

Staatwirtschaft und Konjunktur

Grundsätzliche Betrachtungen

von Herbert Sultan, Heidelberg

Inhalt:	Seite
I. Die Struktur der Volkswirtschaft	573
II. Überblick über die theoretische Literatur	575
III. Der Umfang der Problematik	578
IV. Die volks- und staatswirtschaftliche Antithetik	580
1. Die staatliche Ausgabewirtschaft	580
2. Die staatliche Einnahmewirtschaft	583
3. Die Möglichkeiten des «Öffentlichen Konjunkturverhaltens»	588
V. Die staatswirtschaftliche Prognose	593
VI. Methodische Schlussbemerkung	597

I. Die Struktur der Volkswirtschaft

Die mannigfachen Zusammenhänge, die zwischen der Wirtschaft des Staates als solcher und der konjunkturellen Entwicklung der ganzen Volkswirtschaft bestehen, sind nicht nur wirtschaftspolitisch bedeutsam. Und doch ist es gerade diese wirtschaftspolitische Bedeutung, die eine grundsätzliche, ebenso finanz- wie konjunkturtheoretische Besinnung erfordert. Es gilt deshalb zunächst, die hiermit kurz angedeutete Mehrgleisigkeit des Themas Staatwirtschaft und Konjunktur genauer ins Auge zu fassen.

Denn es handelt sich primär nicht nur um die bekannte Zweiteilung: um die Wirkungen des Konjunkturkreislaufs auf die Staatwirtschaft einerseits, um die Wirkungen der Staatwirtschaft auf den Konjunkturkreislauf andererseits. Mit dieser (selbst noch sehr groben) Zweiteilung ist das Problem nicht eindeutig gestellt. Alle Aussagen, die über die verschiedenen Wirkungen zu machen wären, schweben solange in der Luft, als nicht die Frage nach der Struktur der Volkswirtschaft, genauer: die Frage nach der Stellung der Staatwirtschaft als solcher innerhalb der Volkswirtschaft beantwortet ist. Denn von dieser Stellung (von dem volkswirtschaftlichen «spezifischen Gewicht» der Staatwirtschaft) hängt alles weitere ab. Die Stellung der Staatwirtschaft innerhalb der Volkswirtschaft aber hat sich bekanntlich im Laufe der historischen Entwicklung gewandelt: eine volkswirtschaftliche Strukturwandlung, die für die Zusammenhänge zwischen Staatwirtschaft und Konjunktur von grundlegender Bedeutung ist.

Es ist nur ein anderer Ausdruck desselben Sachverhalts: Stellung der Staatwirtschaft innerhalb der Volkswirtschaft, wenn dafür die genauere For-

mulierung: Anteil der Staatswirtschaft am Volkseinkommen, gesetzt wird. Und dieser Anteil ist eben im Laufe der historischen Entwicklung gewachsen. Der Prozess lässt sich am besten durch die Formel F. K. Manns: «Vom Anteilssystem zum Kontrollsystem»¹⁾ kennzeichnen. Es kommt dabei für unser Problem vor allem auf die mit dieser Wachstumsformel angedeutete verschiedenen «starke» Stellung der Staatswirtschaft, auf das verschiedene «spezifische Gewicht» der Staatswirtschaft innerhalb der Volkswirtschaft und damit auf die verschiedene Struktur der ganzen Volkswirtschaft an.

Je nachdem, wie die Struktur der ganzen Volkswirtschaft geartet ist (also ob eine Volkswirtschaft mit «Anteilssystem», d. h. eine im wesentlichen liberal strukturierte, oder eine im wesentlichen nicht liberal strukturierte Volkswirtschaft mit «Kontrollsystem» den Gegenstand der Untersuchung bildet), je nachdem verschiebt sich das staatswirtschaftliche und das konjunkturpolitische Gewicht der Zusammenhänge zwischen Staatswirtschaft und Konjunktur. Und zwar sowohl das (staatswirtschaftliche und konjunkturpolitische) Gewicht der Wirkungen des Konjunkturkreislaufs auf die Staatswirtschaft wie das der Wirkungen der Staatswirtschaft auf den Konjunkturkreislauf.

Nennen wir — vom Blickpunkt der Staatswirtschaft aus — der Kürze halber die Wirkungen des Konjunkturkreislaufs auf die Staatswirtschaft die passive Seite der Zusammenhänge zwischen Staatswirtschaft und Konjunktur, die Wirkungen der Staatswirtschaft auf den Konjunkturkreislauf ihre aktive Seite. (Zur Vermeidung von Missverständnissen sei jedoch betont, dass die Wirkungen in beiden Fällen sich auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite der Staatswirtschaft äussern und nicht etwa nur die aktiven auf der Ausgaben-, die passiven auf der Einnahmenseite.) Die Tragweite dieser — an sich selbstverständlichen — Feststellungen ist eben mit der Unterscheidung von Volkswirtschaften des Anteil- und Volkswirtschaften des Kontrollsystems gegeben²⁾.

Denn es gibt zwar an sich — in der Ausgaben- und in der Einnahmengestaltung — auf der einen Seite auch aktive Wirkungen in den Volkswirtschaften des Anteilsystems, auf der anderen Seite an sich in den Volkswirtschaften des Kontrollsystems bedeutungsvollere und schwerer wiegende passive Wirkungen als in denen des Anteilsystems. Aber:

Die aktiven Wirkungen sind in den Volkswirtschaften des Anteilsystems sporadisch und ungewollt und beziehen sich jeweils nur auf eine bestimmte Wechsellage des Konjunkturkreislaufs, in den Volkswirtschaften des Kon-

¹⁾ Fritz Karl Mann: «Die Staatswirtschaft unserer Zeit. Eine Einführung», Jena 1930. Man könnte die für uns wesentlichste Seite des Wachstumsprozesses auch mit der Formel: «Von der Finanzwirtschaft zur Staatswirtschaft» zu umreißen versuchen; nur ist die Formulierung Manns umfassender und plastischer.

²⁾ Dabei ist die mehr oder minder allmähliche Entwicklung vom Anteilssystem zum Kontrollsystem im Auge zu behalten, wenn auch im allgemeinen der Weltkrieg die Wasserscheide zwischen Anteil- und Kontrollsystem bildet — wenigstens in Europa. Vgl. die folgende Anmerkung.

trollsystems dagegen sind sie ein Teil eines umfassenden wirtschaftspolitischen Planes und beziehen sich — allerdings ausgehend von einer bestimmten Wechsellage — auf den Konjunkturkreislauf selbst³⁾. Dieser Gegensatz ist das Entscheidende und qualitativ Neue der gegenwärtigen Zusammenhänge zwischen Staatwirtschaft und Konjunktur, verglichen etwa mit denen der Vorkriegszeit.

Derartige Feststellungen haben wichtige theoretische Konsequenzen. Es empfiehlt sich daher, einen kurzen Blick auf die theoretisch-literarische Lage zu werfen.

II. Überblick über die theoretische Literatur

Die folgenden Bemerkungen bezwecken nicht eine eingehende kritische Auseinandersetzung mit der theoretischen Literatur zum Thema Staatwirtschaft und Konjunktur. Vielmehr soll hier nur — aus der Vogelschau — die Einstellung deutlich gemacht werden, die die Konjunkturtheorie auf der einen, die Finanztheorie auf der anderen Seite gegenüber unserem Problem eingenommen haben (bzw. einnehmen).

Wie steht die Konjunkturtheorie in ihrer grundsätzlichen Gestalt zu der Berücksichtigung von konjunkturellen Entwicklungsreihen, die «aktiv» von der Staatwirtschaft aus- oder «passiv» auf sie zugehen? Um mit einem zugespitzten Schlagwort zu antworten:

Die Konjunkturtheorie ist im wesentlichen orientiert an einer Volkswirtschaft mit Anteilssystem. D. h. die Konjunkturtheorie nimmt — in ihrer grundsätzlichen Gestalt! — nur gelegentlich, nur sporadisch Notiz von der Tatsache, dass es eine Staatwirtschaft innerhalb der Volkswirtschaft gibt. Diese Notiznahme gilt z. B. der Bedeutung der Steuern für die Kostenlage der Unternehmungen oder der Bedeutung der Aufnahme von Staatsanleihen für die konjunkturelle Lage des Geld- und Kapitalmarktes (bzw. dem umgekehrten Zusammenhang). Die Berücksichtigung gerade des zweiten Momentes hat einen sehr zureichenden Grund in den Zusammenhängen zwischen Staatwirtschaft und Konjunktur im Anteilssystem. (Siehe z. B. unten Anmerkung 20.) Die volkswirtschaftliche Strukturwandlung vom Anteilssystem zum Kontrollsystem aber bleibt ausserhalb der grundsätzlichen Orientierung der Konjunkturtheorie. D. h. mit anderen Worten: Die Beeinflussung der Gestalt des Konjunkturzyklus als solchem — um eine vorsichtige Formulierung zu wählen — durch diese volkswirtschaftliche Strukturwandlung bleibt ausserhalb des grundsätzlichen Ansatzes⁴⁾. Für diese Behauptung lässt sich

³⁾ Das besonders Interessante der gegenwärtigen Entwicklung in U. S. A. ist die starke Annäherung von einer anteilsystematischen zu einer kontrollsystematischen Struktur der Volkswirtschaft, ein Übergangszustand, in dem die besondere Problematik des «New Deal» mit beruht. Vgl. den Aufsatz des Verfassers: «New Deal und Planwirtschaft», Die Wirtschaftskurve, 14. Jahrgang, Heft I, 1935/36, besonders den Schlussabschnitt: «Recovery through reform».

⁴⁾ Sehr bezeichnend hierfür ist die — an sich ausgezeichnete — Untersuchung von John Maurice Clark: «Strategic Factors in Business Cycles», Nr. 24 der Veröffentlichungen des

ein direkt konjunkturtheoretischer Hinweis und Beweis geben: das Problem der «Eliminierung» des trend.

Denn das, was der trend ausdrücken — sollte, das sind ja gerade die historischen, «säkularen» Strukturwandlungen der Volkswirtschaft, denen die zyklischen Konjunkturschwankungen gegenüberstehen⁵⁾. Mit der «Eliminierung» des trend bei der Ermittlung der Konjunkturschwankungen wird aber auch zugleich das besondere und wichtige Problem «eliminiert», ob und inwiefern jene volkswirtschaftlichen Strukturwandlungen einen Einfluss auf die Art und das Mass der zyklischen Konjunkturschwankungen haben — bzw. ob und inwiefern umgekehrt die Art und das Mass der Konjunkturschwankungen einen Einfluss auf die Strukturwandlungen hat⁶⁾.

Zu diesen volkswirtschaftlichen Strukturwandlungen gehört eben auch die Entwicklung vom Anteilssystem zum Kontrollsystem, die bisher ausserhalb des konjunkturtheoretischen Gesichtskreises lag.

Wie steht nun andererseits die Finanztheorie zu der grundsätzlichen Berücksichtigung konjunktureller Probleme? An einer solchen Berücksichtigung fehlt es bekanntlich in der Finanztheorie nicht; ja die Finanztheorie stellt an die Konjunkturtheorie die programmatische Forderung, die staats-

«National Bureau of Economic Research», New York 1934. Obwohl im Verlaufe der Erörterungen mehrfach die theoretische Möglichkeit vorhanden gewesen wäre, ist die Staatswirtschaft nicht als «strategischer Faktor» erkannt und anerkannt, was für das Anteilssystem ja auch zutrifft. Nun basiert die Untersuchung Clarks auf amerikanischem Material (der Zeit vor dem «New Deal»); daher sei als ein weiteres Anzeichen für die Behauptung des Textes die Schwierigkeit der Herausarbeitung der deutschen Nachkriegszyklen herangezogen. A. Spiethoff hatte darauf hingewiesen, dass der Weltkrieg den letzten Vorkriegskreislauf «gewaltsam unterbrochen» hatte, dass «Kriegswirtschaft und Übergangswirtschaft... ihre eigenen Ursachen» haben und «als Fremdkörper im Kreislauf» stehen. (Art.: Krisen, Hdwb. d. Staatsw., Bd. VI, S. 55.) Dies ist an sich selbstverständlich zutreffend; nur weist das Bild vom «Fremdkörper» auf jene theoretisch eben nicht einbezogene Strukturwandlung hin, die «Kriegswirtschaft und Übergangswirtschaft» im Gefolge hatten. Es ist nun interessant, dass die Untersuchung eines Spiethoff nahestehenden Autors, die die Nachkriegszyklen zum Thema hat, zwar die weltwirtschaftlichen, aber nicht die innervolkswirtschaftlichen Strukturwandlungen (wie die Entwicklung vom Anteilssystem zum Kontrollsystem) in das konjunkturtheoretische Bild einbezieht. (Vgl. Gustav Clausing: «Die wirtschaftlichen Wechsellagen von 1919 bis 1932», Heft 8 der «Beiträge zur Erforschung der wirtschaftlichen Wechsellagen Aufschwung, Krise, Stockung», hrsg. von A. Spiethoff, Jena 1933.) Ebensowenig ist dies der Fall bei einem Buch, das einer anderen konjunkturtheoretischen Schule — der Mitchellschen — angehört: die Konjunkturtheorie ist in ihrer grundsätzlichen Gestalt eben am Anteilssystem orientiert. (Vgl. Carl T. Schmidt: «German Business Cycles 1924—1933», Nr. 25 der Veröffentlichungen des «National Bureau of Economic Research», New York 1934.)

⁵⁾ Vgl. Simon Kuznets: «Wesen und Bedeutung des Trends. Zur Theorie der säkularen Bewegung», Veröffentlichungen der Frankfurter Gesellschaft für Konjunkturforschung, hrsg. von Eugen Altschul, Heft 7, Bonn 1930. Die Frage ist nur, ob bestimmte Inhalte dessen, was der trend eben ausdrücken sollte, sich nicht der kurvenmässigen Darstellung entziehen, ohne dass damit auf graphische Verdeutlichung zu verzichten wäre. Vgl. unten Anm. 10.

⁶⁾ Vgl. den Beitrag von Carl Brinkmann über «Zyklus und Trend» in der Festschrift für A. Spiethoff: «Der Stand und die nächste Zukunft der Konjunkturforschung», München und Leipzig 1933.

wirtschaftlichen Probleme und Zusammenhänge in die konjunkturtheoretischen Untersuchungen einzubeziehen ⁷⁾).

Aber gerade im Verfolg der Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Staatwirtschaft und Konjunktur hat die Finanztheorie — sehr erklärlicherweise: aus Gründen der wissenschaftlichen Arbeitsteilung — mit der Übernahme der Ergebnisse der Konjunkturtheorie auch zugleich deren grundsätzliche Orientierung am Anteilssystem mit übernommen. Die Finanztheorie hat also ebenso wie die Konjunkturtheorie bisher die Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Strukturwandlung vom Anteilssystem zum Kontrollsystem unterlassen; ja, sie ist überhaupt an dem für die Erforschung der Zusammenhänge zwischen Staatwirtschaft und Konjunktur entscheidenden Grundproblem der Struktur der Volkswirtschaft vorbeigegangen ⁸⁾. Mit einer Ausnahme allerdings, von der jetzt ein wenig eingehender zu sprechen ist.

Diese Ausnahme ist die Abhandlung von H. Ritschl: «Der Staatshaushalt in der Depression» ⁹⁾. Ihr Verdienst besteht eben in der ausdrücklichen und durchgängigen Berücksichtigung des strukturellen Verhältnisses zwischen der Staatwirtschaft als solcher und der Volkswirtschaft im ganzen. Leider wird dieses Verdienst gemindert durch Ritschls Auffassung dieses strukturellen Verhältnisses als einer «dualistischen Wirtschaftsordnung» mit der Staatwirtschaft, der «statischen Gemeinwirtschaft», auf der einen Seite und

⁷⁾ Vgl. eine Reihe von Beiträgen von Autoren, die von der Finanztheorie herkommen (vor allem den Beitrag von Fritz Neumark) in der Spiethoff-Festschrift.

⁸⁾ Die — soweit es dem Verfasser bekannt ist — einzige Monographie, die unser Problem zum Gegenstand hat (Harald Fick: «Finanzwirtschaft und Konjunktur», Jena 1932), ist fast ein Schulbeispiel für die falsche Weichenstellung des Themas wegen der fehlenden Berücksichtigung der Frage der Struktur der Volkswirtschaft — trotz manches Wertvollen in Einzelheiten. So wird zu Beginn der Untersuchung (S. 2) ausdrücklich erklärt: «Wir berücksichtigen... nur das Problem des Konjunkturzyklus. Die Einflüsse sozialökonomischer Strukturwandlungen bleiben ausserhalb unseres Gesichtskreises.» Und damit nicht genug. Die Schrift, die jene «passive» und «aktive» Seite unseres Problems unter den Stichworten: «Öffentliche Konjunkturreaktion» und «Öffentliche Konjunkturgestaltung» (zusammengefasst als «Öffentliches Konjunkturverhalten») begreift und deren Hauptinteresse der «Konjunkturgestaltung» gilt (während die «Konjunkturreaktion» nur deshalb und insoweit erörtert wird, als das Gestaltungsproblem von ihr abhängt), sieht die Möglichkeiten der «Konjunkturgestaltung» nur in finanzwirtschaftlicher Hinsicht (in den beiden Methoden der «Anpassung» und der «Überbrückung»), aber nicht in konjunktureller. Der Grund ist: «Öffentliche Konjunkturgestaltung berührt die treibenden Kräfte des Konjunkturzyklus nicht.» (S. 91. Siehe auch die grundsätzlich höchst bezeichnenden Ausführungen S. 101/102.) Diese These ist nun — wenn auch nicht hundertprozentig, so doch im wesentlichen — durchaus zutreffend für das Anteilssystem. Die Schrift untersucht aber finanz- bzw. staatswirtschaftlich-konjunkturelle Phänomene und Probleme, die — jedenfalls im heutigen quantitativen Ausmass und in der heutigen qualitativen Bedeutung — historisch im Anteilssystem überhaupt nicht aufgetaucht sind, wohl aber im gegenwärtigen Kontrollsystem! (Es ist ja kein Zufall, dass erst für die Gegenwart unser Thema zum vitalen Problem wurde!) Die Untersuchung Ficks — die einzige Monographie über unsere Frage — ist also ihrer ganzen Anlage nach in sich widerspruchsvoll, weil sie sich das Grundproblem der Struktur der Volkswirtschaft nicht gestellt hat — wenn es auch, wie erwähnt, an einer Reihe wertvoller Einzelbemerkungen nicht fehlt. Vgl. im übrigen auch die Kritik von Otto Pfeleiderer in «Die Deutsche Fertigware», Heft 7, Teil B, 1934, S. 119/120.

⁹⁾ Erschienen im «Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik», Bd. 69, 1933.

der «dynamischen Marktwirtschaft» auf der anderen ¹⁰⁾. Allerdings kann die Vorstellung einer «statischen» Gemeinwirtschaft für die Gegenwart und Zukunft nur als programmatische Forderung aufrechterhalten werden ¹¹⁾. Die Berücksichtigung des strukturellen Verhältnisses von Staatswirtschaft und Volkswirtschaft überhaupt aber erweist ihre Fruchtbarkeit, indem grundsätzlich drei verschiedene Möglichkeiten des «öffentlichen Konjunkturverhaltens» herausgearbeitet werden: 1. die «konjunkturgebundene Finanzpolitik»; 2. die «überkonjunkturelle Finanzpolitik»; 3. die «allgemeine Konjunkturpolitik». Die grundsätzlichen Probleme, die mit diesen drei Möglichkeiten verknüpft sind, können in ihrer vollen Tragweite jedoch erst erkannt werden, wenn wir die Zusammenhänge zwischen Staatswirtschaft und Konjunktur nicht nur, wie bisher, so gut wie ausschliesslich unter dem Gesichtspunkt der grundlegenden Frage nach der Stellung der Staatswirtschaft innerhalb der Volkswirtschaft betrachten.

III. Der Umfang der Problematik

Es ist zunächst einmal erforderlich, dass wir einen Überblick über den Umfang unserer Problematik gewinnen. Abgesehen von der Unterscheidung der Probleme im Anteil- oder Kontrollsystem haben wir bisher ja nur jene grobe Zweiteilung nach der «aktiven» oder «passiven» Seite der Zusammenhänge vorgenommen, höchstens noch auf die Ausgaben- und Einnahmenseite der Staatswirtschaft hingewiesen.

Diese Aufgliederung ist aber längst nicht ausreichend. Einmal sind die Wirkungen — auf der «passiven» wie auf der «aktiven» Seite — zu unterscheiden nach der Wechsellage, sodann (innerhalb jeder Wechsellage und auch

¹⁰⁾ Es ist für Ritschls Auffassung bezeichnend, dass ihm die strukturelle Identität seiner Vorstellung von der «dualistischen Wirtschaftsordnung» mit der (von ihm abgelehnten!) des «Interventionismus» entgangen ist. (Dabei ist zu beachten, dass der Begriff des «Interventionismus» von dem «Nicht-Interventionisten» stammt. Aber: der Begriff der Nicht-Intervention ist ein ziemlich schwieriger Begriff, er bedeutet ungefähr dasselbe wie Intervention — sagte Talleyrand!) Ritschls Vorstellung wie diejenige des «Interventionismus» über das strukturelle Verhältnis von Staatswirtschaft und Volkswirtschaft lassen sich in demselben schematischen Symbol verdeutlichen: in demjenigen zweier sich schneidender Kreise, von denen der eine die Staatswirtschaft, der andere die Marktwirtschaft darstellt. (Bei einer solchen schematischen Symbolisierung werden natürlich die in beiden Fällen mitschwingenden Gesinnungselemente nicht mit verdeutlicht.) In dynamischer Hinsicht besteht allerdings ein wichtiger Unterschied: während nach der interventionistischen Vorstellung das Segment (wenigstens soweit wie möglich) zu verschwinden hat, ist es nach der Ritschlschen konstitutiv, ist weder eine reine «Gemeinwirtschaft» noch eine reine «Marktwirtschaft» möglich, gibt es nur die «dualistische Wirtschaftsordnung». Das zutreffende schematische Symbol aber ist ein Kreis (die Volkswirtschaft), in dem die Staatswirtschaft einen Sektor bildet, einen kleinen im Anteilssystem und einen grösseren im Kontrollsystem (vgl. oben Anm. 5): die Staatswirtschaft stand und steht innerhalb, nicht ausserhalb der Volkswirtschaft!

¹¹⁾ A. a. O., S. 318 ff. — Es handelt sich hier nicht um Zustimmung zu der (gleichfalls nur als Forderung aufgetaucht!) Vorstellung des «dynamischen Staatshaushalts». Siehe Egbert Munzer: «Dynamischer Staatshaushalt? Der Einfluss der Wirtschaftskonjunkturen auf den öffentlichen Haushalt», Jena 1931.

wieder auf beiden Seiten) danach, ob es sich um direkte oder indirekte Wirkungen handelt. Auch der einfache Hinweis auf die Ausgaben- und Einnahmenseite der Staatwirtschaft ist selbstverständlich nicht erschöpfend. Hier ist einmal nach den Ausgabe- und Einnahmearten getrennt zu fragen und schliesslich nach der Zusammenfassung von Ausgaben und Einnahmen im Staatshaushalt. Und all dies wieder unterschieden nach Anteilssystem und Kontrollsystem.

Zur Verdeutlichung dieser Aufgliederung der Probleme sei eine Art Fragenschema gegeben, um anschliessend den Sinn dieser grösstenteils selbstverständlichen (oder gar spielerisch anmutenden) Zusammenstellung klarzumachen.

Bei der Erforschung der Zusammenhänge zwischen Staatwirtschaft und Konjunktur gibt es für die Volkswirtschaften des Anteilssystems und des Kontrollsystems die folgenden Fragemöglichkeiten:

Es gilt zu fragen nach den direkten oder indirekten Wirkungen, die durch den Wechsel der Wechsellagen in Aufschwung und Stockung hervorgerufen werden auf (bzw. nach den direkten oder indirekten Wirkungen, die auf den Wechsel der Wechsellagen in Aufschwung und Stockung hervorgerufen werden durch): 1. die Staatsausgaben, d. h. *a*) die Verwaltungsverleistungen, *b*) die Geldleistungen; 2. die Staatseinnahmen, d. h. *a*) auf den Eingang (bzw. durch die Erhebung) der Steuern und der Zölle (die natürlich den Steuern in diesem Zusammenhang gleichstehen), *b*) die staatlichen Erwerbsunternehmungen, *c*) die Anleihen; 3. den Staatshaushalt als solchen.

Was ist der Sinn dieser Zusammenstellung? Wir sagten, es handelt sich um Fragemöglichkeiten. Gerade damit ist aber nicht gesagt, dass die einzelnen Wirkungen in den Volkswirtschaften des Anteilssystems und in denjenigen des Kontrollsystems jeweils stets vorhanden sind. Im Gegenteil; es gibt bestimmte Wirkungen, die in den Volkswirtschaften des Anteilssystems überhaupt nicht oder die andererseits in den Volkswirtschaften des Kontrollsystems in quantitativ so verstärkter Masse auftauchen, dass die Problematik qualitativ durchaus anders gelagert ist. Das also ist das eine, was diese schematische Zusammenstellung von Fragemöglichkeiten offenbar macht: die (uns jetzt zur Genüge bekannte) Notwendigkeit der Unterscheidung der Wirkungen je nach der Struktur der Volkswirtschaft.

Ein zweites ist dies: Es steht nicht im geringsten von vornherein fest, in welcher Wechsellage sich die Wirkungen durch (bzw. auf) den Wechsel der Wechsellagen zuerst, «direkt», bemerkbar machen. Vielmehr hängt dies von einer Reihe von Umständen ab, von denen bei der Erörterung der «konjunkturgebundenen Finanzpolitik» mehr zu sagen ist.

Drittens schliesslich weist die Zusammenstellung der Fragemöglichkeiten auf die (selbstverständliche) Unterscheidung der verschiedenen Sparten der Staatwirtschaft hin. Dabei ergeben sich natürlich innerhalb der einzelnen Sparten eine Reihe weiterer Probleme, auf die noch eingegangen wird. Hier ist nur hervorzuheben, dass es bei den Staatsausgaben notwendig ist, die

Colmsche¹²⁾ Unterscheidung nach «Verwaltungsleistungen» und «Geldleistungen» auch im Bereiche unseres Themas vorzunehmen, was bisher merkwürdigerweise nicht geschah. Es wird sich zeigen, worin die Bedeutung dieser Unterscheidung für unsere Problematik beruht.

Diese Fragen enthalten nun eine Reihe von grundsätzlichen Einzelproblemen, die in zwei grossen Gruppen zusammengefasst werden können — wenn auch die eine oder die andere Frage von minder grundsätzlicher Bedeutung dabei ausserhalb dieser Rubrizierung fällt oder (im Regelfall) mit ihr nur in weniger naher Beziehung steht als die Masse der anderen, bedeutenderen Probleme.

Die erste der beiden grossen Gruppen sei als das Problem der volks- und staatswirtschaftlichen Antithetik bezeichnet. Gerade aus ihr erwächst die zweite grosse Gruppe, bei der es sich um das Problem der staatswirtschaftlichen Prognose handelt. Mit diesen beiden Problemkomplexen der «volks- und staatswirtschaftlichen Antithetik» und der «staatswirtschaftlichen Prognose» sollen sich die beiden folgenden Abschnitte beschäftigen.

IV. Die volks- und staatswirtschaftliche Antithetik

Wir haben es hier nicht nur mit dem Problem der sogenannten «Schere» zu tun, das in Frageform lautet: Stehen in der Stockung steigenden Ausgaben sinkende Einnahmen gegenüber, so dass der Haushalt der modernen Staaten in ein «schicksalhaftes» Dilemma gerät¹³⁾? Diesem Problem entspricht ein zweites: Steigen im Aufschwung die Ausgaben oder die Einnahmen stärker¹⁴⁾? Auch diese Frage ist auf den Staatshaushalt zugespitzt.

Die beiden Probleme sind aber nur Teilfragen; und es gilt daher zunächst, den ganzen Fragenkomplex von seiner Beziehung zum Staatshaushalt zu lösen, d. h. die Ausgabewirtschaft und die Einnahmewirtschaft als solche zu betrachten. Damit werden (gemäss dem Sinn des Fragenschemas) eine Reihe von Einzelproblemen sichtbar.

1. Die staatliche Ausgabewirtschaft

Erörtern wir zuerst — wegen des «Vorrangs der Ausgabewirtschaft»¹⁵⁾ — die Ausgabenseite der Staatswirtschaft. Hier kommt es, wie oben bemerkt, vor allem auf den grundsätzlichen Unterschied zwischen «Verwaltungsleistungen» und «Geldleistungen» an.

¹²⁾ Gerhard Colm: «Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben. Ein Beitrag zur Finanztheorie», Tübingen 1927, S. 34 ff.

¹³⁾ Von «Schicksal» spricht Munzer, a. a. O., S. 32. Indessen wird der Sachverhalt im einzelnen auch von Munzer etwas weniger dramatisch dargestellt.

¹⁴⁾ Ritschl sieht im Aufschwung die massgebende Wechselseite für den «Einbruch der Marktdynamik in die Statik der Gemeinwirtschaft»; a. a. O., S. 319.

¹⁵⁾ Siehe Herbert Dorn: «Das Recht der Bewilligung von Einnahmen und Ausgaben der öffentlich-rechtlichen Körperschaften», Vierteljahrsschrift für Steuer- und Finanzrecht, 3. Jahrgang, 1929, S. 67.

Dieser Unterschied sagt etwas über die Struktur der Ausgabewirtschaft aus, auch über ihre historische Wandlung vom Anteilssystem zum Kontrollsystem. Denn man mache sich die folgende Entwicklungskette klar:

Die Staatwirtschaft macht gewisse Ausgaben, die sich als Geldleistungen im Anteilssystem in begrenztem Umfang halten. Mit der allmählichen Entwicklung zum Kontrollsystem wachsen die Staatsaufgaben und -ausgaben, d. h. die Geldleistungen steigen. Schliesslich kommt ein Punkt, an dem die Geldleistungen so stark gestiegen sind, dass zu ihrer Verwaltung — eine neue Verwaltungsleistung erforderlich wird. D. h. von einer bestimmten Höhe ab schlägt die bisherige reine Geldleistung um in eine neue Verwaltungsleistung. Mit der Errichtung der neuen Verwaltung, mit der neuen Verwaltungsleistung hat sich aber die Struktur der Ausgabewirtschaft in geringerem oder grösserem Grade gewandelt. Sie mag sich — rein haushaltsmässig gesehen — durch Verselbständigung der Verwaltung abermals wandeln, indem diese selbständig etatisiert und nur mit ihren Überschüssen (bzw. Fehlbeträgen) im Staatshaushalt erscheint ¹⁶⁾. Eine derartige Verselbständigung von Verwaltungen ist mitunter im Kontrollsystem auch ein Mittel dafür, das Tempo der Ausgabensteigerung in Aufschwung und Stockung durch dieses «künstliche Kleinhalten des Haushalts» ¹⁷⁾ zu bremsen.

Das qualitative und quantitative Verhältnis als solches, in dem die Verwaltungsleistungen und die Geldleistungen zueinander stehen, ist also das erste massgebende Moment, in dem sich die («passive» und «aktive») konjunkturelle Bedeutung der Ausgabewirtschaft, d. h. ihrer (sich wandelnden) Struktur, äussert. Das zeigt sich noch deutlicher, wenn wir die Verwaltungsleistungen und die Geldleistungen gesondert betrachten.

Die Verwaltungsleistungen bestehen bekanntlich aus den Ausgaben für den Sachbedarf und denjenigen für den Personalbedarf. Die konjunkturelle Bedeutung der Sach- und Personalausgaben aber hängt von der finanz- und konjunkturpolitischen Einstellung des Gesetzgebers ab — die demnach das zweite massgebende Moment darstellt. Dies wird hinsichtlich der Personalausgaben augenscheinlich durch den Unterschied der (konjunkturell starren) kontinentalen und der (konjunkturell labilen) englischen Besoldungsordnung ¹⁸⁾. Wir sind mit anderen Worten bereits im Bereiche der Probleme des «Öffentlichen Konjunkturverhaltens», das eben die finanz- und konjunkturpolitische Einstellung des Gesetzgebers widerspiegelt. Bei der Behandlung dieser Probleme, deren Erörterung hier noch nicht vorzunehmen ist, wird auch über die Sachausgaben mehr zu sagen sein. Hier steht zunächst noch die konjunkturelle Bedeutung der Geldleistungen zur Diskussion.

¹⁶⁾ Das deutlichste Beispiel ist die Entwicklung der Sozialausgaben aller Sparten, die eben mit der Entwicklung vom Anteilssystem zum Kontrollsystem anwachsen. Aber auch die Entwicklung etwa der deutschen Reichspost wäre hier zu nennen.

¹⁷⁾ Mann, a. a. O., S. 27.

¹⁸⁾ Vgl. Herman Finer: «The Principles and Practice of Remuneration in the British Civil Service» in: «Die Beamtenbesoldung im modernen Staat», hrsg. von Wilhelm Gerloff, Schriften des V. f. S., Bd. 184, Erster Teil, 1932. Mit Recht weist Ritschl (a. a. O., S. 323/324) auf die Bedeutung der englischen Besoldungsordnung für unsere konjunkturelle Problematik hin.

Man braucht die Geldleistungen nur (mit Colm) nach den Arten der «Unterstützungen», «Subventionen», «Zinszahlungen», «Tributzahlungen» zu unterscheiden, um die («passive» und «aktive») konjunkturell verschiedene Bedeutung der Geldleistungen im Anteilsystem und im Kontrollsystem zu erkennen. Denn — um von den Tributzahlungen in diesem Zusammenhang abzusehen —: «Unterstützungen» und «Subventionen» gehören ja gerade zu denjenigen volkswirtschaftlichen Tatsachen, die das Kontrollsystem (das «Kontrolle nicht nur im Nehmen, sondern auch im Geben» bedeutet)¹⁹⁾ mitkonstituieren, während die Zinszahlungen selbstverständlich in beiden volkswirtschaftlichen Strukturverhältnissen qualitativ und quantitativ bedeutsam sind. Ja, es ist bemerkenswert, dass sich im Anteilsystem vor allem auf dem Gebiete der Anleihen eine konjunkturell aktive Einwirkung der Staatswirtschaft gezeigt hat²⁰⁾. (Es ist daher verständlich, dass die Konjunkturtheorie — wie oben in Abschnitt II hervorgehoben — gerade hier den Zusammenhängen zwischen Staatswirtschaft und Konjunktur nachgegangen ist.)

Grundsätzlich wesentlich — als drittes für die konjunkturelle Bedeutung der Ausgabewirtschaft massgebendes Moment — ist also dies: die Art und das

¹⁹⁾ Mann, a. a. O., S. 14.

²⁰⁾ Ein Beispiel ist die Geschichte der Konversionen des Reichs und einer Reihe von Bundesstaaten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Konjunkturell umfasst diese Zeit — in der Spiethoffschen Terminologie — den Aufschwung des ersten Kreislaufs der Aufschwungspanne (von 1895—1913) mit 4 Jahren (1896—1899) Hochschwung. In der Stockungsspanne, besonders in den letzten Jahren, war die Realverzinsung der öffentlichen Anleihen gesunken; daher schritten die wichtigsten Bundesstaaten und das Reich zur Konversion ihrer Anleihen. Je früher die Konversion vorgenommen wurde, um so günstiger waren ihre Bedingungen; das Reich und einige Bundesstaaten erzielten schon nicht mehr die günstigeren Bedingungen der zuerst konvertierenden Staaten, da sie die Konversion erst mitten im Hochschwung (1897) vornahmen. Haben wir also hier ein Beispiel für die passive Seite der Zusammenhänge im Anteilssystem, so zeigen die Wirkungen der Konversion ihre aktive Seite. Es ist bemerkenswert, dass ein bedeutender sachverständiger Zeitgenosse, Siemens, am Ende des Aufschwungs (1900) im Reichstag die Ansicht vertrat, die übertriebene, spekulative Entwicklung der Industrie komme von den Konversionen! (Die Emission von Industrieaktien stieg von 60 Millionen M. 1894 auf 520 Millionen M. 1899, also eine Steigerung auf fast das Neunfache!) Wenn auch Siemens' Ansicht in dieser Zuspitzung selbst übertrieben ist, so enthält sie doch einen richtigen Kern: Es handelt sich um eine Änderung staatlicher Geldleistungen, und zwar um eine gehäufte Änderung infolge der Konversionen des Reichs und der wichtigsten Bundesstaaten. Die aktive indirekte konjunkturelle Wirkung war also im Anteilssystem vorhanden, aber nicht gewollt! (Die gleiche Zeit weist auch eine aktive direkte Wirkung auf; davon unten Anm. 28.) Eine Parallele hierzu ist die konjunkturell aktive direkte Wirkung der ausserordentlichen Schuldentilgungen des Reichs (als Rechtsnachfolgers des Norddeutschen Bundes) und der wichtigsten Bundesstaaten durch die französische Kriegsentschädigung anfangs der 70er Jahre. Durch die Häufung der ausserordentlichen Schuldentilgungen wurden die bisher in den öffentlichen Anleihen gebundenen Kapitalien zersplittert; so wurde der «Milliardenregen» zum Teil in das Spekulationsspiel des «Gründungsfiebers» hineingerissen. — Auf die konjunkturelle Bedeutung der Schuldentilgungen in Aufschwung und Stockung weist auch Ernst Göttisheim in seiner — an sich vortrefflichen, mit Ritschls Kategorien arbeitenden — Untersuchung hin (gemäss seinem Thema leider nur auf die passive Seite): «Der Einfluss der Wirtschaftskonjunktur auf den schweizerischen Bundeshaushalt in den Jahren 1924—1933», Staat und Wirtschaft, Sozialwissenschaftliche Studien, hrsg. von Hans Ritschl, Heft 3, Köln 1935, S. 69 ff. und S. 101 ff.

Mass der Geldleistungen, die ihrem Begriffe nach auf die Marktwirtschaft gerichtet sind ²¹⁾, ist im Anteilssystem von geringerer Relevanz als im Kontrollsystem. Und man kann — in einer etwas zugespitzten Formulierung — sagen:

Die staatliche Ausgabenwirtschaft ist im Anteilssystem in überwiegender Masse durch Verwaltungsleistungen gekennzeichnet, die im Kontrollsystem nicht nur selbst wachsen, sondern zu denen auch nach Art und Mass gewachsene, auf die Marktwirtschaft bezogene Geldleistungen hinzutreten. (Der Hinweis auf Adolph Wagners «Gesetz der wachsenden Staatsausgaben», mit dem in diesem Zusammenhang so gern und so häufig operiert wird, ist also viel zu umfassend, um das für unsere Problematik entscheidende Moment sichtbar werden zu lassen.) Schon aus dieser qualitativ verschieden gearteten Struktur der staatlichen Ausgabenwirtschaft im Anteil- und im Kontrollsystem ergeben sich also qualitativ verschieden geartete Zusammenhänge zwischen Staatswirtschaft und Konjunktur je nach der Struktur der Volkswirtschaft. Nämlich:

Die (aktive und passive) konjunkturelle Bedeutung der Staatswirtschaft ist auf der Ausgabenseite nicht nur quantitativ durch das Mass der Ausgaben, sondern vor allem auch qualitativ durch ihre Art, d. h. genauer: durch die Art und das Mass der Geldleistungen bestimmt. Daraus erklärt es sich (pro tanto), dass in den Volkswirtschaften des Anteilssystems trotz des starken quantitativen Anwachsens der Staatsausgaben, das im wesentlichen ein Anwachsen der Verwaltungsleistungen darstellt ²²⁾, die (aktive und passive) konjunkturelle Bedeutung der Ausgaben kaum zunimmt. Erst mit dem Hervortreten der Geldleistungen, in dem sich eben die Entwicklung zum Kontrollsystem auch ausdrückt, ändert sich dies ²³⁾.

2. Die staatliche Einnahmewirtschaft

Die konjunkturell bedeutsamen Probleme der Einnahmewirtschaft liegen natürlich in erster Linie auf dem Gebiete der Steuern — einfach deshalb, weil die Steuern die Hauptmasse der Staatseinnahmen darstellen. (Von den konjunkturell bedeutsamen Problemen der anderen Staatseinnahmearten sprechen wir später.)

An sich gehört das Thema: Konjunktur und Steuern bekanntlich zu den Teilgebieten des ganzen Fragenkomplexes, die bereits Gegenstand eindringender

²¹⁾ Colm, a. a. O., S. 40.

²²⁾ An sich bedeutet dieses Anwachsen selbstverständlich den Weg zum Kontrollsystem; wie überhaupt daran zu denken ist, dass mit der Entwicklung vom Anteil- zum Kontrollsystem sich der verwaltungsmässige Aus- und Aufbau der modernen Staaten vollzieht, das Anteilssystem demnach verhältnismässig weitgehend eine Ideologie ist, verglichen mit der harten Wirklichkeit des Kontrollsystems. Um so bedeutungsvoller ist dies für die Konjunkturtheorie!

²³⁾ In diesem Sinne ist also die ausgezeichnete Formulierung von Fick zu interpretieren: «Den ausschlaggebenden Einfluss auf die Konjunkturreakibilität der Ausgabenseite des Etats übt die Eigenart des Staates aus, die das Staatsgebilde formende Idee.» (A. a. O., S. 11.) Doch handelt es sich nicht nur um «Konjunkturreakibilität», sondern auch um «Konjunkturaktivität», nicht nur um die «passiven», sondern auch um die «aktiven» Wirkungen.

theoretischer Untersuchung geworden sind ²⁴). Doch gibt es eine wichtige Teilfrage, die — obwohl von Neumark durchaus nicht übersehen — die (passive und aktive) konjunkturelle Bedeutung der Steuern weitgehend bestimmt: die Frage der Steuertechnik ²⁵). Dies gilt für das Anteil- und das Kontrollsystem, und es gilt für die «direkten» und die «indirekten» Steuern. Im einzelnen freilich ist die konjunkturelle Bedeutung verschieden; doch fehlt es auch nicht an gemeinsamen Momenten.

Diese gemeinsamen Momente, die für das Anteil- und das Kontrollsystem, für «direkte» und «indirekte» Steuern gelten, sind die folgenden:

1. Jede Änderung der Steuertechnik als solche bedeutet ein Ausschalten der (passiven und aktiven) Konjunktorempfindlichkeit der betreffenden Steuer; sogar dann, wenn

2. diese Änderung in der Richtung von einer schwächeren (oder gar nicht vorhandenen) zu einer stärkeren Konjunktorempfindlichkeit vor sich geht. Allerdings kommt es hierbei

3. auf das Ausmass der Änderung an. Das Ausmass kann ja unter Umständen so gross sein, dass es sich im Grunde gar nicht mehr um dieselbe, nur in ihrer Technik geänderte Steuer handelt, sondern um eine durchaus andere — selbst wenn (was gerade bei Verbrauchssteuern von Bedeutung ist) das Steuerobjekt das alte bleibt ²⁶).

Dieses dritte Moment gilt auch bei einer Änderung der Steuer nicht im eigentlichen Sinne ihrer Technik, sondern ihrer Höhe. (In gewisser Hinsicht ist die Höhe einer Steuer ja auch eine steuertechnische Frage.) Auch hier ist im strengen finanztheoretischen Sinne bei einer Veränderung der Höhe (nach oben oder nach unten) über ein gewisses Mass hinaus nicht mehr von der alten, sondern von einer neuen Steuer zu sprechen ²⁷).

Damit geraten wir bereits in den Bereich der Verschiedenheiten. Denn die verschiedene Höhe der Steuern im Anteil- und im Kontrollsystem — eine Verschiedenheit, die ja mit zu den Tatsachen gehört, die den Unterschied dieser beiden volkswirtschaftlichen Strukturverhältnisse konstituieren — lässt eine Reihe steuertechnischer Momente im Anteil- und im Kontrollsystem gerade in konjunktureller Hinsicht verschieden wirken.

Es sei zunächst daran erinnert, dass die Steuertechnik der «direkten» Steuern über das Mass des «lag» der (passiven) staatswirtschaftlichen hinter konjunkturellen Entwicklungsreihen entscheidet: der «lag» ist bei den «an

²⁴) Vgl. Fritz Neumark: «Konjunktur und Steuern», Veröffentlichungen der Frankfurter Gesellschaft für Konjunkturforschung, hrsg. von Eugen Altschul, Heft 8, Bonn 1930.

²⁵) Wir beschränken uns — unter Aufnahme Neumarkscher Gedanken — auf die Steuertechnik; denn die Bedeutung der Zolltechnik ist vollkommen analog. Vgl. unten Anm. 29.

²⁶) In dieser Hinsicht ist z. B. die Entwicklung der Zuckerbesteuerung im deutschen Anteilssystem der Vorkriegszeit sehr lehrreich.

²⁷) Die konjunkturelle Bedeutung der Änderung der Steuerhöhe ist natürlich ein Teilmoment der Steuerwirkungsproblematik im allgemeinen. Vgl. die Untersuchung des Verfassers: «Die Staatseinnahmen. Versuch einer soziologischen Finanztheorie als Teil einer Theorie der politischen Ökonomie», Tübingen 1932, S. 120.

der Quelle» erhobenen direkten (Einkommen-) Steuern erheblich geringer als bei den veranlagten. Oder anders ausgedrückt: die Erhebung «an der Quelle» drückt eine grössere Konjunktorempfindlichkeit aus als die Erhebung nach Veranlagung. Im Kontrollsystem hat aber die Erhebung an der Quelle, rein quantitativ gesehen, eine erheblich grössere Bedeutung als im Anteilssystem. Das Kontrollsystem zeigt also auch in dieser Hinsicht eine grössere Konjunktorempfindlichkeit.

Das gleiche gilt für die Entwicklung innerhalb der veranlagten Steuern. Das im Anteilssystem vorherrschende Veranlagungsverfahren «nach der Vergangenheit» hat im Kontrollsystem demjenigen «nach der Gegenwart» — gekennzeichnet durch das System der Vorauszahlungen — weitgehend Platz gemacht, was gerade in konjunktureller Hinsicht eine gewisse Annäherung an die Technik der «Erhebung an der Quelle» bedeutet. Man folgt eben den wirklichen Wertbewegungen der wirtschaftlichen Entwicklung genauer, und d. h. die Einnahmewirtschaft wird konjunktorempfindlicher.

Freilich wird dies abgeschwächt durch das technische Moment des «Drei- (oder Fünf-) Jahresdurchschnitts», der an Stelle des tatsächlichen Einkommens des letzten Jahres dem Steuerbescheid zugrunde gelegt wird. Der Zweck dieser ungenaueren Durchschnittsberechnung, dieses den wirklichen Wertbewegungen der wirtschaftlichen Entwicklung langsameren Folgens ist die «Wahrung der Statik der Gemeinwirtschaft», weil damit eine genauere (jährliche!) Etatisierung ermöglicht wird. In konjunktureller Hinsicht aber zeigt sich hier die Bedeutung der verschiedenen grossen Höhe der Steuer im Anteil- und im Kontrollsystem. Denn an sich stellt zwar in beiden volkswirtschaftlichen Strukturverhältnissen die mögliche Zugehörigkeit von Berechnungsjahren und Zahlungsjahr zu verschiedenen Wechsellagen einen verschiedenen grossen «Steuerdruck» dar: Fallen die Berechnungsjahre in die Stockung, das Zahlungsjahr in den Aufschwung, so ist der Steuerdruck verhältnismässig geringer; fallen umgekehrt — um den polar entgegengesetzten extremen Fall zu nehmen — die Berechnungsjahre in den Aufschwung, das Zahlungsjahr aber in die Stockung, dann ist der Steuerdruck verhältnismässig grösser. Im Anteilssystem aber wird dies kompensiert durch die geringe Höhe der Steuer, im Kontrollsystem dagegen nicht. Es häufen sich dann vielfach die Erlass- und Stundungsanträge — und der Vorteil der genaueren Etatisierung für die «statische Gemeinwirtschaft» ist hinfällig geworden. Daher ist es kein Zufall, dass an die Stelle des Mehrjahresdurchschnitts der «Verlustvortrag» trat; d. h. man folgte den wirklichen Wertbewegungen wieder genauer, und d. h. die Konjunktorempfindlichkeit stieg.

Gerade in der Steuertechnik, die diese verschiedene «passive» Konjunktorempfindlichkeit bewirkt, liegt nun auch die Möglichkeit einer «aktiven» konjunkturellen Einwirkung — vor allem, aber nicht nur ²⁸⁾, im Kontrollsystem.

²⁸⁾ Auch im Anteilssystem fehlt es an einer aktiven Einwirkung nicht. Wie oben bemerkt, gehört die Änderung der Steuerhöhe zu den hier zu berücksichtigenden steuertechnischen Momenten. So trug die Erhöhung der Reichsstempelabgaben im Jahre 1900 «zweifelloos... selbst zu dem Rückgang der Geschäfte auf dem deutschen Kapitalmarkt» bei — wie Karl

Ähnlich ist die konjunkturelle Bedeutung der Steuertechnik bei den «indirekten» Verbrauchssteuern. Hier greift allerdings ein weiteres, nicht steuer technisches Moment mit ein: die Konjunkturempfindlichkeit des Konsums. Bei deren Erforschung genügt es aber nicht, nur mit den rein ökonomischen Begriffen der Elastizität und des Substitutionsprinzips zu arbeiten, sondern es gilt, hinter und neben den mit diesen Begriffen intendierten Sachverhalten die historisch-gesellschaftliche Natur der Konsumgewohnheiten und deren (strukturell oder konjunkturell bedingte) Wandlungen zu erkennen. Denn eben der Grad der Elastizität eines Konsumguts unterliegt historischen und räumlichen Wandlungen (Beispiele liessen sich häufen) — abgesehen von einer sehr kleinen Gruppe absolut unelastischer Konsumgüter. Die in diesem Zusammenhang in der Regel gemachte Unterscheidung zwischen Steuern auf Luxusgüter, auf Massengenussmittel und auf Lebensnotwendigkeiten ist zu allgemein, um das entscheidende Moment hervortreten zu lassen. Besonders bei den wichtigen Steuergruppen auf Massengenussmittel und auf Lebensnotwendigkeiten spielen historisch-gesellschaftliche Tatbestände eng zusammen mit den durch das Substitutionsprinzip erkannten rein-ökonomischen Sachverhalten, d. h. die Elastizitätsgrenze zwischen lebensnotwendigen Konsumgütern und Massengenussmitteln ist selbst theoretisch durchaus flüssig. Denn in beiden Fällen (den historisch-gesellschaftlichen Tatbeständen und den rein-ökonomischen gemäss dem Substitutionsprinzip) sowohl für sich wie in ihrem Zusammenwirken kann sich die Konjunkturempfindlichkeit in Qualitätsverschiebungen äussern; d. h. je nach der Wechsellage durch Übergang zu besseren oder schlechteren Qualitäten oder auch (in der Stockung) durch (mehr oder minder freiwilligen) Konsumverzicht. Das letztere kann selbst dann der Fall sein, wenn der Steuerertrag gleich bleibt, da dann der Konsumverzicht dadurch kompensiert werden kann, dass mehr Konsumenten zu minderen Qualitäten übergehen als auf den Konsum verzichten. Theoretisch ausgedrückt handelt es sich — trotz gleichbleibenden Steuerertrags! — um die Verschiebung des Grenzkonsums des Grenzkonsumenten (wobei unter «Grenzkonsument» der letzte, noch nicht auf den Konsum verzichtende Konsument, unter «Grenzkonsum» die niederste Qualitätsstufe vor dem Konsumverzicht verstanden ist). Die Analyse der konjunkturellen Wirkung einer Verbrauchssteuer ist also durchaus noch nicht mit dem Aufweis der konjunkturellen Bewegung des Steuerertrags abgeschlossen!

Zusammenfassend kann demnach die Konjunkturempfindlichkeit des Konsums folgendermassen gekennzeichnet werden: Es handelt sich um zwei

Helfferrich in seinem Beitrag zur Enquete des Vereins für Sozialpolitik über «Die Störungen im deutschen Wirtschaftsleben während der Jahre 1900 ff.» (Bde. 105 bis 113, erschienen 1903) damals feststellte. Wir haben also in dem gleichen Kreislauf des Anteilsystems zwei verschiedene aktive Einwirkungen, eine indirekte durch die Ausgabewirtschaft, d. h. durch eine gehäufte Änderung von Geldleistungen (vgl. oben Anm. 20), und eine direkte durch die Einnahmewirtschaft, d. h. durch eine Änderung der Steuerhöhe. Und zwar handelt es sich bei der indirekten Wirkung um eine Mitgestaltung des Aufschwungs, bei der direkten um eine Mitgestaltung der Stockung. Beide Wirkungen aber sind bezeugt von sachverständigen Zeitgenossen!

ineinanderspielende qualitative Tendenzen' (auf deren möglichst genaue quantitative Analyse es bei der Einzeluntersuchung ankommt). Die eine qualitative Tendenz wirkt auf die konjunkturelle Unempfindlichkeit des Konsums, da sie auf physiologischen und historisch-traditionalen Gründen beruht, die andere qualitative Tendenz dagegen wirkt auf die konjunkturelle Empfindlichkeit des Konsums, da sie auf den Gründen der Substitution und der (gleichfalls historisch-gesellschaftlich beeinflussten) Qualitätsverschiebungen beruht.

Diese beiden qualitativen Tendenzen, die den Grad der konjunkturellen Elastizität des Konsums bedingen, sind nun der Anhaltspunkt für die Steuertechnik der Verbrauchssteuern. Dabei ist zunächst gar nicht an die Technik der einzelnen Steuer, sondern an die der gesamten Verbrauchsbesteuerung zu denken, da gerade hier das Substitutionsprinzip (einschliesslich aller seiner historisch-gesellschaftlichen Komponenten) von entscheidender Bedeutung ist. Für die einzelne Verbrauchssteuer aber lässt sich grundsätzlich dieses sagen:

Eine Verbrauchssteuer, deren steuertechnischer Aufbau, d. h. deren Bemessungsgrundlage auf den Verbrauch selbst zugeschnitten ist, auf dem Verbrauch selbst beruht, muss die Konjunktorempfindlichkeit des Konsums genauer zeigen, also selbst konjunktorempfindlicher sein als eine andere, die auf den produzierten bzw. in den Verkehr gebrachten Mengen oder Gewichten beruht und die selbstverständlich auch nur mittelbar, also weniger konjunktur-empfindlich ist ²⁹⁾. Es handelt sich eben darum, ob sich die Steuertechnik in konjunktureller Hinsicht der Entwicklung des Konsums gewissermassen als ein Gewand anschmiegt oder ob sie als ein mehr oder minder starres Gehäuse um sie herum gelegt ist. Dieses «Anschmiegsame» der Verbrauchssteuern ist ja nichts anderes als ihre bekannte «Unmerklichkeit» (bei der man aber nicht den subjektiv empfundenen mit dem objektiven Druck, mit der tatsächlichen Belastung verwechseln darf). Gerade die «Unmerklichkeit» der Verbrauchssteuern ist der praktische Ausdruck jener theoretischen flüssigen Elastizitätsgrenze zwischen lebensnotwendigen Konsumgütern und Massengenussmitteln.

Damit ist aber die Steuertechnik ein Mittel zur Gestaltung der Bedürfnisskala, so dass hier eine vollkommen analoge Situation wie bei den direkten Einkommensteuern vorliegt. Denn jene steuertechnischen Mittel des «Mehrjahresdurchschnitts» oder des «Verlustvortrags» haben ja betriebswirtschaftlich-kalkulatorische Bedeutung; was aber vom betriebswirtschaftlichen Standpunkte aus Kalkulation heisst, heisst vom Konsumentenstandpunkte aus: Gestaltung der Bedürfnisskala ³⁰⁾.

Für beide Steuergruppen also stellt die Steuertechnik einen Faktor dar, in dem in «passiver» und «aktiver» Hinsicht konjunkturelle Gestaltungsmöglichkeiten liegen. Den Möglichkeiten des «Öffentlichen Konjunkturverhaltens» überhaupt haben wir uns jetzt zuzuwenden.

²⁹⁾ Eben hier liegt eine völlige Analogie zu der Zolltechnik vor. Mit Recht macht Göttschheim hinsichtlich der Zölle darauf aufmerksam; a. a. O., S. 35 und S. 80.

³⁰⁾ Bei der Verbrauchssteuertechnik spielt allerdings die Produktionstechnik der besteuerten Verbrauchsgüter eine wichtige Rolle, so dass sie gewissermassen durch drei Punkte bestimmt ist: den staatswirtschaftlichen, denjenigen der Produktion und denjenigen der Konsumtion.

3. Die Möglichkeiten des «Öffentlichen Konjunkturverhaltens»

Es geht hierbei um jene oben erwähnten, von Ritschl herausgearbeiteten drei grundsätzlichen Möglichkeiten, die «konjunkturgebundene Finanzpolitik», «überkonjunkturelle Finanzpolitik», «allgemeine Konjunkturpolitik» benannt sind ³¹⁾.

Während die konjunkturgebundene Finanzpolitik eine Politik darstellt, die den Konjunkturkreislauf selbst unangetastet lässt, also von ihm abhängig, an ihn gebunden ist — und zwar auch dann, wenn sie ihre Massnahmen nicht in paralleler, sondern in gegenläufiger Richtung zum Konjunkturverlauf trifft —, handelt es sich bei der überkonjunkturellen Finanzpolitik darum, ein wenigstens labiles Gleichgewicht der «statischen Gemeinwirtschaft» gegenüber den konjunkturellen Einwirkungen der «dynamischen Marktwirtschaft» zu begründen und aufrechtzuerhalten. D. h. die überkonjunkturelle Finanzpolitik hat eine finanz- und staatswirtschaftliche, nicht konjunkturpolitische Intention; nur die anzuwendenden finanz- und staatswirtschaftlichen Mittel haben konjunkturelle Bedeutung in dem Sinne, dass sie die Auswirkungen des Konjunkturzyklus angreifen, ihn selbst aber wie die konjunkturgebundene Finanzpolitik unangetastet lassen. Da die Erfolgsaussichten einer solchen überkonjunkturellen Finanzpolitik höchst zweifelhaft sind, wird daneben noch eine allgemeine, aktive Konjunkturpolitik im Sinne «einer vorbeugenden Beschränkung der Marktdynamik selber» ³²⁾ gefordert — die also auf den Konjunkturkreislauf selbst, nicht nur auf seine Auswirkungen zielt. Es soll sich dabei um eine positive Konjunkturpolitik handeln, «die unabhängig neben der überkonjunkturellen Finanzpolitik zu stehen hätte und diese nicht als ihr Mittel zu betrachten hat» ³²⁾.

Mit dieser Auffassung — Ablehnung der überkonjunkturellen Finanzpolitik als Mittel der allgemeinen Konjunkturpolitik — ist nun aber einer der wichtigsten Tatbestände des Kontrollsystems negiert: nämlich die (von Mann etwas missverständlich so benannte) «Ökonomisierung der Finanzpolitik» ³³⁾, die die Unterordnung, die «Mediatisierung», der Finanzpolitik unter die Wirtschaftspolitik, zugleich aber auch die wachsende Bedeutung finanzpolitischer Mittel für die Wirtschaftspolitik bedeutet. Im Sinne der Ritschlschen Negation ist die überkonjunkturelle Finanzpolitik im Kontrollsystem unmöglich — erst recht, wenn «eine einheitliche Planhaftigkeit» «der gesamten Wirtschaftspolitik des Staates und seiner Unterglieder» gefordert wird ³⁴⁾ — während sie im Anteilssystem überflüssig ist!

Trotzdem enthält die Ritschlsche Unterscheidung einen wertvollen Kern: der konjunkturgebundenen Finanzpolitik steht in der Tat eine andere gegenüber, die (aus Gründen der Kontrastierung) als konjunkturbindende Finanzpolitik bezeichnet sei.

³¹⁾ Vgl. zum folgenden Ritschl, a. a. O., S. 318 ff.

³²⁾ A. a. O., S. 333.

³³⁾ Mann, a. a. O., S. 29 ff.

³⁴⁾ Ritschl, a. a. O., S. 335.

Anteilssystem und Kontrollsystem unterscheiden sich nun grundlegend darin, dass im Anteilssystem nur eine konjunkturgebundene Finanzpolitik (in ihrer parallelen und gegenläufigen Form) möglich ist, im Kontrollsystem aber daneben auch eine konjunkturbindende als Mittel einer allgemeinen Konjunkturpolitik. Es handelt sich dabei also um Konjunktur-«Bindung», nicht um -«Ausschaltung» — eben um eine vorbeugende «Beschränkung» der Marktdynamik, nicht um ihre «Beseitigung». Mit der Frage nach dem Masse der Konjunkturbindung ist aber das entscheidend wichtige Problem der «Grenzen der Konjunkturpolitik» gestellt, dessen Erörterung die Möglichkeit gibt, nicht nur das Wesen der konjunkturbindenden, sondern auch das der konjunkturgebundenen Finanzpolitik, insbesondere ihrer problematischen gegenläufigen Form, zu erkennen.

Es ist bemerkenswert, dass das Problem der «Grenzen der Konjunkturpolitik» bisher ausschliesslich im rein marktwirtschaftlichen Sinne behandelt worden ist ³⁵⁾ — ein deutliches Beispiel für die Orientierung der Konjunkturtheorie am Anteilssystem, wenn nicht gar am «interventionistischen» Schema.

Der Zentralgedanke aller Ausführungen über die «Grenzen der Konjunkturpolitik» kreist um die positive Bedeutung des Konjunkturkreislaufs als des «produktiven Grundphänomens der Entwicklung» — um mit Müller-Armack zu sprechen. Es besteht nun selbstverständlich gar kein Zweifel, dass der Konjunkturkreislauf ein solches positives Grundphänomen neben all seinen negativen Momenten darstellt. Nur: wenn in der in so mancher Hinsicht kontroversen Konjunkturforschung heute Einmütigkeit besteht, dann sicherlich darin, dass der moderne Konjunkturzyklus eben eine moderne Erscheinung ist, die erst im 19. Jahrhundert in charakteristischer Form auftrat. D. h. aber: es hat Zeiten gegeben, in denen sich das Wachstum der Volkswirtschaften nicht durch den (oder in der Form und Gestalt des) Konjunkturzyklus vollzog — der also durchaus kein ewiger Tatbestand ist ³⁶⁾. Die «Grenzen der Konjunkturpolitik» können also nicht darin bestehen, diesen nicht ewigen Tatbestand zu verewigen, den Konjunkturkreislauf als solchen unangetastet zu lassen, weil nur er als das «produktive Grundphänomen der Entwicklung» das Wachstum der Volkswirtschaften bedeutet; die Grenzen können nur in etwas anderem bestehen.

Wenn eine «allgemeine Konjunkturpolitik» mit dem Ziel der «vorbeugenden Beschränkung der Marktdynamik selber» durchgeführt wird, dann ändert sie eben die Struktur der Marktwirtschaft — und damit die Struktur der ganzen Volkswirtschaft einschliesslich der Staatswirtschaft. Die Grenzen

³⁵⁾ Vgl. z. B. Alfred Müller-Armack: «Konjunkturforschung und Konjunkturpolitik», Hdw. d. Staatsw., Ergänzungsband, S. 660.

³⁶⁾ Dieser Sachverhalt hat Werner Sombart im Hinblick auf die Tiefe und Breite der modernen Konjunkturforschung zu der nur scheinbar paradoxen Bemerkung veranlasst (in seinem Beitrag zur Spiethoff-Festschrift), dass die moderne Konjunkturforschung dann auf ihrem Höhepunkt angelangt sein wird, wenn es den Gegenstand ihrer Untersuchung, eben den Konjunkturzyklus — nicht mehr gibt.

der Konjunkturpolitik bestehen dann nur darin, dass die mit einer derartigen Beschränkung sich gleichzeitig, *pari passu*, vollziehende volkswirtschaftliche Strukturwandlung beachtet wird.

Um es plastischer in einem Vergleich zu sagen: das Zeichen «Grenzen der Konjunkturpolitik» stellt keine Verbotstafel dar, die das Überschreiten der Grenze bei Strafe des Untergangs der Volkswirtschaft verbietet, sondern einen Wegweiser am Kreuzweg in eine anders strukturierte Volkswirtschaft. Ein Verbot des Weitergehens ist damit also nur für denjenigen ausgesprochen, der die bisherige Struktur der Volkswirtschaft beibehalten will. Alle Vergleiche hinken; dieser darin, dass er nicht berücksichtigt, dass eine volkswirtschaftliche Strukturwandlung sich mehr oder minder allmählich vollzieht. Und zu diesen allmählichen Wandlungsmomenten gehören eben auch die Möglichkeiten der konjunkturbindenden Finanzpolitik im Kontrollsystem.

Denn eine Politik der Konjunkturbindung ist nur von der Staatswirtschaft her möglich. Diese Politik ist also nicht nur dadurch gekennzeichnet, dass sie erst und nur im Kontrollsystem, sondern auch, dass sie nur von der Staatswirtschaft, nicht von der Marktwirtschaft getrieben werden kann. Gerade die rein marktwirtschaftliche Betrachtungsweise erklärt es, dass die «Grenzen der Konjunkturpolitik» im Sinne der «Verbotstafel» gesehen werden; die Staatswirtschaft aber hat mit der konjunkturbindenden Finanzpolitik die Möglichkeit, an die Grenzen im Sinne des «Wegweisers» zu gelangen. Die Politik der Konjunkturbindung beseitigt also den Zyklus nicht, sondern wandelt ihn «nur» in seiner Gestalt und Struktur, bis sie an ihre Grenzen stösst.

Die Voraussetzungen der konjunkturbindenden Finanzpolitik lassen sich streng theoretisch formulieren: die Staatswirtschaft setzt eine derartige Konstellation der Daten für das Handeln der privaten Wirtschaftssubjekte, dass sich daraus eine bestimmte wirtschaftliche Entwicklung ergibt ³⁷⁾. Es ist klar, dass die Möglichkeit für das Setzen der Daten in dem erforderlichen Ausmass und in der erforderlichen Bedeutung nicht der Staatswirtschaft des Anteilsystems, sondern erst der «Staatswirtschaft unserer Zeit», der Staatswirtschaft des Kontrollsystems gegeben ist. Dabei liegt die Schwierigkeit der Datensetzung nicht in dem *Wie*, sondern in dem *Wann*. Denn an sich bedeutet das Setzen neuer volkswirtschaftlicher Daten nichts anderes als neue Staatsaufgaben; es vollzieht sich also im wesentlichen auf der Ausgabenseite der Staatswirtschaft durch neue Verwaltungs- und neue Geldleistungen. (Dabei ist deren Einsatzpunkt durch die gegebenen Strukturbedingungen der Volkswirtschaft bestimmt.) In der Notwendigkeit der Deckung dieser neuen Staats-

³⁷⁾ Der Einwand «anti-interventionistischer» Provenienz, eine solche Datensetzung sei als «von aussen» kommend — die Staatswirtschaft steht danach ja ausserhalb der Volkswirtschaft! — «exogener» Natur und daher «in the long run» nicht sehr weittragend, übersieht (selbst wenn man einmal die Auffassung des «Von-aussen-Kommens» — *per inconcessum!* — zugibt), dass jede «exogene» Datensetzung in verhältnismässig kurzer Zeit unweigerlich in eine «endogene» umschlägt. Denn die privaten Wirtschaftssubjekte selbst nehmen die von «aussen» gesetzten «exogenen» Daten als die Voraussetzungen ihres wirtschaftlichen Handelns, setzen sie also «endogen» neu.

ausgaben liegt nun insofern die Schwierigkeit, als das Problem einer konjunkturbindenden Finanzpolitik nicht im Aufschwung mit seiner «optimistischen» Stimmung und mit seinen gesteigerten Staatseinnahmen auftaucht, sondern eben in der Stockung bzw. in der Krise mit ihrer «pessimistischen» Stimmung und den gesunkenen Staatseinnahmen; ja eigentlich erst in der jüngsten (bzw. gegenwärtigen) Krise, die eben (bekanntermassen) zugleich eine Strukturkrise der Volkswirtschaften darstellt. Damit aber wird deutlich, dass das Setzen der Daten in diesem Sinne überhaupt nur denkbar ist bei einer «einheitlichen Planhaftigkeit der gesamten Wirtschaftspolitik des Staates und seiner Unterglieder»³⁸⁾. Das aber heisst, dass eine konjunkturbindende Finanzpolitik nur als Teil einer allgemeinen Konjunkturpolitik möglich ist. Ausserdem ist es offensichtlich, dass mit dem planhaften Setzen der Daten sich das Problem der staatswirtschaftlichen Prognose stellt, das uns im folgenden Abschnitt beschäftigen soll.

Wie oben bemerkt, eröffnet sich von der Frage der «Grenzen der Konjunkturpolitik» auch ein Einblick in das Wesen der konjunkturgebundenen Finanzpolitik, vor allem in die Problematik ihrer gegenläufigen Form.

Welche Form gewählt wird, ist einerseits das Resultat der finanz- und konjunkturpolitischen Einstellung des Gesetzgebers, zum andern in gewisser Hinsicht wieder ein Unterschied zwischen Anteil- und Kontrollsystem. Man kann mit einiger Übertreibung der Entwicklung vom Anteil- zum Kontrollsystem eine Entwicklung von der parallelen zur gegenläufigen Form der konjunkturgebundenen Finanzpolitik zur Seite stellen (eine Entwicklung, die dann im Kontrollsystem weitergeführt werden mag zur konjunkturbindenden Finanzpolitik). Die Übertreibung liegt darin, dass auch im Anteilssystem gegenläufige konjunkturgebundene Finanzpolitik getrieben wurde. Denn der grundsätzlich viel beachtete Ausgleichsfonds der preussischen Eisenbahnen stellt einen Übergang von der parallelen zur gegenläufigen Form der konjunkturgebundenen Finanzpolitik dar. (Es ist wichtig, dass es sich dabei um eine staatliche Erwerbsunternehmung handelt³⁹⁾!) Trotzdem also die gegenläufige Form bereits

³⁸⁾ Gerade in dieser Hinsicht ist das «New Deal» sehr lehrreich. Nicht nur das verfassungsrechtliche Problem des Bundesstaates mit den an den Bund nur «übertragenen» Vollmachten der einzelnen «Vereinigten Staaten» — bekanntlich spielte die Frage der «delegated powers» eine wichtige Rolle bei den bekannten Urteilen des Obersten Bundesgerichts —, sondern vor allem auch die Tatsache, dass dieser Bundesstaat ein Kontinent ist — mit grossen regionalen volkswirtschaftlichen (und kulturellen!) Verschiedenheiten und Gegensätzen —, offenbart die grossen Schwierigkeiten und (allerdings oft nur scheinbaren) Widersprüche dieser amerikanischen Abart einer planmässigen konjunkturbindenden Finanzpolitik. Jedenfalls ist von einem solchen «Wirtschaftsplan» bis zu einer «Planwirtschaft» noch ein recht weiter Weg! Vgl. den oben in Anm. 3 genannten Aufsatz des Verfassers über «New Deal und Planwirtschaft».

³⁹⁾ Ritschl macht zwar ausdrücklich darauf aufmerksam, dass das eigentliche Gebiet des Ausgleichsfonds bei den öffentlichen Unternehmungen liegt (a. a. O., S. 329), scheint aber doch die Bedeutung eines derartigen Fonds zu überschätzen. Gerade im Sinne des «Automatismus» hat der Ausgleichsfonds der preussischen Eisenbahnen nie funktioniert. Denn die Beträge der Eisenbahnnettoüberschüsse, die in ihn gemäss dem Gesetz von 1903 flossen, wurden noch in den Aufschwungsjahren bis 1907 aufgebraucht, so dass er in der Stockung 1908/09

im Anteilssystem existierte, ist doch darauf hinzuweisen, dass sie nur im Kontrollsystem wirklich tief greifen kann — eben wegen des grösseren «spezifischen» volkswirtschaftlichen Gewichts staatswirtschaftlicher Massnahmen. Denn diese Massnahmen, die an sich in beiden volkswirtschaftlichen Strukturverhältnissen eine wechsellagenmässige Verschiebung nicht nur, aber in erster Linie des Sachbedarfs durch Zurückhaltung der Aufträge während des Aufschwungs und durch Auftragserteilung während der Stockung darstellen, wiegen im Kontrollsystem schwerer als im Anteilssystem, weil mit einer derartigen Verschiebung im Kontrollsystem eine gewisse Änderung in der Gestalt und Struktur des Konjunkturkreislaufs gegeben ist.

Das aber heisst, dass im Grunde genommen auch bei der gegenläufigen konjunkturgebundenen Finanzpolitik (wenigstens insoweit als ihre volkswirtschaftlich allein relevante Gestalt im Kontrollsystem in Frage steht) das eigentliche Problem das der «Grenzen der Konjunkturpolitik» ist — aber in anderer Weise als bei der konjunkturbindenden Finanzpolitik. Dieses eigentliche Problem lautet: Beeinträchtigt die gegenläufige konjunkturgebundene Finanzpolitik im Kontrollsystem das «produktive Grundphänomen der Entwicklung» nicht in einem solchen Ausmasse, dass sie es zerstört, indem sie gerade die positiven Momente des Konjunkturkreislaufs nicht zur Entfaltung kommen lässt? D. h. indem sie den für das Wachstum der Volkswirtschaften notwendigen Reinigungsprozess vorzeitig abbricht und damit nur um so grössere «Disproportionen des Konjunkturzyklus» hervorruft — das nächste Mal?

Die Antwort auf diese Fragen kann nicht einheitlich gegeben werden, weil das Problem der wechsellagenmässigen Verschiebung des staatlichen (Sach-) Bedarfs nicht nur für Anteil- und Kontrollsystem unterschiedlich gelagert ist, sondern auch danach, ob es sich um die staatliche «Organwirtschaft» oder um die staatlichen Erwerbsunternehmungen handelt. Zwar kommt in beiden Fällen im wesentlichen der Baubedarf (im weitesten Sinne) in Betracht; aber gerade dieser hat eine sehr verschiedene Bedeutung im Bereiche der Organwirtschaft und in dem der staatlichen Erwerbsunternehmungen. Eine wechsellagenmässige Verschiebung des behördlichen Baubedarfs ist einmal nicht immer möglich⁴⁰⁾; und sofern sie möglich ist, kann sie an sich — aus Gründen der Quantität — gar nicht die gewünschte konjunkturpolitische Durchschlagskraft haben.

Das Schwergewicht der gegenläufigen konjunkturgebundenen Finanzpolitik kann nur bei den staatlichen Erwerbsunternehmungen liegen. Diese

gar nicht im Sinne einer gegenläufigen konjunkturgebundenen Finanzpolitik wirken konnte, während andererseits die Neuregelung von 1909 — bei der es überhaupt fraglich ist, ob man noch von «Automatismus» sprechen darf, da von da ab der Ausgleichsfonds nicht nur aus den Überschüssen, sondern zum Teil schon im Etat der Eisenbahnverwaltung dotiert wurde, also von der finanz- und konjunkturpolitischen Entscheidung des Gesetzgebers abhängig war — nicht mehr einen ganzen Kreislauf betreffen konnte; denn die Bedeutung des durch den Aufschwung 1910 bis 1913 aufgefüllten Fonds für das erste Kriegshalbjahr der preussischen Staatswirtschaft gehört natürlich auf ein anderes Blatt.

⁴⁰⁾ Die Grösse des Staatsgebiets spielt dabei eine wichtige Rolle; vgl. Ritschl, a. a. O., S. 325/326.

aber haben eine grosse Skala ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung ⁴¹⁾, die unter Umständen geringer sein kann als die grosser privater Unternehmungen. Das aber heisst, dass im Kontrollsystem die gegenläufige konjunkturgebundene Finanzpolitik eine Ergänzung durch eine analoge Politik der grossen privaten Unternehmungen erfordert. Damit ist bereits gesagt, dass auch diese Möglichkeit des «Öffentlichen Konjunkturverhaltens» eine Klärung des Prognosenproblems voraussetzt.

V. Die staatswirtschaftliche Prognose

Das Problem der staatswirtschaftlichen Prognose steht hier nicht in seinem ganzen, weit in die Problematik der allgemeinen Gesellschaftsprognose hinein führenden Umfange zur Diskussion ⁴²⁾, sondern es soll nur im Hinblick auf die konjunkturelle Problematik dargestellt werden. Aber gerade in dieser Hinsicht ist es um so bedeutungsvoller, als bekanntlich die «Voraussetzungen und Möglichkeiten» der «Wirtschaftsprognose» bereits eingehend erforscht worden sind — allerdings ausschliesslich im rein marktwirtschaftlichen Sinne ⁴³⁾! Mit der Berücksichtigung der Tatsache, dass es eine Staatswirtschaft innerhalb der Volkswirtschaft gibt, stellt sich das Prognosenproblem freilich anders dar, als die rein marktwirtschaftliche Untersuchung meint.

Zwar bleibt deren zentrale These unberührt: die Bekanntgabe der Prognose — und zum Zwecke der Bekanntgabe wird die Prognose angestellt — setzt in der Konstellation der Daten ein neues Datum für das Handeln der privaten Wirtschaftssubjekte, so dass gerade infolge der Bekanntgabe die wirtschaftliche Entwicklung anders abläuft, d. h. also, dass die an sich zutreffende Prognose (wie es vorauszusetzen ist) infolge ihrer Bekanntgabe «falsch»

⁴¹⁾ An der Spitze der Skala steht selbstverständlich die Eisenbahn, bei der jedoch die Bedeutung des Betriebsbedarfs aus technischen, des Neubaubedarfs aus historisch-strukturellen Gründen als Faktor einer gegenläufigen konjunkturgebundenen Finanzpolitik zurückgeht. Betrifft dies die Nachfrage der Eisenbahnen, so könnten andererseits auf der Seite des Angebots die hierfür entscheidend wichtigen Tarife an sich Mittel einer Konjunkturpolitik im Sinne der Gegenläufigkeit sein; doch stehen dem zu grosse Nachteile einer derartigen konjunkturuell labilen Tarifgestaltung gegenüber, die ja, betriebswirtschaftlich gesehen, Kalkulationsschwierigkeiten der privaten Unternehmungen, volkswirtschaftlich gesehen aber in Anbetracht der Bedeutung der Eisenbahntarife für die Struktur der Volkswirtschaften statt der Konjunkturschwankungen sozusagen «Strukturschwankungen» (nicht: -wandlungen!) mit sich bringen würde. Eine konjunkturuell labile Tarifpolitik kann also nicht genereller Natur sein, d. h. auf die ganze Volkswirtschaft bezogen, sondern nur spezieller Natur, d. h. auf räumliche oder sachliche Teilspähren der Volkswirtschaft bezogen, also nur für besondere Gebiete oder besondere Produktionsspähren gelten — so dass sich auch insofern die Grenzen der konjunkturgebundenen Finanzpolitik bemerkbar machen. Siehe im übrigen über das Thema «Eisenbahn und Konjunktur» die so betitelte Untersuchung von Walter Linden, *Wirtschaftsstudien*, Heft 7, Karlsruhe 1926.

⁴²⁾ In diesem umfassenden Sinne war das Problem Thema eines Referats, das der Verfasser unter dem Titel: «Die Prognose in der Finanzwirtschaft» für den XI. Internationalen Soziologenkongress erstattet hat, der unter dem Motto: «La prévision sociale» im Oktober 1933 in Genf tagte. Die folgenden Erörterungen führen zum Teil die dort entwickelten Gedankengänge im Sinne des jetzigen Themas weiter.

⁴³⁾ Vgl. Oskar Morgenstern: «Wirtschaftsprognose. Eine Untersuchung ihrer Voraussetzungen und Möglichkeiten», Wien 1928.

wird. Bereits dies bedeutet ja, dass die Bekanntgabe einer rein marktwirtschaftlichen Prognose — als wirtschaftspolitisches Mittel benutzt werden kann.

Bei der staatswirtschaftlichen Prognose ist zunächst im allgemeinen wichtig, dass gerade jene Art von Prognose für jede Staatswirtschaft — und damit also auch für jede Volkswirtschaft! — in einem gewissen Mindestausmass konstitutiv ist, deren Existenz nach der rein marktwirtschaftlichen Betrachtungsweise das Bestehen der Marktwirtschaft unmöglich macht: nämlich die sogenannte «spezielle Totalprognose», die auf die Vorausbestimmung «der künftigen Lage von individuellen Volkswirtschaften» zielt ⁴⁴). Allerdings ist die Bedeutung der Prognose nicht nur für die einzelnen Teilsphären der Staatswirtschaft wie den Staatshaushalt, die Ausgaben und die Einnahmen je als solchen, sondern auch innerhalb ihrer nach Art und Mass verschieden.

Dies trifft in erster Reihe auf die Prognose des Staatshaushalts zu. Dieser, d. h. der Haushaltsplan, ist ja durch das Moment der Planhaftigkeit geradezu definiert; bereits dem Begriff eines Planes liegt aber als Voraussetzung eine bestimmte Prognose zugrunde.

Der Plan kann jedoch für einen verschieden langen Zeitraum aufgestellt werden: der budgetpolitische und -theoretische Unterschied zwischen «Haushaltsplan» und «Finanzplan». Ersterer bezieht sich auf eine, letzterer auf mehrere «Finanzperioden». (Die Anzahl der Jahre, die Haushaltsplan oder Finanzplan umfassen, ist dabei bekanntlich gleichgültig.) Selbstverständlich muss der Plan und die Prognose für eine Finanzperiode genauer sein als für mehrere.

Damit stehen wir bereits bei den konjunkturellen Problemen. Obwohl es an sich natürlich möglich ist, dass ein mehrere Jahre umfassender Haushaltsplan verschiedene Wechsellagen betrifft, spielt dies in praxi wegen des Bestehens des einjährigen Budgets in den meisten Staaten keine Rolle; in der Regel wird sich der Haushaltsplan auf eine Wechsellage beziehen ⁴⁵). Das aber heisst, dass die wichtigsten Möglichkeiten des «Öffentlichen Konjunkturverhaltens» — d. h. abgesehen von der parallelen Form der konjunkturgebundenen Finanzpolitik — einen «Finanzplan» voraussetzen ⁴⁶). Und man kann vor allem im Hinblick auf die konjunkturbindende Finanzpolitik

⁴⁴) Siehe Morgenstern, a. a. O., S. 1 und S. 36.

⁴⁵) Hier greift deshalb der Vorschlag Munzers eines «dynamischen Staatshaushalts» (siehe oben Anm. 11) durch «Übergang zu mehrjährigen Haushaltsperioden» ein. (A. a. O., S. 42 ff.) Dabei ist die — unausgesprochene! — Voraussetzung gemacht (die durchaus nicht zutreffen braucht!), dass solche mehrjährigen Haushaltsperioden verschiedene Wechsellagen überdecken müssen. Bei Zutreffen der Voraussetzung aber wird die Prognose für den mehrjährigen Haushalt erschwert, so dass Fick mit Recht darauf hinweisen kann (a. a. O., S. 60), Munzer mache «aus den Problemen, die bei jährlicher Planaufstellung Budgetprobleme sind, Kassenfragen».

⁴⁶) Ritschl schreibt es der «mangelnden ökonomischen Schulung» der Leiter der konjunkturgebundenen Finanzpolitik zu, dass diese «die Daten des Aufschwungs für den trend einer wirtschaftlichen Entwicklung» nimmt. (A. a. O. S. 319; vgl. auch oben Anm. 14.) Richtiger wäre es wohl, anstatt auf einen solchen prognostischen Irrtum auf das Fehlen eines Finanzplans hinzuweisen.

sagen, dass ihre Schwierigkeiten in dem notwendigen Ineinklangbringen von Haushaltsplan und Finanzplan bestehen ⁴⁷⁾. (Vgl. oben S. 591.)

Das verschiedene Mass der Genauigkeit der Haushaltsprognose bezieht sich nicht nur auf den verschieden langen Zeitraum ihrer Gültigkeit, sondern auch auf die verschiedenen volkswirtschaftlichen Strukturverhältnisse. Denn die Genauigkeit der Haushaltsprognose hat im Kontrollsystem eine andere Relevanz als im Anteilssystem: Im Kontrollsystem nähert sich die Haushaltsprognose einer allgemeinen Wirtschaftsprognose — auch im Sinne der Eigenschaft, wirtschaftspolitisches Mittel zu sein! Ja, sie wird hinsichtlich der für den Haushalt anfallenden Steuererträge identisch mit der allgemeinen Wirtschaftsprognose wegen der im Kontrollsystem gestiegenen Konjunkturempfindlichkeit des Steuersystems. Bei den staatlichen Erwerbsunternehmungen handelt es sich, soweit ihre für den Haushalt anfallenden Erträge in Betracht kommen, natürlich nur um die prognostische Beurteilung der betreffenden Teilmärkte; hier spielt der Fondsgedanke eine Rolle, wenn auch nicht gerade im Sinne des Ausgleichfonds als Mittel der gegenläufigen konjunkturgebundenen Finanzpolitik, sondern eher im Sinne der Politik der stabilen Dividende der privaten Unternehmungen. Und schliesslich geht es bei den für den Haushalt anfallenden Anleiheerträgen um die prognostische Beurteilung des Geld- und Kapitalmarktes im Zeitpunkt der Anleiheaufnahme. Angesichts der bekannten wechselseitigen konjunkturellen Beeinflussung der öffentlichen Anleihen und des Geld- und Kapitalmarktes ist hier nur in prognostischer Hinsicht auf folgenden qualitativen Unterschied zwischen lang- und kurzfristigen Anleihen hinzuweisen (der allerdings, quantitativ gesehen, kompensiert bzw. überkompensiert werden kann): Bei langfristigen Anleihen hat die Konjunkturprognose für die Prognose der eingehenden Anleiheerträge eine grössere Bedeutung als bei kurzfristigen, da bei den ersteren der Zeitpunkt der Anleiheaufnahme in stärkerer Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage des Kapitalmarktes als bei den letzteren steht, bei denen er vor allem durch den staatswirtschaftlichen Bedarf und erst in zweiter Linie durch die konjunkturelle Lage des Geldmarktes bestimmt wird.

Damit sind wir bei den Ausgaben als solchen. Angesichts der Bedeutung der Ausgaben für die verschiedenen Möglichkeiten des «Öffentlichen Konjunkturverhaltens» ist es offensichtlich, dass die staatswirtschaftliche Prognose hier zunächst eine geringere Bedeutung hat: die Wahl der Möglichkeiten ist eine politische Entscheidung! Allerdings weist die Tatsache, dass im Anteilssystem nicht alle Möglichkeiten gegeben sind, auf den wechselseitigen Zusammenhang zwischen der Struktur der Volkswirtschaft und der Struktur der staatlichen Ausgabewirtschaft hin ⁴⁸⁾. Nachdem die Entscheidung gefallen

⁴⁷⁾ Eben das «New Deal» ist hier sehr aufschlussreich. Das zweite Gesetz der Regierung Roosevelt war das sogenannte «Sparsamkeitsgesetz» mit dem bezeichnenden Titel: «An act to maintain the credit of the United States Government». (Das erste Gesetz war das Banknotengesetz zur Überwindung der akuten Bankkrise, in der der neue Präsident sein Amt antrat.) Erst danach kamen die grossen «New Deal»-Ausgaben. Vgl. auch oben Anm. 38.

⁴⁸⁾ Das heisst aber mit anderen Worten, dass hier das Problem der Prognose der Staatsausgaben in das umfassendere Problem der allgemeinen Gesellschaftsprognose mündet.

ist, wird die Bedeutung der Prognose grösser; aber dann handelt es sich nicht mehr um die Ausgaben als solche, sondern um den (schon erörterten) Staatshaushalt.

Bei den Einnahmen als solchen können an sich bei jeder Einnahmeart zwei (eng zusammenhängende) Fragengruppen unterschieden werden (abgesehen von der bereits behandelten dritten Gruppe der Prognose der für den Haushalt anfallenden Erträge): die Prognose 1. der Einnahmewirkungen, 2. der Einnahmestrukturen. Dabei entfällt für uns die Notwendigkeit der Erörterung der Einnahmen aus staatlichen Erwerbsunternehmungen, da hier die Fragen der staatswirtschaftlichen Prognose der Wirkungen identisch sind mit denen der rein marktwirtschaftlichen Prognose, während die «Strukturenfrage» nicht zu unserem Thema gehört. Auch sei (aus Raumgründen) auf eine Erörterung der Prognose der Steuerwirkungen verzichtet, da wir darüber an anderer Stelle handelten⁴⁹⁾. Es bleiben also die Fragen der Steuerstrukturen und der (hier eigentlich nur formell zu trennenden) Anleihestrukturen und -wirkungen im Hinblick auf ihre prognostische Bedeutung zu untersuchen.

Das prognostische Problem der Steuerstrukturen liegt gewissermassen umgekehrt als das der Ausgaben. War dort in erster Linie auf die Bedeutung der politischen Entscheidung hinzuweisen und in zweiter Linie darauf, dass diese Entscheidung an den wechselseitigen Strukturzusammenhang der Staatsausgaben und der Volkswirtschaft gebunden ist, so steht hier die Bedeutung des Strukturzusammenhanges zwischen Steuersystem und Volkswirtschaft an erster Stelle: mit der Entwicklung zum Kontrollsystem wächst die Konjunkturempfindlichkeit des Steuersystems. Andererseits weisen die steuer- (und zoll-) technischen Gestaltungsmöglichkeiten auf den der Entscheidung des Gesetzgebers oder der Finanzverwaltungen unterliegenden Spielraum hin; die Frage, ob die Einkommensteuer ihre Rolle als «Königin der Steuern» ausgespielt hat oder nicht, ist vielleicht der deutlichste Ausdruck der Situation und unseres Problems, wenn man sich an die Bedeutung der «an der Quelle» erhobenen Einkommensteuer als «Konjunkturbarometer» erinnert. Die Relevanz der staatswirtschaftlichen Prognose ist also hier an sich zunächst wegen der grösseren Konjunkturempfindlichkeit des Steuersystems grösser, wird aber dann wegen jenes steuertechnischen Spielraums geringer.

Ungleich wichtiger als das sozusagen «statische» Problem der Steuerstrukturen ist jedoch in prognostischer Hinsicht das der Anleihestrukturen und -wirkungen, da ja der Sinn der Anleihen «dynamisch» in die Zukunft weist. Denn hier handelt es sich nicht um den Zeitpunkt der Anleiheaufnahme, sondern um die Länge des Zeitraums, dem der «Aufwandnutzen» wirtschaftlich zuzurechnen ist. Gerade im Lichte unserer Fragen aber heisst dies, dass hier das Prognosenproblem in vollster Schärfe auftaucht: In welchem Verhältnis steht dieser Zeitraum zum Konjunkturkreislauf? Vor allem gilt dies für die langfristigen Anleihen (die hier ja allein in Betracht kommen) im Hinblick auf die Möglichkeiten des «öffentlichen Konjunkturverhaltens», beson-

⁴⁹⁾ Vgl. die Broschüre des Verfassers: «Art und Mass der Prognose der Steuerwirkungen», Sammlung «Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart», Heft 86, Tübingen 1931.

ders der gegenläufigen konjunkturgebundenen und der konjunkturbindenden Finanzpolitik. Denn der Zeitraum, auf den sich hier die Prognose zu erstrecken hat, ist nur scheinbar durch den Kreislauf begrenzt; in Wirklichkeit aber sind derartige Anleihen «Entwicklungsanleihen» für sich strukturell mehr oder weniger durch das «Öffentliche Konjunkturverhalten» wandelnde Volkswirtschaften. «Entwicklungsanleihen» sind jedoch dadurch gekennzeichnet, dass die eine die andere nach sich zieht. (Dafür sind die in konjunktureller Hinsicht wichtigen, in verschuldungsmässiger Hinsicht entscheidenden Eisenbahnanleihen der deutschen Einzelstaaten im 19. Jahrhundert das deutlichste Beispiel.) Gerade bei den Anleihen also ist die Prognose konstitutiv für das staatswirtschaftliche Handeln: für einen Finanzplan, der sich auf einen oder mehrere Kreisläufe erstreckt, in noch höherem Grade als für einen Haushaltsplan, der für eine Wechsellage oder gar nur für eine Wechselstufe gilt⁵⁰⁾.

Damit ist der Kreis der mit der staatswirtschaftlichen Prognose zusammenhängenden Fragen umschritten.

VI. Methodische Schlussbemerkung

Zum Schlusse sei ein gerade an dieser Stelle wichtiger Hinweis gestattet:

Wenn irgendein Problem im Gesamtgebiete der Staatswissenschaften, dann erfordert dasjenige von Staatswirtschaft und Konjunktur eine gleichermassen theoretisch wie historisch und statistisch vorgehende Forschung. Es lag in der Natur unserer grundsätzlichen Betrachtungen, dass dabei die statistische Untersuchung wenigstens dem Anscheine nach zurücktrat; doch wurde es wohl aus einer Reihe von Hinweisen deutlich, dass sie hinter unseren Erörterungen stand. Nur ein auch in diesem Sinne mehrgleisiges Vorgehen wird der Tatsache gerecht, dass das Thema: Staatswirtschaft und Konjunktur nicht eine mehr oder minder «akademische» Frage des isolierten Staates der rein-ökonomischen Systematik, sondern ein politisch-ökonomisches Problem des Staats- und Völkerschicksals der Gegenwart zum Inhalt hat.

⁵⁰⁾ Man sollte also annehmen, dass Fick, der im «Antizipationskredit» das Hauptmittel der «Überbrückung» verschiedener Wechsellagen erblickt, das Prognosenproblem mindestens beachtet hat. Aber es existiert für ihn überhaupt nicht — wie es auch an einer scharfen Unterscheidung von Haushaltsplan und Finanzplan mangelt. Zwar spricht Fick gelegentlich von «prognostischen Irrtümern» (z. B. S. 80), setzt aber durchweg bereits eingetretene oder zu erwartende «Konjunkturreaktionen» einander gleich. Besonders bezeichnend ist folgende Äusserung (S. 82): «Nötig ist ausschliesslich eine weit- und tiefgehende Kenntnis der Konjunkturreakibilität des Haushalts, die zusammen mit der Kenntnis des für ein Land typischen Konjunkturverlaufes eine möglichst weitgehende Berechnung der konjunkturellen Gleichgewichtsstörungen ermöglicht.» Selbst wenn man unter manchem anderen davon absieht, dass eine solche Kenntnis die genaue prognostische Bestimmung der Wechselstufe, auf die sich jeder Haushaltsplan einzustellen hat, einschliesst, ist hier jedenfalls der Kern der Prognosenproblematik übersehen — also die Frage, ob diese Kenntnis den «typischen Konjunkturverlauf» nicht ändert! Sonst wäre diese «Lösung» (des Fickschen Problems) in der Tat — das Ei des Kolumbus! — Ritschl weist gegenüber Fick mit Recht auf die strukturelle Bedeutung einer fortgesetzten Verschuldung hin (a. a. O., S. 321).