur waren vor allem die Veröffentlichungen von Wilhelm Gerloff über die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches sowie „Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschland“ im Handbuch der Finanzwissenschaft² wertvoll. Die wichtigsten Erkenntnisse zu diesem Thema bringt Fritz Neumark in seinem Beitrag „Die Finanzpolitik in der Zeit vor dem I. Weltkrieg“ in: Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975.^{2a} Die Schriften von Terhalle über die Geschichte der deutschen öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schluß des Zweiten Weltkriegs im „Handbuch der Finanzwissenschaft“³ sowie das umfangreiche Werk von W.G. Hoffmann über das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts⁴ behandeln das von mir gestellte Thema nicht.

Ein 1928 erschienener kurzer Aufsatz von Bruno Moll über die finanzielle Bedeutung der öffentlichen Unternehmungen in der Festschrift für Georg von Schanz⁵ war eher verwirrend. Die Untersuchung von Witt über die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913⁶, die 1970 erschienen ist, spart das heutige Thema aus.

In der 1985 erschienenen Untersuchung von Karl Erich Born über die Wirtschafts- und Sozialgeschichte des Deutschen Kaiserreiches⁷ wird die heutige Fragestellung nur kurz gestreift.

Bevor ich auf die wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung der öffentlichen Betriebe eingehe, scheinen einige allgemeine Vorbemerkungen zum Finanzsystem des Reiches und der einzelnen Staaten angebracht.

Das deutsche Kaiserreich hatte eine geteilte Finanzhoheit, d. h. das Reich und die Einzelstaaten hatten unterschiedliche Einnahmequellen. Da das Reich ein

² Wilhelm Gerloff: Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches nebst ihren Beziehungen zu Landes- und Gemeindefinanzen von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zur Gegenwart, Jena 1913. Ders.: Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschlands, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. von W. Gerloff und F. Meisel, 3. Band, Tübingen 1929.

^{2a} Fritz Neumark: Die Finanzpolitik in der Zeit vor dem I. Weltkrieg, in: Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975, herausgegeben von der Deutschen Bundesbank, Frankfurt/Main 1976, S. 57ff.

³ F. Terhalle: Geschichte der deutschen öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schluße des II. Weltkriegs, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Tübingen 1952, S. 273ff.

⁴ W.G. Hoffmann: Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin 1965.

⁵ Bruno Moll: Die finanzielle Bedeutung der öffentlichen Unternehmen, in: Festschrift für Georg von Schanz, Berlin 1932.

⁶ P.C. Witt: Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903-1933, Hamburg 1970.

⁷ Karl Erich Born: Wirtschafts- und Sozialgeschichte des deutschen Kaiserreichs (1867/71-1914), Stuttgart 1985.

einheitliches Zollgebiet war, gehörten ihm die Zölle. Auch die meisten Verbrauchssteuern u. a. auf Salz, Zucker, Bier, Branntwein, Tabak und Spielkarten sowie die Verkehrssteuern (Wechselsteuer, Stempelsteuer etc.) waren dem Reich vorbehalten. Somit waren die meisten indirekten Steuern Reichssteuern. Die direkten Steuern blieben dagegen, ohne daß dies in der Reichsverfassung ausdrücklich festgelegt war, Steuern der Einzelstaaten. Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz galt das Dogma: die direkten Steuern den Gliedstaaten, die indirekten dem Reich. Gerloff hat allerdings nachgewiesen, daß dies keineswegs verfassungsrechtlich statuiert war.

Die Konsequenz war, daß das Reich keine Möglichkeit hatte, gerade die Einkommensteuer an sich zu ziehen. Dies mag einer der Gründe dafür gewesen sein, daß die deutsche Kriegsfinanzierung 1914-1918 in weit stärkerem Maße als das in den angelsächsischen Staaten der Fall war, auf Kredit basierte und somit inflatorischen Charakter trug.

Die eigentlichen Reichseinnahmen bestanden aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchsabgaben und den Ablieferungen der öffentlichen Betriebe des Reiches, von denen nur die Ablieferung der Reichspost eine ins Gewicht fallende fiskalische Bedeutung besaß. Soweit das Reich mit den Einnahmen aus den Zöllen, die bis 1879 lediglich niedrigere Finanzzölle waren, den indirekten Steuern und den Überschüssen seiner Betriebe seine Ausgaben nicht decken konnte, mußten die Einzelstaaten Matrikular-Beiträge bezahlen. Deren Gesamthöhe wurde jährlich mit dem Reichshaushalt vom Reichstag und vom Bundesrat beschlossen. Die Umlage auf die einzelnen Gliedstaaten erfolgte nach deren Bevölkerungszahl. Dieses Verfahren bedeutete eine Ungerechtigkeit gegen wirtschaftlich schwächere Einzelstaaten, bot aber beim damaligen Stande des volkswirtschaftlichen Rechnungswesens das einzige eindeutige und unbestreitbare Kriterium.

Im 1. Jahrzehnt nach der Reichsgründung wurden jährlich Matrikular-Beiträge im Gesamtbetrag zwischen 51 Mio. Mark (1874) und 82 Mio. Mark (1872) überwiesen. Das wechselhafte Schicksal der Matrikular-Beiträge kann hier im einzelnen nicht dargestellt werden. Es genügt jedoch zu erwähnen, daß nahezu alle Finanztheoretiker, aber auch nicht wenige Finanzpolitiker, sich darüber einig waren, daß diese Beiträge eine rationale Deckungspolitik des Reiches stark erschwerte, ja zeitweilig geradezu unmöglich gemacht haben und daß darüber hinaus in Folge ihrer kopfsteuerartigen Belastungswirkung speziell die Finanzlage der kleinen Länder verschlechtert wurde, ohne daß durch kompensierende Maßnahmen ein vernünftiger horizontaler Finanzausgleich verwirklicht worden wäre.

Bis zur Finanzreform von 1879 besaßen die Matrikular-Beiträge eine relativ erhebliche Bedeutung als Finanzierungsmittel der Reichsausgaben. Dank der dann beschlossenen Zoll- und Steuerüberweisungen an die Einzelstaaten verringerte sich die Bedeutung der Matrikular-Beiträge zunehmend. Hatten die Matrikular-Beiträge vor 1880 noch zwischen 15 und 20% der gesamten

Reichseinnahmen an Zöllen und Steuern betragen, so war dieser Prozentsatz bereits 1881 auf 4,5% gesunken und 1913 erbrachten die Matrikular-Beiträge mit rund 52 Mio. Mark nur noch 3% der Gesamteinnahmen des Reiches. Als das Reich 1879 zur Schutzzollpolitik überging und die Tabaksteuer erhöhte, wurde durch die „Frankensteinsche Klausel“ die Einnahmen des Reiches aus Zöllen, aus der Tabaksteuer und einigen anderen Verbrauchssteuern auf jährlich 130 Mio. Mark begrenzt. Darüber hinausgehende Einnahmen mußten an die Einzelstaaten nach der Maßgabe ihrer Einwohnerzahl aufgeteilt überwiesen werden. Diese Überweisungen wurden gegen Matrikular-Beiträge verrechnet. Von 1883/84-1892/93 und von 1895/96 — 1898 übertrafen die Überweisungen des Reiches die Matrikular-Beiträge. Da dem Reich die Erhöhung seiner eigenen Einnahmen durch die Frankensteinsche Klausel verwehrt worden war, mußte es seit 1880/81 Anleihen aufnehmen. 1880 erreichte die Reichsschuld bereits 1 Milliarde Mark. Dabei muß festgehalten werden, daß die Anfänge der Finanzwirtschaft im Reich wesentlich dadurch bestimmt waren, daß aus den Mitteln der französischen Kriegsentschädigung in Höhe von 5 Milliarden Franc die gesamten Schulden des norddeutschen Bundes getilgt wurden. Das deutsche Kaiserreich trat daher schuldenfrei ins Leben. Darüber hinaus wurden Teile der Kriegsentschädigung, von gewissen einmaligen Abgaben abgesehen, zur Bildung verschiedener Fonds, in erster Linie eines Reichsinvalidenfonds verwendet. Nicht zu diesen Fonds gehörte der aus der Kriegsentschädigung gebildete Reichskriegsschatz in Höhe von 40 Mio. Mark, der im Spandauer „Juliusturm“ aufbewahrt wurde.

Zwischen 1890 und 1904 stieg die Reichsschuld von 1,0 auf 3,1 Milliarden Mark. Der Reichshaushalt hatte in diesen Jahren ein Volumen von ca. 1 Miliarde. Dies bedeutet, daß in 14 Jahren die Reichsschuld um 2 Mrd. stieg. Die durchschnittliche „Unterdeckung“ im Reichshaushalt belief sich daher auf ca. 15%. Um das Weiteranwachsen der Reichsschuld zu bremsen, wurde auf Antrag des Zentrums 1904 die Frankensteinsche Klausel für die Zölle aufgehoben. Zur finanziellen Entlastung der Einzelstaaten, die nun sehr viel geringere Überweisungen vom Reich erhielten, wurden gleichzeitig die Matrikular-Beiträge herabgesetzt. Die von den Einzelstaaten nach Abzug der noch verbleibenden Überweisungsschulden des Reiches tatsächlich noch zu zahlenden Matrikular-Beiträge schwankten in den Jahren 1904-1913 zwischen 23 und 50 Mio. Mark pro Jahr. Damit machten sie nur noch zwischen 1,3 (1904) und 2,4 (1913) aller Reichseinnahmen aus.

Da die Reichsausgaben 1905 zu 20% und 1906 immerhin noch zu 16% durch Aufnahme neuer Anleihen gedeckt werden mußten, wodurch sich die Reichsschuld weiter erhöhte, unternahm der Staatssekretär des Reichsschatzamtes Freiherr von Stengel 1906 einen Finanzreformversuch zur Erhöhung der Reichseinnahmen. Die Frankensteinsche Klausel wurde für fast alle Verbrauchssteuern aufgehoben, nur für die Branntweinsteuer blieb sie noch in Kraft. Mehrere Verbrauchs- und Verkehrssteuern wurden erhöht. Schließlich

wurde in der Stengelschen Finanzreform mit der Erbschaftssteuer auf das Erbe der Seitenverwandten die erste direkte Reichssteuer eingeführt. Um das Prinzip aufrecht zu erhalten, daß die direkten Steuern den Einzelstaaten vorbehalten seien, wurde diese Steuer als Anteil des Reiches der Erbschaftssteuer der Einzelstaaten deklariert. Diese Steuer trug zu den Reichseinnahmen seit 1908 immerhin durchschnittlich mit 2% bei. Auch die Stengelsche Finanzreform beseitigte das Haushaltsdefizit des Reiches noch nicht. Von 1906-1909 wuchs die Reichsschuld von 3,8 Milliarden Mark auf 4,9 Milliarden Mark. Das gab den Anstoß zu dem Versuch einer großen Reichsfinanzreform, den Stengels Nachfolger von Sydow 1908/1909 unternahm. Auf den erbitterten parlamentarischen Kampf um diese Reform und ihr Scheitern soll hier nicht näher eingegangen werden.

Der Anteil des Reichs an den öffentlichen Haushalten betrug um die Jahrhundertwende insgesamt etwa 30%. Ebenso hoch war der Anteil der Glied- oder Einzelstaaten. Die Haushalte der Städte und Gemeinden machte ungefähr 40% der öffentlichen Haushalte aus.

1913 wuchs der Anteil des Reiches infolge der großen Heeresverstärkung, die in diesem Jahr vorgenommen wurde, auf 31% während derjenige der Einzelstaaten auf 28% zurückging. Der Anteil des Reiches an der Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte stieg ständig an, blieb aber bis 1914 deutlich geringer als der Anteil an öffentlichen Haushalten: 1913 entfielen von der öffentlichen Verschuldung in Höhe von 32,8 Milliarden Mark auf das Reich nur 5,2 Milliarden Mark, d.h. 16%; auf die Einzelstaaten 16,8 Milliarden Mark, d.h. ca. 50% und auf die Gemeinden 10,8 Milliarden Mark, d.h. 34%.

Die Einzelstaaten bezogen — darauf soll später ausführlich eingegangen werden — zwischen 40 und 60% ihrer Einnahmen aus den Überschüssen ihrer Staatsbetriebe. Bei den Steuern standen ihnen die direkten Steuern, d.h. die Einkommensteuern, Ertragssteuern, Erbschaftssteuern zur Verfügung. Die Einkommensteuer wurde damals nicht nur von natürlichen, sondern auch von juristischen Personen erhoben, denn die Körperschaftssteuer ist in Deutschland erst in der Erzbergischen Finanzreform von 1920 eingeführt worden. Zur Zeit der Reichsgründung waren in den nord- und mitteldeutschen Staaten die Einkommensteuern, in den süddeutschen Staaten die Ertragssteuern, Grundlage des Steuersystems. Eine allgemeine Einkommensteuer, die auf Grund der Selbsteinschätzung der Steuerpflicht erheben wurde, hatte 1868/69 das Großherzogtum Hessen eingeführt. Sachsen übernahm diese Steuerform 1874. Baden ergänzte 1884 die Ertragssteuer durch eine allgemeine Einkommensteuer. Preußen hatte seit 1820 eine klassifizierte Einkommensteuer. Dafür wurden die Steuerpflichtigen von einer staatlichen Kommission taxiert und in eine Steuerklasse eingeteilt. Jede Klasse hatte einen bestimmten Gesamtbetrag zu bezahlen, der von den Steuerpflichtigen dieser Klasse mit gleichen Beträgen aufgebracht wurde.

Die Progression der Steuerbelastung war minimal. Der Ertrag entsprach nicht dem einer allgemeinen Einkommensteuer. Da die preußische Staatsschuld von 1880-1892 infolge mangelnder Steuereinnahmen von 1,4 Milliarden auf 6,0 Milliarden Mark angewachsen war, führte der Finanzminister Miquel 1891-1893 eine gründliche Reform des preußischen Steuersystems durch, mit der die preußischen Staatsfinanzen konsolidiert wurden.

Den Kern der Reform bildet die Ablösung der Klassensteuer durch eine allgemeine, progressive Einkommensteuer auf der Basis der Selbsteinschätzung der Steuerpflichtigen. Für die niedrigen Einkommen wurde der Steuersatz gegenüber der Klassensteuer ermäßigt. Für die mittleren und großen Einkommen wurde er erhöht. Der Einkommensteuertarif begann mit 0,62% für Jahreseinkommen von 900-1050 Mark und stieg bis zu 4% für Jahreseinkommen von mehr als 100000 Mark. Obwohl die Steuerprogression jetzt etwas deutlicher war als vorher, stellt auch dieses Tarifsystem immer noch eine starke steuerliche Schonung der Bezieher hoher Einkommen dar. Da die Einnahmen aus der Einkommensteuer erheblich höher waren als diejenigen der Klassensteuer, konnte Preußen nunmehr die Ertragssteuer auf Grundbesitz, Gebäude und Gewerbe den Gemeinden überlassen.

In Bayern und Württemberg blieben die Ertragssteuern Grundlage des Steuersystems. Die Einführung der allgemeinen Einkommensteuer scheiterte hier am Widerstand der ersten Kammer. Lediglich diejenigen Einkommen, die nicht von den Ertragssteuern erfaßt wurden (Gehälter, Honorare) wurden mit einer Einkommensteuer belegt. In den Einzelstaaten des Reiches zusammengekommen, erbrachte die Einkommensteuer 1913 immerhin 61% aller Staatssteuern.

Der Anteil aller öffentlichen Haushalte des Kaiserreichs am Volkseinkommen betrug 1913 knapp 19%, nach Abzug der Transfers (Subventionen, Zuschüsse zu Sozialrenten, Wohlfahrtsausgaben etc.) noch 15,7%. Das ist weniger als 1975 allein der Anteil des Bundes am Volkseinkommen der Bundesrepublik ausmacht, nämlich 19,8%. Der gesamte Anteil aller öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik am Volkseinkommen erreichte 1975 rund 45%. Aus diesen Zahlenvergleichen wird ersichtlich, daß die öffentlichen Haushalte des Kaiserreichs keine Konjunktur- und strukturpolitischen Steuerungsinstrumente boten, ganz abgesehen davon, daß derartige Aufgaben der Haushaltspolitik damals nicht gestellt wurden.

Da das Reich im zivilen Bereich nur wenige Aufgaben selbst ausführte und deshalb nur wenige eigene Behörden und Betriebe hatte, nahm der Militäretat den weitaus größten Teil des Reichshaushalts ein: immer über 80%. Dieser enorm hohe Anteil der Militärausgaben war ein Ergebnis der Aufgabenverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten, nicht jedoch das Produkt eines extremen Militarismus. Der Anteil der Rüstungsausgaben und allen öffentlichen Ausgaben im Kaiserreich lag 1891 bei 25,7%. Bis 1910 ging er auf 21% zurück. Durch die große Heeresverstärkung 1913 stieg er dann wieder auf 25,2% an. Im

Vergleich zu dem Anteil, den der Verteidigungshaushalt an den Ausgaben der öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik 1975 hatte (9,1%) erscheint der Anteil der Rüstungsausgaben des Kaiserreichs zunächst immer noch exorbitant hoch, aber nur wegen des 1913 sehr viel geringeren Umfanges der zivilen Staatsausgaben, insbesondere eines wesentlich geringeren Sozialhaushaltes. Das Militär des Kaiserreichs verbrauchte 1873 4,7% des deutschen Volkseinkommens. Das war weniger als in Frankreich und auch nicht mehr als in Großbritannien.

Wie bereits festgestellt, bestanden die Reichseinnahmen aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchsabgaben sowie den Ablieferungen der öffentlichen Betriebe des Reiches, von denen allerdings nur die Postablieferungen eine ins Gewicht fallende fiskalische Bedeutung besaßen. Die öffentlichen Betriebe des Reiches und seiner Gliedstaaten waren mit Ausnahme der Eisenbahnen aus Regalien (Post, Staatsbergwerke) aus dem fürstlichen Privateigentum (Domänen) oder aus der Staatswirtschaft des Merkantilismus (Staatliche Banken, Manufakturen, Fabriken) hervorgegangen. Der fiskalisch lukrativste Reichsbetrieb war die Reichspost. 1867 war die preußische Post zur Bundespost des norddeutschen Bundes und 1871 zur Reichspost geworden. Die Reichspost umfaßt das ganze Reichsgebiet mit Ausnahme Bayerns und Württembergs, die bis 1919 ihre eigenen Postverwaltungen behielten. Von 1872 bis 1913 hat die Post ihre Verkehrsleistung im Briefverkehr auf das 14fache gesteigert. 1872 wurden 500 Millionen Briefe, 1913 bereits 7 Milliarden Briefe befördert. Im Telegrafenverkehr hat sich die Leistung ebenfalls vervielfacht. 1913 wurden 52 Mio. Telegramme aufgegeben. 1872 waren es erst 10 Mio. Dazu kam seit dem Ende der 80iger Jahre der Telefonverkehr, für den die Post ebenfalls das Monopol hatte. 1887 bestanden 37000 Telefonanschlüsse, 1913 waren es bereits 1,4 Mio. Ein großer Teil davon waren öffentliche Fernsprecher und Telefonanschlüsse in Betrieben.

Die Reichspost brachte mehr als die Hälfte der Betriebsüberschüsse der Reichsbetriebe auf. Ihr Anteil an den Reichseinnahmen erreichte 1901 immerhin 2% und stieg auf mehr als 4% in den letzten Vorkriegsjahren. Allerdings waren die Überschüsse der Post künstlich erhöht. Kraft des sogenannten Eisenbahn-Post-Gesetzes zahlte nämlich die Post der Eisenbahn für die ihr zugutekommenen Transportleistungen nur einen etwa 1/4-1/5 ausmachenden Teil der Selbstkosten der Bahn. Der Rest ging also faktisch überwiegend zu Lasten der Einzelstaaten, vor allem Preußens, da die preußischen Staatsbahnen den größten Teil dieser Subventionen trugen. Insofern waren Bayern und Württemberg bevorzugt, da sie eigene Postverwaltungen und nur kleinere Eisenbahnnetze hatten. Eine größtmäßige Einschätzung dieser Subvention der Reichspost durch die preußische Staatseisenbahn ist schwierig. 1910/13 dürfte sie jedoch zwischen 40 und 60 Millionen Mark pro Jahr betragen haben.

Der Betriebsüberschuß der Reichseisenbahn im „Reichsgebiet“ Elsaß-Lothringen machte zwischen 1% und 2% der Reichseinnahmen aus. Hier lag eine

Benachteiligung von Elsaß-Lothringen vor, da die Einzelstaaten des Reichs eigene Eisenbahnen hatten, die keinen Beitrag zum Reichshaushalt abführten.

Geringer war mit weniger als 1% der Reichseinnahmen der Beitrag der Reichsdruckerei, in der das Reichsgesetzblatt, der Reichsanzeiger, der Veröffentlichungen des kaiserlichen statistischen Amtes und die stenographischen Berichte und die Drucksachen des Reichstages gedruckt wurden. Insgesamt hat der Anteil dieser sogenannten erwerbswirtschaftlichen Einnahmen des Reiches höchstens und auch nur vorübergehend 15% der gesamten ordentlichen Einnahmen des Reiches überschritten. 1913 belief sich der konsolidierte Betrag der Überschüsse aus dem Erwerbsvermögen des Reiches auf rund 8% der Gesamteinnahmen. Je knapp 20% der Summe entfielen auf die Ablieferungen von Reichseisenbahn und der Reichsdruckerei, den Löwenanteil, nämlich reichlich die Hälfte, brachte die Reichspost auf. Einnahmen aus Gewinnen der Reichsbank hatte das Reich nicht.

Reichseinnahmen 1872/3–1910/2

	Durchschnitt der Jahre								
	1872–74	1875–79	1880–84	1885–89	1890–94	1895–99	1900–04	1905–09	1910–13
	in Millionen Mark								
Zölle und Steuern (einschl. Aversen)	228,4	253,6	350,9	462,3	663,2	801,2	906,4	1 163,3	1 624,4
Matrikular-Beiträge	78,4	77,7	17,1	-33,2	-19,8	-6,4	21,4	30,6	50,2
Ausgleichsbeträge						12,2	15,5	17,5	48,9
Erwerbs-einkünfte	15,1	35,4	43,3	52,9	55,7	82,9	92,3	126,9	180,9
Invaliden-fonds	20,9	39,5	33,4	28,4	26,3	28,9	43,2	35,9	17,5
Verschiedene Einnahmen	2,1	11,5	7,8	10,6	12,2	17,4	36,3	58,3	83,4
Ordentliche Einnahmen insgesamt	344,9	417,7	452,5	521,0	737,6	936,7	1 115,1	1 432,5	2 005,3

Quelle: Gerloff, HdF, S. 26.

Die Matrikularbeiträge sind abzüglich der Überweisungen angegeben. Die Erwerbseinkünfte umfassen die Reinüberschüsse der Reichspost, Reichsdruckerei und Reichseisenbahnen und die Einnahmen aus dem Bankwesen.
Die Einnahmen aus dem Münzwesen waren einzeln nicht zu ermitteln.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß bei den Einnahmen des Reiches die sogenannten Erwerbseinkünfte aus den öffentlichen Betrieben eine relativ geringe Rolle gespielt haben. Haupteinnahmequelle des Reiches waren die Zolleinnahmen, die in den Budgets zwischen 30 und 50% der Einnahmen ausmachten. Ebenfalls bedeutend waren die Verbrauchs- und andere Aufwandssteuern, die zwischen 35 und 43% an den Einnahmen des Reiches beteiligt waren. Die Verkehrssteuern stiegen von 2% im Jahre 1878 auf immerhin 14,5% im Jahre 1913.

Die 1907 eingeführte Erbschaftssteuer trug mit etwa 2% Anteil zu den Gesamteinnahmen bei. Die Matrikular-Beiträge sanken wie bereits berichtet zwischen 1878, als sie noch 22,5% aller Einnahmen betrugen, auf nunmehr 3% der Gesamteinnahmen im Jahre 1913. Die genannten Zahlen basieren nur auf regelmäßig fließenden Erträgen. Sie schließen also beispielsweise den dem Reich zustehenden Münzprägungsgewinn nicht ein.

Es soll nochmals festgehalten werden, daß die Reichspost keineswegs wie es in der Literatur oft geschildert wird, als das Rückgrat der Finanzen des Reiches angesehen werden kann. Die Reinüberschüsse der Deutschen Reichspost deckten in den Jahren von 1900-1913 zwischen 1,5 und 4% der Reichsausgaben des ordentlichen Haushaltes ab. Wie ebenfalls bereits erwähnt, waren an diesen Einnahmen die Einzelstaaten, insbesondere Preußen besonders stark beteiligt, nachdem die Deutsche Reichspost von den staatlichen Eisenbahnen stark subventioniert war.

Anders sind die Erwerbseinkünfte der Einzelstaaten zu beurteilen: Noch um die Mitte des 18. Jahrhunderts spielten nicht nur innerhalb der Einkünfte aus dem Erwerbsvermögen, sondern auch innerhalb der staatlichen Gesamteinnahmen die Erträge der Staatsdomänen die wichtigste Rolle. Dies änderte sich naturgemäß mit der fortschreitenden Industrialisierung, wenn auch je nach Wirtschaftsstruktur in einem für die einzelnen Länder unterschiedlichem Maße. Die eigenen Erwerbseinkünfte der Einzelstaaten machten immerhin zwischen 40 und 60% ihrer Gesamteinkünfte aus. Dabei ist die Schwankungsbreite noch nicht einmal hinreichend gekennzeichnet. Daß diese Quote selbst 1913 über 40% betrug, hängt mit der Struktur der einzelstaatlichen Erwerbsvermögen zusammen, genauer mit der damals noch verhältnismäßig starken Bedeutung der Forst- und Domänerträge.

Die Überschüsse der staatlichen Eisenbahnen variierten von Land zu Land erheblich. Daneben schwankten sie in hohem Maße von Jahr zu Jahr entsprechend der konjunkturellen Lage, was von den Finanzministern als großer finanzieller Nachteil empfunden wurde. In mehreren kleinen und selbst

in einigen mittleren Staaten warfen die Bahnen nicht nur keinerlei Überschüsse ab, sondern wiesen sogar Fehlbeträge auf. In Preußen und in geringerem Maße in Sachsen und Hessen war die Ertragskraft der Eisenbahnen dagegen recht gut. Immerhin lieferten die Eisenbahnen Beiträge zur Finanzierung der einzelstaatlichen Haushalte, die zwischen der Hälfte und zwei Dritteln des gesamten Steueraufkommens bildeten. Anders ausgedrückt, es wurden bis zu 1/3 der Ausgaben durch Eisenbahngewinne finanziert. Genaue Angaben sind problematisch. Die offiziellen Angaben weichen von revidierten, kritischeren Berechnungen privater Experten wesentlich ab. Überdies sind die Grundsätze, nach denen die Ausgaben der Eisenbahnen aus Anleiheerlösen finanziert werden durften, wiederholt geändert worden, was ebenfalls Zeitreihenvergleiche sehr erschwert.

Gerloff gibt in seinem Werk über die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches folgende Zahlen an: Die preußische Staatseisenbahn brachte 1880/81 28,4 und 1893/94 sogar 55,9% aller Überschüsse der preußischen Betriebs- und Steuerverwaltungen. Die Bedeutung der staatlichen Eisenbahnen wurde allerdings oft weit überschätzt, weil in der Literatur der Begriff Roheinnahme mit der Einnahme verwechselt wurde. Außerdem wird in der Literatur oft mit sogenannten Betriebsüberschüssen operiert, die keinesfalls der Höhe der tatsächlichen Gewinnabführung entsprachen. Für die Periode 1892-1895 beliefen sich die preußischen Eisenbahnreineinnahmen pro Jahr auf rund 100 Mio. Mark. Dies bedeutet, daß für die Blütezeit der preußischen Staatsbahnen der Anteil der Eisenbahnüberschüsse an der Deckung der Staatsausgaben ein Drittel ausgemacht hat. Aber auch für die Periode bis 1904 ist sicher, daß die preußischen Staatsbahnen rund ein Drittel der gesamten Staatsausgaben Preußens gedeckt haben.

Während in Preußen also die Eisenbahn erhebliche Überschüsse erwirtschaftete und einen bedeutenden Anteil an den Staatseinnahmen hatte, war für die Mehrzahl der Mittelstaaten der Eisenbahnbetrieb fiskalisch gesehen sogar eine Belastung. Hier verursachte der kostspielige Betrieb kleinerer Strecken oft Defizite. In Württemberg betrug das Defizit der Eisenbahn 1879/80-1891/92 jährlich immerhin im Durchschnitt 1,8 Mio. Mark. In Sachsen gingen die Reinerträge der Eisenbahn stark zurück. Dagegen arbeitete die Badische Bahn mit Überschüssen.

Aus dem Bergregal stammte die hohe Beteiligung des preußischen Staates: Die Steinkohleförderung an der Saar erfolgte beinahe zu 100% in Staatsbergwerken: An der oberschlesischen Steinkohlenförderung war der Staat zu 15% beteiligt. Nach dem Erwerb der Aktienmehrheit der Bergwerksgewerkschaft Hibernia 1912 hatte der Staat an der Ruhrkohlenförderung einen Anteil von immerhin 11%. 13% der deutschen Kaligewinnung, das entsprach auch fast 13% der Weltkaligewinnung, entfielen auf preußische Staats-Kali-Bergwerke. An der deutschen Eisenerzförderung war Preußen durch seine Staatsbergwerke in Oberschlesien 1913 mit 10,6% beteiligt. In den staatlichen Salinen Preußens und Bayerns wurden 21% der deutschen Salzerzeugung erreicht.

Die ökonomische Bedeutung der staatlichen Domänen, die ursprünglich einmal fürstliches Eigentum gewesen waren, ging im Laufe des 19. Jahrhunderts infolge der Industrialisierung laufend zurück. In den domänenreichsten Einzelstaaten, nämlich Preußen und den beiden Mecklenburgischen Großherzogtümern, hatten die Domänen im 18. Jahrhundert immerhin noch 35% der Staatseinnahmen gebracht. In den 80iger Jahren des 19. Jahrhunderts war dieser Anteil auf weniger als 10% geschrumpft.

In der Staatswirtschaft des Merkantilismus im 18. Jahrhundert waren die Staatlichen Porzellanmanufakturen in Meißen, Nymphenburg, Ludwigsburg und Berlin entstanden. Aus dieser Epoche der Wirtschaftspolitik stammten auch die ersten staatlichen Gewehr- und Munitionsfabriken. Am Vorabend des Ersten Weltkrieges hatten die Staatlichen Gewehr- und Munitionsfabriken Preußens immerhin 43 000 Beschäftigte. Die Höchstzahl im Kriege betrug allerdings 206 000. Die Werke des preußischen Kriegsministeriums befanden sich in Spandau, Haselhorst, Siegburg, Lippstadt, Erfurt und Kassel. Das bayerische Kriegsministerium hatte Werke in Ingolstadt, München, Dachau und Amberg. Der Buchwert der preußischen Heeresfabriken betrug 1918 immerhin rund 700 Mio. Mark.

Auch die drei Staatsbanken, die Königliche Seehandlung in Berlin, die Bayerische Staatsbank in Nürnberg und das Herzogliche Leihhaus in Braunschweig waren merkantilistische Gründungen. Diese Staatsbanken waren vor 1914 eine Besonderheit des deutschen Kreditsystems. Die Seehandlung war die Hausbank der preußischen Staatsbetriebe und als Konsortialführerin des Preußen-Konsortiums der Kreditvermittler des preußischen Staates. Außerdem gab sie als Handelsbank längerfristige Lombarddarlehen an private Kreditnehmer. Eine ähnliche Funktion hatte in Bayern die Bayerische Staatsbank. Das Herzogliche Leihhaus in Braunschweig arbeitete dagegen hauptsächlich als Realkreditinstitut. 1899 waren 80% seiner Kreditgeschäfte Hypothekar-Kredite. Das öffentliche Bank- und Versicherungswesen erfuhr in der Zeit bis zum Ersten Weltkrieg eine erhebliche Ausdehnung: eindeutig erkennbar wurde die Expansionswelle der öffentlichen Kreditanstalten an den zahlreichen neugegründeten öffentlich-rechtlichen Bodenkreditinstituten (Neuere Landschaften, Stadtschaften, Provinzial-Hilfskassen, Landeskreditkassen, Landesrentenbanken, Landesbanken usw.). Auch der Aufstieg der mit den Stadtkommunen eng verbundenen Sparkassen sowie die beträchtliche Ausdehnung der Geschäftstätigkeit der öffentlichen Feuerversicherungsanstalten, schließlich an der Gründung der ersten nicht mehr auf bestimmte Berufsgruppen beschränkten öffentlich-rechtlichen Lebensversicherungsanstalten trugen zu dieser Entwicklung bei.

Die Staatsbetriebe hatten an den Einnahmen der Einzelstaaten also einen ziemlich hohen Anteil. Dieser schwankte zwischen 40 und 60%. In Preußen und in Bayern erreichte er etwa 50%. Dazu muß noch bemerkt werden, daß im alten Bundesrat nicht weniger als 25 Staaten als Gebietskörperschaften vertreten

waren. Preußen, das nach Gebietsumfang und Bevölkerungszahl rund 2/3 des Reiches repräsentierte, besaß aus politischen und staatsrechtlichen Gründen ein gewaltiges Übergewicht gegenüber den mittelgroßen drei süddeutschen Staaten und Sachsen. Ganz zu schweigen von den Zwergländern, deren Namen heute bereits vielfach in Vergessenheit geraten sind wie Schaumburg-Lippe, Anhalt, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Coburg-Gotha, Schwarzburg-Sondershausen, Reuß, jüngere und ältere Linie usw.

Daß die finanzpolitischen Interessen und Gestaltungsmöglichkeiten und Strukturen dieser Länder so verschieden waren wie ihre wirtschaftlichen, sozialen und staatsrechtlichen Unterschiede, liegt auf der Hand. Als Beispiel sollen die ökonomischen Unterschiede zwischen dem verhältnismäßig stark industrialisierten Sachsen und dem damals überwiegend agrarischen Bayern angeführt werden.

Es bleibt nochmals festzuhalten, daß die staatlichen Eisenbahnen eine bedeutende wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung für die einzelnen Staaten hatten. Aus diesem Grund möchte ich noch kurz auf das Verkehrswesen eingehen. Zur Zeit der Reichsgründung hatte das deutsche Eisenbahnnetz eine Streckenlänge von 21 000 km gegenüber 86 000 km in den Vereinigten Staaten und 25 000 km in Großbritannien. 1871 waren vom deutschen Streckennetz erst 10 000 km Staatsbahn und 11 000 km Privatbahnen. In Preußen und Sachsen dominierten die Privatbahnen, in den süddeutschen Städten die Staatsbahnen. In den 70iger Jahren wurde dieses gemischte System zum Gegenstand der Kritik aus den Reihen der Industrie. Es gab immerhin 63 verschiedene Eisenbahnverwaltungen, die im Personen- und Güterverkehr über 1 300 verschiedene Tarife ausgaben. Das Projekt eines Reichseisenbahngesetzes und einer Reichseisenbahn wurde vom Herbst 1875 bis zum Frühjahr 1878 in der Phase einer wirtschaftlichen Depression heftig diskutiert. Die eifrigsten Befürworter einer Reichseisenbahn, die durch den Verkauf der Privatbahnen und der bundesstaatlichen Bahnen zustande kommen sollten, waren Bismarck und der Deutsche Handelstag sowie der national-liberale Abgeordnete Eduard Laskar und der Finanzwissenschaftler Adolf Wagner. Angesichts der Widerstände der einzelstaatlichen Regierungen mußten die Reichseisenbahnpläne begraben werden. Lediglich im Reichsland Elsaß-Lothringen und in Luxemburg gab es eine Reichseisenbahn.

Danach betrieb Bismarck die Verstaatlichung der Privatbahnen in Preußen. Bis 1904 wurden in Preußen 15 500 km Eisenbahnstrecken verstaatlicht. 1913 hatte das deutsche Eisenbahnnetz 63 700 km erreicht, davon waren nur noch 3 300 km Privatbahnstrecken. Bis 1914 bestritten die Eisenbahnen etwa 80% des Gütertransports im Fernverkehr. Absolut steigerten die Eisenbahnen ihre jährlichen Transportleistungen von 9,5 Milliarden Tonnen/km im Durchschnitt der 70iger Jahre auf 63 Milliarden Tonnen/km im Durchschnitt der letzten vier Friedensjahre. Trotz rückläufiger Frachtraten, die von 1870-1913 um etwa 30% zurückgingen, waren die Eisenbahnen so profitabel, daß während der letzten

Vorkriegsjahre über 8% der ordentlichen Einnahmen Preußens aus den Überschüssen seiner Staatsbahn erwirtschaftet wurden. Gleichzeitig leisteten die Eisenbahnen einen entscheidenden Beitrag nicht nur zum Gütertransport, sondern auch zur Senkung der Transportkosten der Industrie und Landwirtschaft.

Nicht unerwähnt bleiben soll auch die wichtige Bedeutung der Eisenbahn für den Transport von Arbeitskräften, insbesondere von Pendlern zwischen ihrem ländlichem Wohnsitz und der Fabrik, die sich meist in der Großstadt befand.

Die Eisenbahnen leisteten darüber hinaus durch den Transport von Schülern einen nicht geringen Beitrag zur Verbesserung des Bildungswesens.

Die Einkünfte der Gebietskörperschaften aus ihrem Vermögen insbesondere aus den Gewinnen der Eisenbahnen und sonstigen Staatsbetrieben haben im Kaiserreich eine größere Rolle gespielt, als daß dies in der Weimarer Republik der Fall war, oder gar heute ist. Dabei muß bemerkt werden, daß die großen staatlichen Konzerne wie die VEBA und die VIAG erst nach dem Ersten Weltkrieg entstanden sind.

Die Bedeutung der öffentlichen Betriebe für die Einzelstaaten hatte viele Gründe wie etwa hinsichtlich der Eisenbahnen die Tatsache, daß diese sich damals in einem außerordentlich raschen strukturellen Wachstum befanden und auf vielen Gebieten ein fast vollkommenes Monopol besaßen. Im Kaiserreich wurde es von der Bevölkerung noch als natürlich angesehen, daß die Preise örtlicher oder überregionaler öffentlicher Transportmittel nicht nur kosten-deckend waren, sondern sogar erhebliche Betriebsüberschüsse erbrachten. Dem steht im heutigen Wohlfahrtsstaat das „Null-Tarif-Postulat“ gegenüber.

War man früher bereit, höhere Fahrpreise oder Postgebühren zu entrichten, wenn auf diese Weise eine sonst gebotene Erhöhung irgendwelcher Steuern vermieden werden konnte, so ist der heutige Bürger eher geneigt, selbst dann auf niedrigen, nicht annähernd zur Kostendeckung ausreichenden Tarifen zu bestehen, wenn die dem allgemeinen Staatshaushalt zur Last fallenden Defizite früher oder später aus allgemeinen Haushaltsmitteln und folglich aus Steuererhöhungen, wie z. B. Mehrwertsteuererhöhungen etc. finanziert werden müssen.

1913/14 betragen die Reinerträge des einzelstaatlichen Erwerbsvermögens über 1 Milliarde Mark. Die als Deckungsmittel den einzelstaatlichen Haushalten zugeführten Geldmittel betragen aber nur eine halbe Milliarde Mark.

Diese Tatsache und die relativ geringe Anspannung der Steuerschraube sind eigentlich ein beredter Ausdruck für die damals im ganzen recht gute Finanzgrundlage der deutschen Einzelstaaten.

Hinsichtlich der Erwerbseinkünfte der Gemeinden kann folgendes festgestellt werden: 1913 deckten die Nettoüberschüsse aus dem sogenannten Erwerbsvermögen im Durchschnitt reichlich 15% der kommunalen Ausgaben. Im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts erweiterten die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre wirtschaftliche Tätigkeit. Nachdem sich die Sparkassen bereits seit dem

frühen 19. Jahrhundert als kommunale Einrichtungen entwickelt hatten, bis 1931 besaßen sie nicht einmal eigene Rechtspersönlichkeiten, begann in den 80iger Jahren mit dem sogenannten Munizipalsozialismus die Kommunalisierung der Versorgungsbetriebe: zunächst der Wasserwerke und Schlachthäuser sowie der Gaswerke, später auch ein Teil der Elektrizitätswerke und Nahverkehrsbetriebe (Straßenbahnen und Kleinbahnen). Die Kommunalisierung dieser Betriebe hat sich als die beste Lösung des Problems der regelmäßigen Versorgung der rasch wachsenden Städte mit Wasser und Energie durchgesetzt. Bis 1914 waren die Wasserwerke zu 93% kommunalisiert.

Die Gas- und Elektrizitätswerke und die Straßenbahnen verdankten ihre Gründung zwar meist der Initiative von Privatunternehmen, aber da die meisten liberalen Mehrheiten der Stadtverordnetenversammlungen Privatmonopole ablehnten, wurden sie von den Kommunen erworben. 1912/13 befanden sich 67% der deutschen Gaswerke mit etwa 82% der gesamtdeutschen Gasproduktion im Besitz der Städte. Die Straßenbahnen kamen bis 1914 fast zur Hälfte in städtischen Besitz.

Bis zum Ersten Weltkrieg waren die kommunalen Unternehmen überwiegend als verselbständigte Regiebetriebe organisiert. Teilweise erzielten sie ganz erhebliche Überschüsse. Lediglich die Straßenbahnen bedurften häufig des Defizitsausgleichs durch öffentliche Kassen. Ähnliche öffentliche Zuschüsse bedurften auch die Betriebe der Hafenwirtschaft in den Seehäfen.

Immerhin deckten die Städte und Gemeinden aus den Betriebsüberschüssen ihrer Kommunalbetriebe 1913 gut 15% ihrer Ausgaben. Das war eine knapp doppelt so hohe Quote wie die des Reiches. 1913 deckte das Reich 8% der Reichseinnahmen aus den Überschüssen der Reichspost, der Reichseisenbahn und der Reichsdruckerei. Dagegen finanzierten die Einzelstaaten zwischen 40 und 60% ihrer Gesamteinnahmen aus den eigenen Erwerbseinkünften.

Auf die Konflikte, die aus den fiskalischen und wirtschaftsfördernden bzw. strukturpolitischen Interessen der Einzelstaaten entstanden, kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden. Die große Bedeutung der öffentlichen Betriebe für die Finanzen der Einzelstaaten des deutschen Kaiserreiches ist letztlich aus dem Erbe der mercantilistischen Wirtschaftspolitik herzuleiten.

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts haben die öffentlichen Betriebe das Wachstum der allgemeinen Wirtschaft nicht mitgemacht. Die Bedeutung der öffentlichen Betriebe für die Finanzen der Länder der Bundesrepublik Deutschland ist daher vergleichsweise gering.