

# Ausgleichsprobleme der öffentlichen Finanzwirtschaft<sup>1)</sup>

Von Professor Dr. Fritz Neumark (Istanbul)

## I.

In der finanzwissenschaftlichen Literatur — vor allem in der deutschsprachigen und italienischen, seltener in der anglo-amerikanischen und nur ausnahmsweise in der französischen — wird häufig ein besonderer Abschnitt der Untersuchung der Frage gewidmet, inwiefern sich «öffentliche» und «private» Wirtschaft unterscheiden. Ältere Werke haben sich dabei überwiegend einer unrichtigen oder doch schiefen Fragestellung bedient, indem sie private Unternehmungen mit der öffentlichen Wirtschaft in Vergleich setzten. Diese aber ist ihrem Wesen nach Haushaltwirtschaft und daher nur mit einem privaten Haushalt zu vergleichen. Freilich: es handelt sich um eine Haushaltwirtschaft besonderer Art, deren Leitung «die doppelte Funktion ausübt eines „Einzelwirts“ und eines „Volkswirts“»<sup>2)</sup>. Jedenfalls aber folgt aus dem Haushaltcharakter öffentlicher Finanzwirtschaft, dass diese «Bedarfsdeckungswirtschaft»<sup>3)</sup> ist, d. h. wesensmässig auf rationalen, nachhaltigen Ausgleich von Bedarf und Deckungsmitteln aus ist. Diese Tatsache findet u. a. darin ihren Ausdruck, dass die Einnahmen- und Ausgabenansätze des Budgets «dem gemeinten Sinne nach derart aufeinander bezogen sind, dass zwischen ihnen Gleichgewicht herrscht»<sup>4)</sup>. In der Tat ist der Gleichgewichtsgedanke von konstitutiver Bedeutung für den Begriff des Staatsbudgets, ja förmlich «the essence of a budget», wie bemerkenswerterweise gerade zwei der hervorragendsten amerikanischen Budgetspezialisten übereinstimmend feststellen<sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Die Redaktion dieser Zeitschrift hat mich freundlicherweise gebeten, zu einigen finanzpolitischen Fragen Stellung zu nehmen, die bei der bevorstehenden Bundesfinanzreform eine Rolle spielen dürften. Die Kürze der mir für diesen Beitrag eingeräumten Frist in Verbindung mit besonderen Schwierigkeiten der Materialbeschaffung an meiner gegenwärtigen Arbeitsstätte bringt es mit sich, dass die Behandlung der mir zugewiesenen Probleme zum Teil nicht in der an sich wünschenswerten Form erfolgen konnte. Die Kritik möge diesen Umständen freundlichst Rechnung tragen.

<sup>2)</sup> O. Pfleiderer: Die Staatswirtschaft und das Sozialprodukt, Jena 1930, S. 37; vgl. auch H. Jecht: Wesen und Formen der Finanzwirtschaft, Jena 1928, S. 73.

<sup>3)</sup> Vgl. dazu H. Ritschl: Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, Tübingen 1931, S. 43 ff.

<sup>4)</sup> Siehe Neumark: Der Reichshaushaltplan, Jena 1929, S. 8, zum übrigen auch ebendort S. 22 ff. (Par. 5: «Vom Gleichgewicht»).

<sup>5)</sup> W. F. Willoughby: The Problem of the National Budget, New York 1918, S. 6; A. E. Buck: The Budget in Governments of Today, New York 1934, S. 114; siehe auch H. L. Lutz: Public Finance, New York 1936<sup>3)</sup>, S. 889.

Die italienische Bezeichnung für den Staatshaushaltplan — «bilancio» — bringt das übrigens absichtsvoll klar zum Ausdruck.

Die frühere Lehre vom Haushaltgleichgewicht, die teils unter dem Stichworte «Defizite», teils bei Erörterung des öffentlichen Kredits und der sogenannten Deckungsgrundsätze abgehandelt zu werden pflegte, hat sich weitgehend auf terminologisch-begriffliche und finanztechnische Dinge beschränkt. Sie hat die verschiedenen Formen des Ungleichgewichts dargestellt, ihre Motive diskutiert und sich mit den Möglichkeiten der Rückkehr zum Gleichgewicht, vorwiegend einer Beseitigung von Fehlbeträgen, beschäftigt <sup>1)</sup>. Dabei wurden freilich gelegentlich auch die Problematik der Begriffe «Gleichgewicht» bzw. «Ungleichgewicht» von Budget und Haushaltrechnung sowie die Schwierigkeiten hervorgehoben, die einer genauen und finanzwirtschaftlich sinnvollen Berechnung entgegenstehen. Meines Wissens wurde aber bis in die jüngste Zeit hinein nie bezweifelt, dass «echtes» Gleichgewicht, mag darunter das «qualitative Gleichgewicht» im Sinne von Engliß <sup>2)</sup>, das «parreggio economico» der italienischen Finanzwissenschaft (Tangorra, Flora u. a.) oder was immer verstanden werden, letztes Ziel alles staatswirtschaftlichen Handelns zu sein habe und demgemäß Einnahmen- sowie namentlich Ausgabenüberschüsse etwas prinzipiell Unerwünschtes darstellten.

Diese Grundauffassung hat nun neuerdings verschiedentlich Gegnerschaft gefunden. Allerdings ist diese Gegnerschaft nicht ganz homogen, und zwar weder was ihre Argumentationen noch was ihre Ziele anlangt. Übereinstimmung herrscht nur insofern, als die finanzwirtschaftliche Bedeutung oder Notwendigkeit des Budgetgleichgewichts — genauer: des regelmässigen, ständigen Budgetausgleichs in Zweifel gezogen wird.

Eine solche, der «orthodoxen» Finanztheorie bewusst entgegengesetzte Lehre konnte nur auf dem Boden einer, die üblichen Grenzen finanzwissenschaftlicher Betrachtung sprengenden allgemeinen Wirtschaftstheorie erwachsen, einer Theorie, die vorwiegend an konjunkturwissenschaftlichen Gesichtspunkten orientiert ist und sich weitgehend auf die Erfahrungen der Nachkriegszeit stützt. Erst im Laufe der letzten 15 Jahre sind die Beziehungen zwischen Konjunkturverlauf und Staatswirtschaft zum Problem geworden, und zwar im doppelten Sinne: als eine praktisch zu bewältigende Aufgabe von grösster Bedeutung für den verantwortlichen Finanzpolitiker und als höchst komplexe theoretische Frage für Finanzwissenschaftler und Nationalökonom. Zwar ist der Tatbestand an sich nicht neu, und bescheidene Ansätze zu einer wissenschaftlichen und finanzpolitischen Auseinandersetzung mit ihm sind auch in der Vorkriegsepoche bereits hie und da anzutreffen. Dennoch aber ist man, allein schon im Hinblick auf die (wegen ihres gewaltigen Umfangs auch qualitativ bedeutsamen) Quantitätsunterschiede, berechtigt, von einer «neuen» Problematik zu sprechen. Auf die zahlreichen, zum Teil miteinander in wechselseitiger Beziehung stehenden Gründe dafür, dass gegenwärtig die öffentliche

<sup>1)</sup> Z. B. Wagner: Finanzwissenschaft, 3. Aufl., I, Leipzig 1883, S. 180 ff.

<sup>2)</sup> Engliß, im «Handbuch der Finanzwissenschaft», I, Tübingen 1926, S. 319 ff.

Finanzpolitik für das Konjunktugeschehen und dieses für die Staatswirtschaft von entscheidender Bedeutung geworden ist, kann hier nicht näher eingegangen werden <sup>1)</sup>. Es genüge die Andeutung, dass in jenem Wandel die Tatsache strukturaler Veränderungen von Staats- und Marktwirtschaft zum Ausdruck kommt — stichwortartig gesagt: der Übergang «vom Anteilssystem zum Kontrollsystem» <sup>2)</sup> der öffentlichen Finanzpolitik, von prinzipiell liberaler zu interventionistischer (etatistischer) Wirtschaftspolitik, von einer beweglichen zu einer gebundenen, «starren» Marktwirtschaft. Dabei muss man sich davor hüten, lediglich die Veränderungen der wirtschaftlich-finanziellen Erscheinungen und Institutionen selbst zu beachten; von mindestens gleichem Belang (und übrigens mit jenen wechselseitig verbunden) waren die Wandlungen des ökonomischen und politischen Denkens, das Aufkommen neuer Ideologien der Wirtschafts- und Finanzpolitik <sup>3)</sup>.

Es ist kein Zufall, dass die neuen Theorien über das Budgetgleichgewicht bzw. -ungleichgewicht weniger von zünftigen Vertretern der Finanzwissenschaft als vielmehr überwiegend von Nationalökonomern — speziell: Konjunkturtheoretikern und -politikern — entwickelt worden sind. Für die ältere Finanztheorie kam es im wesentlichen darauf an, Formen, Wirkungen und Zusammenhänge der verschiedenen finanzwirtschaftlichen Massnahmen und Einrichtungen unter dem Gesichtswinkel der ökonomischen Deckung des öffentlichen Bedarfs zu untersuchen, wobei zugleich den politisch-soziologischen Problemen eine mehr oder minder grosse Beachtung geschenkt wurde. Gewiss ist vielfach einseitig verfahren worden. Aber zumindest die jüngere Finanztheorie, und zwar vornehmlich diejenige Englands und Deutschlands, darf wohl für sich in Anspruch nehmen, dass sie nicht verabsäumt hat, auch den — ja doch schon von Smith, Ricardo, Wagner usw. ebenfalls beachteten — Rückwirkungen finanzpolitischer Entscheidungen auf die Marktwirtschaft die gebührende Aufmerksamkeit zuzuwenden. Es ist daher eine arge Übertreibung, wenn Wagemann <sup>4)</sup> behauptet, Finanzwissenschaft und Finanzpolitik wären noch immer «ganz vorwiegend vom fiskalischen Prinzip beherrscht, das herrisch über der Wirtschaft thront». Richtig ist freilich, dass für die Finanztheorie methodisch notwendig das spezifisch staatswirtschaftliche Interesse den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen bildet und dass insofern für sie konjunktur- wie sozial-

<sup>1)</sup> Vgl. dazu Ritschl: Der Staatshaushalt in der Depression, im «Archiv für Sozialwissenschaften», Bd. 69, 1933, S. 293 ff.; Sultan: Staatswirtschaft und Konjunktur, in dieser Zeitschrift, Jahrg. 1936, S. 573 ff.; Laufenburger: Fluctuations économiques et rendements fiscaux, in «Revue d'Economie politique», 1934, S. 12 ff.; Neumark: Konjunktur und Steuern, Bonn 1930; ders.: Der öffentliche Haushalt in der Krise, in «Wirtschaftskurve», Frankfurt, X, 1931, S. 150 ff., und ders.: Öffentliche Finanzen und Krise, in «Wiener Wirtschaftswoche» vom 29. Januar 1936; ferner Fick: Finanzwirtschaft und Konjunktur, Jena 1932, und J. Lescuré: Des crises générales et périodiques de surproduction, 4<sup>e</sup> éd., Paris 1932, S. 348 ff.

<sup>2)</sup> F. K. Mann: Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena 1930, S. 1 ff.; vgl. auch Sultan, op. cit.

<sup>3)</sup> Vgl. dazu Neumark: Neue Ideologien der Wirtschaftspolitik, Wien-Leipzig 1936; ferner u. v. a. Sajtzew: Der Interventionismus, in «Festgabe für Fritz Fleiner», Zürich 1937, S. 321 ff.

<sup>4)</sup> Wagemann: Wirtschaftspolitische Strategie, Hamburg 1937, S. 327.

bevölkerungspolitische oder welche ausserfiskalischen Gesichtspunkte auch immer nur von sekundärer Bedeutung sein können.

Im Gegensatz dazu betrachtet die «neue Lehre» — wie wir die modernen Theorien zusammenfassend kurz nennen wollen — die Finanzpolitik ausgesprochenermassen primär als wirtschaftspolitisches — speziell: konjunkturpolitisches Mittel. Darin liegt offensichtlich eine bedeutsame Verschiebung des Blickwinkels, die zu ganz andersartigen theoretischen und politischen Folgerungen führen muss. Kein ernst zu nehmender Finanzwissenschaftler wird bestreiten, dass alles Staatswirtschaftshandeln, gleichviel, ob es sich in passiver Anpassung an die Konjunkturlage erschöpft oder auf aktive Beeinflussung derselben aus ist, nicht «neutral» ist, sondern einen jedenfalls für die Marktwirtschaftssituation relevanten Faktor darstellt<sup>1)</sup>. Aber es besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen einer Auffassung, die die Auswirkungen der Finanzpolitik auf das marktwirtschaftliche Konjunkturgeschehen erkennt, sie jedoch nur als direkt nicht gewollte Sekundärfolgen betrachtet, und einer Lehre, kraft deren «budgetary operations have... to be regarded... as an integral part of monetary policy»<sup>2)</sup> und «die Finanzpolitik ... Konjunkturpolitik in dem Sinne (wird), dass sie das wirtschaftliche Gleichgewicht, je nach dem konjunkturellen Rhythmus, durch eine Erhöhung der Investitionsrate oder durch eine Erhöhung der Sparrate zu stabilisieren versucht»<sup>3)</sup>.

Vom Standpunkte einer solchen Auffassung aus muss nun freilich die «alte» finanzwissenschaftliche Lehre vom Budgetausgleich als «überholt», «orthodox» oder «puristisch» erscheinen. Denn diese erstrebte ein Gleichgewicht von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in erster Linie im Interesse der Staatswirtschaft, wenn sie auch behauptete, dass — zumindest à la longue — dieses Interesse mit dem der Marktwirtschaft zusammenfalle. Die neue Lehre dagegen stellt das Budgetungleichgewicht bewusst in den Dienst bestimmter wirtschaftspolitischer Pläne und Forderungen, geleitet von der Überzeugung, dass der Staat (der dabei häufig als «total» gedacht und gewollt wird) das gesamte Wirtschaftsleben lenken müsse — aber auch könne, nicht zuletzt mit Hilfe einer bestimmten Budgetpolitik. Dem Versuch, jenes etatistische Müssen und Können im besonderen Bezug auf die Beseitigung oder doch Milderung der Konjunkturschwankungen zu erweisen, gelten die modernen theoretischen Untersuchungen, die für unser Thema von Belang sind.

Nun ergibt sich eine gewisse Schwierigkeit daraus, dass jene Untersuchungen allgemein in einen sehr weiten Rahmen gespannt sind<sup>4)</sup>. Die Erörterung der

<sup>1)</sup> Vgl. dazu K. Burkheiser: Grenzen des Staatskredits, Berlin 1937, S. 11, und Fick: Finanzpolitik als Mittel der Konjunkturpolitik, im «Bank-Archiv» vom 1. Juli 1934, S. 396.

<sup>2)</sup> R. F. Harrod: The Trade Cycle, Oxford 1936, S. 179.

<sup>3)</sup> Burkheiser, a. a. O. S. 44; ähnlich auch Fick, a. a. O., und J. Pedersen: Einige Probleme der Finanzwirtschaft, im «Weltwirtschaftlichen Archiv», Bd. 45, 1937, S. 478 und passim. — Gegenteiler Ansicht u. a. Ritschl, a. a. O. S. 322, und E. Munzer: Dynamischer Staatshaushalt?, Jena 1931, S. 52.

<sup>4)</sup> An Monographien über die Fragen des Budgetgleichgewichts bzw. -ungleichgewichts sind mir lediglich die folgenden beiden Schriften bekannt geworden, die jedoch für die modernen, oben im Text behandelten Probleme so gut wie überhaupt keine Bedeutung besitzen:

Problematik des budgetären Ungleichgewichts erfolgt mit andern Worten meist im Zusammenhang mit einer Darlegung allgemeiner wirtschaftstheoretischer, namentlich geld-, kredit- und konjunkturtheoretischer Probleme. Schon aus Raumgründen können diese Zusammenhänge im folgenden nur eben angedeutet werden. Ich hoffe jedoch, dass trotz der «Verkürzung» der Darstellung die Gedanken und Postulate der Verfasser nicht missverständlich wiedergegeben sind.

## II.

Zum besseren Verständnis der «neuen Lehre» vom Budgetausgleich erscheint es notwendig, ihren «wissenschaftlichen Ort» zu bestimmen. Das geschieht vielleicht am zweckmässigsten, indem man damit beginnt, die Frage zu erörtern, welche Möglichkeiten staatswirtschaftlichen Verhaltens gegenüber marktwirtschaftlichen Konjunkturschwankungen, insbesondere: Depressionen, überhaupt bestehen.

Eine erste Möglichkeit besteht offenbar darin, dass ein Budgetungleichgewicht, vor allem ein Budgetfehlbetrag, jedenfalls als ein zu vermeidendes und vermeidliches Übel betrachtet und demgemäss alles versucht wird, um es zu bekämpfen. Tritt also «automatisch» im Laufe einer Wirtschaftskrise eine Tendenz zum Budgetdefizit in Erscheinung, so wird der Staat sich bemühen, seine Wirtschaft den Änderungen der marktwirtschaftlichen Daten anzupassen. Man bezeichnet daher diese Art der Finanzpolitik als «Anpassungsmethode»<sup>1)</sup> oder «konjunkturgebundene Finanzpolitik»<sup>2)</sup>. Konkret besteht sie in Massnahmen, die bezwecken, die Einnahmen, vor allem: die Steuererträge zu steigern, und die Ausgaben — Personal- wie Sachausgaben — zu senken. In vielen Fällen wird eine solche, heute gemeinhin als «deflationistisch» bezeichnete Finanzpolitik allerdings ihr Ziel: Wiederherstellung des durch die Kriseneinflüsse gestörten Haushaltgleichgewichts, nicht voll zu erreichen vermögen, sondern in einem gewissen Umfange zur Schuldenaufnahme schreiten müssen. Immerhin beweist das Beispiel der britischen Finanzpolitik während der jüngsten Krise, dass der Weg der «deflationistischen Anpassung» unter Umständen den gewünschten Erfolg zeitigen kann und auch keineswegs, wie das meist behauptet wird, einen wirtschaftlichen Wiederaufschwung stark verzögern muss<sup>3)</sup>. Dabei soll nicht verkannt werden, dass im Falle Englands

---

Bräuer: Das Problem des Defizithaushalts, Veröffentlichung des Schlesischen Städtetags, 1929; J. Perreau Pradier: L'équilibre budgétaire, thèse, Paris 1934. — Das von Dalton herausgegebene Sammelwerk «Unbalanced Budgets», London 1934, ist im wesentlichen nur in empirischer Hinsicht wertvoll.

<sup>1)</sup> Fick: Finanzwirtschaft, a. a. O., S. 49.

<sup>2)</sup> Ritschl, a. a. O., S. 319 ff.

<sup>3)</sup> Meines Erachtens können auch die australischen Erfahrungen 1931 ff. weitgehend ebenso wie die britischen beurteilt werden. Zwar glaubt R. C. Mills (The Lesson of Australia, im «Index», IX, Juli 1934, S. 150), die in Australien verfolgte Politik als «deflation offset by inflation» charakterisieren zu können; das Entscheidende waren aber doch wohl die energischen Restriktionsmassnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art, die primär auf eine Beseitigung der Haushaltfehlbeträge gerichtet waren, wenn ihnen auch zeitweilig eine gewisse Expansion der kurzfristigen Verschuldung parallel lief. Vgl. zur australischen Wirtschafts- und Finanz-

auch andere Faktoren zur Überwindung der Depression beitragen. Daneben aber ist nicht zu vergessen, dass England auch während der vorhergehenden Aufschwungsperiode eine «solide» Finanzpolitik zu betreiben bemüht und — anders als etwa Frankreich und Deutschland — nicht schon zu Beginn der staatswirtschaftlichen Notzeit mit offenen oder versteckten Defiziten aus Vorjahren belastet war.

Eine zweite Möglichkeit «finanzwirtschaftlicher Konjunkturreaktion» (Fick) teilt mit der ersten die grundsätzliche Überzeugung von der Schädlichkeit budgetärer Fehlbeträge, betrachtet diese aber als ein «unvermeidliches Übel» in dem Sinne, dass ein Ankämpfen gegen die staatswirtschaftlichen Auswirkungen der Marktwirtschaftskrise mit finanzpolitischen Mitteln als aussichtslos angesehen wird. Man nimmt demgemäss das Schrumpfen der öffentlichen Einkünfte und die (sozial mehr oder minder «zwangsläufige») Steigerung gewisser Ausgaben hin, sucht die Ausfälle bzw. Mehrbelastungen notgedrungen durch Schuldenaufnahme zu decken, verharrt aber im übrigen in einer inaktiven Haltung. Soweit ich sehe, ist dieser Typ finanzwirtschaftlicher Konjunkturreaktion bisher, wenn überhaupt, so nur vorübergehend praktisch verwirklicht worden. Gegen ihn spricht scheinbar ein psychologisches Argument: dass nämlich eine weitgehende «Passivität» der Finanzwirtschaft soziologisch als unbefriedigend empfunden wird und wegen ihrer Rückwirkung auf das Verhalten der Unternehmer konjunkturpolitisch kritikwürdig erscheint. Dies gilt jedenfalls vom Standpunkt der modernen, höchst «aktivistischen» Konjunkturlehre aus. Jedoch sollten gerade diejenigen, die darauf hinweisen, dass die Finanzpolitik jedenfalls nicht «neutral» ist (siehe oben S. 585), nicht übersehen, dass auch scheinbare «Passivität» der Staatswirtschaft konjunkturell bestimmte ökonomische Wirkungen zeitigt und dass eine Politik des «ut aliquid fiat» gerade in Zeiten auch struktural bedingter Wirtschaftsstörungen höchst bedenklich sein kann. Für solche Zeiten lässt sich mit Forstmann <sup>1)</sup> in der Tat feststellen, «dass ungelegte Eier besser sind als faule».

Ein dritter Typ finanzpolitischen Verhaltens gegenüber marktwirtschaftlichen Konjunkturschwankungen entspricht etwa der von Ritschl <sup>2)</sup> so genannten «überkonjunkturellen Finanzpolitik». Wie die beiden im vorhergehenden erwähnten Arten ist auch diese Finanzpolitik von der prinzipiellen Notwendigkeit einer Aufrechterhaltung des Budgetgleichgewichts überzeugt, und wie die «Anpassungsmethode» sucht auch die «überkonjunkturelle Finanzpolitik» eine «Anpassung an die geänderten Daten der Marktwirtschaft» zu erreichen — im Unterschiede zu jener aber nicht durch «Gleichschaltung» der Staatswirtschaft mit dem marktwirtschaftlichen Konjunkturhythmus und durch kurzfristig geplante und wirksame Massnahmen, sondern durch

---

politik während der Depression, neben Mills, namentlich Copland and Weller: *The Australian Economy*, 3. Aufl., Sidney 1933 (bes. chapt. XV ff.); Copland: *Australia in the World Crisis*, New York 1934, und die Bemerkungen von Buck, a. a. O., S. 121 ff.

<sup>1)</sup> A. Forstmann in seiner höchst scharfsinnigen Keynes-Kritik: *Arbeit oder Beschäftigung?*, im «Finanz-Archiv», Bd. 5, 1937, S. 473.

<sup>2)</sup> Ritschl, a. a. O., S. 320, 321 ff.

langfristig vorhergesehene, automatisch wirkende finanzpolitische Handlungen, die das Endziel verfolgen, «die Statik der realen Wirtschaftsvorgänge innerhalb des (sc. durch die Konjunkturbewegungen) quantitativ geänderten Rechensystems aufrechtzuerhalten». Die Durchführung «überkonjunktureller» Massnahmen wird zwar unter Umständen auch zu einer gewissen Stetigung des Konjunkturverlaufs führen, doch ist das eine primär nicht beabsichtigte, wenn auch erfreuliche «Nebenwirkung». Das Wesentliche ist, dass man sich von den Kriseneinflüssen auf die Staatswirtschaft nicht mehr überraschen lassen, sondern schon während des vorhergehenden Aufschwungs planmässig auf sie vorbereiten will. Die Hauptmittel dieses Typs finanzwirtschaftlicher Konjunkturreaktion sind Übernahme des Systems der sogenannten «gleitenden Besoldung» und eine — im Verhältnis zur Marktwirtschaftsbewegung — «gegenläufige» Politik öffentlicher Sachausgaben, eventuell auch der Besteuerung.

Das System der «gleitenden Besoldung»<sup>1)</sup>, wie es in England verwirklicht ist (es stellt eine «war-time invention» dar), besteht darin, dass ein Teil der Beamtengehälter beweglich ist, und zwar schwankt dieser Teil, der sogenannte «bonus», entsprechend den (halbjährlich festgestellten) Veränderungen eines Lebenshaltungskostenindex. Da diese Kosten stark konjunkturrempfindlich sind, wird so eine automatische (freilich partielle und übrigens verzögerte!) Anpassung der öffentlichen Besoldungsausgaben an die Konjunkturschwankungen erreicht. In dem «Automatismus» dieses Systems liegt sein — von Ritschl mit Recht betonter — Vorzug gegenüber dem bisher in den meisten Staaten üblichen Verfahren, in der Krise durch besondere, politisch stark umkämpfte Kürzungsbeschlüsse die Gehälter zu senken. Ob dagegen die Wahrung der «Statik der Realeinkommen in der Gemeinwirtschaft» als ein unbedingter Vorteil des englischen Systems zu betrachten ist, hängt offensichtlich davon ab, welche Bedeutung man konjunkturtheoretisch der Gestaltung der nominalen Konsumkaufkraftverhältnisse zuweist.

Was die im Rahmen einer «überkonjunkturellen Finanzpolitik» erfolgende «gegenläufige» Sachausgabenpolitik betrifft, so spielt dieser Gedanke auch bei anderen Typen finanzwirtschaftlicher Konjunkturreaktion eine Rolle. Im Vordergrund steht dabei die Frage einer, an die Stelle der bisher üblichen «Parallelpolitik» zu setzenden «Konträrpolitik» öffentlicher Investitionen<sup>2)</sup>. In der Tat scheint vieles dafür zu sprechen, in einer Zeit, in der

<sup>1)</sup> Vgl. H. Finer: *The Principles and Practice of Remuneration in the British Civil Service*, in «Schriften des Vereins für Sozialpolitik», Bd. 184/I, München-Leipzig 1932, S. 114 ff. — Die Übernahme dieses Systems wird empfohlen von Ritschl, a. a. O., S. 323 ff.; K. Hillesheim: *Die Mobilität des öffentlichen Haushalts*, Rostock 1934, S. 114 ff., und E. Munzer, a. a. O., S. 49/50.

<sup>2)</sup> Die Zweckmässigkeit einer «gegenläufigen» öffentlichen Investitionspolitik wird heute fast ausnahmslos anerkannt. Vgl. zu dieser Frage, wie überhaupt zum Problem der «public works»-Politik, u. v. a. Keynes: *The general Theory of Employment, Interest and Money*, London 1936, passim; A. D. Gayer: *Public Works in Prosperity and Depression*, New York 1935; Harrod, a. a. O. S. 191 ff.; Ritschl, a. a. O. S. 325 ff.; Sultan, a. a. O. S. 591/592; O. Raupp: *Staatswirtschaftliche Konjunkturpolitik*, Diss. Heidelberg 1935, S. 34 ff.; Hillesheim, a. a. O.

die private Bautätigkeit usw. ständig zurückgeht, einen gewissen Ersatz durch öffentliche Aufträge zu schaffen, zumal da diese in der Depression ja auch billiger zu stehen kommen, als wenn man sie im Aufschwung, bei steigenden Preisen und in Konkurrenz mit privaten Unternehmungen, vergeben würde. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass einer Verwirklichung jenes Plans gewisse Schwierigkeiten entgegenstehen, die es grossenteils erklären dürften, dass bis in die jüngste Zeit hinein<sup>1)</sup> die finanzpolitische Praxis an der «Parallelpolitik» festgehalten hat. Diese Schwierigkeiten sind doppelter Natur: einmal technischer (zum Teil auch politischer), zum andern finanzieller Art. Erstere ergeben sich aus der Tatsache, dass gewisse öffentliche Investitionen nicht verschiebbar sind<sup>2)</sup>, sei es, dass es sich um die Durchführung eines grosszügigen Kanal- oder Strassenbauprogramms, von Erweiterungen des Eisenbahn- oder Telephonnetzes und dgl. handelt, Arbeiten, bei denen eine aus rein konjunkturpolitischen Erwägungen gebotene Unterbrechung technisch nicht-möglich ist, sei es, dass ein politisch gebotenes Aufrüstungsprogramm in Frage steht. Die finanziellen Schwierigkeiten fliessen aus der Tatsache, dass ja grundsätzlich grössere Mittel nur in Aufschwungszeiten verfügbar sind, während in der Depression akute Finanznot herrscht. Zur Überwindung dieser finanziellen Schwierigkeiten sind nun zwei Lösungen vorgeschlagen worden, nämlich einmal die Ansammlung von «Ausgleichsfonds» in Zeiten wirtschaftlich-finanziellen Aufschwungs, und zum andern die Aufnahme von «Antizipationskrediten» in der Depressionsperiode. Wir werden auf die relativen Vor- und Nachteile dieser Deckungsmethoden weiter unten näher eingehen. An dieser Stelle begnügen wir uns vorab mit ihrer blossen Erwähnung. Abschliessend ist jedoch unseren Bemerkungen zur «überkonjunkturellen Finanzpolitik» noch hinzuzufügen, dass diese sich bereits weitgehend den Grundideen der Lehre vom «zyklischen Budgetausgleich» annähert, wenn das auch meist nicht expressis verbis von ihren Anhängern zum Ausdruck gebracht wird. Eine Untersuchung jener Lehre wird gleichfalls erst weiter unten, in anderem Zusammenhange, erfolgen.

### III.

Die bisher betrachteten Möglichkeiten finanzwirtschaftlicher Konjunkturreaktion haben, bei allen Nuancenunterschieden, dies gemeinsam, dass sie primär an staatswirtschaftlichen Gesichtspunkten orientiert sind, das — krisenbedingte, «automatische» — Budgetdefizit grundsätzlich als eine

---

S. 118 ff., und K. Mainz: Konjunkturausgleich und öffentlicher Haushalt, in «Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht», Jahrg. 5, 1931, S. 538 ff. — Für die «Parallelpolitik» nur, soweit ich sehe: Bielschowsky: Business Fluctuations and Public Works, in «Quarterly Journ. of Economics», Februar 1930, und Munzer, a. a. O. S. 50/51.

<sup>1)</sup> Vgl. dazu u. a. Harrod, a. a. O. S. 199, und L. Robbins: How to Mitigate the Next Slump, in «Monthly Review» der Lloyds Bank, Mai 1937, S. 240/241.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu die Bemerkungen von Ritschl, a. a. O. S. 325/326; O. v. Mering: Neuere Untersuchungen über öffentliche Einnahmen und Konjunktur, im «Finanz-Archiv», Bd. 1, 1933, S. 286, und H. D. Henderson: The Trade Cycle and the Budget Outlook, in «Monthly Review» der Lloyds Bank, Juni 1937, S. 293.

Gefahr oder doch einen schweren Nachteil ansehen und, demgemäss, am Gedanken des Haushaltsausgleichs festhalten.

Anders steht es um die nunmehr zu erörternden Arten der Finanzpolitik, die von der «neuen Lehre» propagiert werden. Auch diese ist freilich nicht einheitlich, vielmehr finden sich in Theorie und Praxis die verschiedensten Spielarten, angefangen von «gemässigten» Theorien, die sich im Grunde kaum von dem soeben dargestellten Typ «überkonjunktureller Finanzpolitik» unterscheiden, bis zu einem extremen, wenngleich einer immanenten Logik nicht entbehrenden Radikalismus. Gemeinsam ist ihnen allen jedoch die Grundüberzeugung, dass eine auf Herstellung des Haushaltgleichgewichts gerichtete Politik nicht an sich und jedenfalls rational sei, dass vielmehr die Frage des Budgetungleichgewichts je nach der aktuellen Konjunkturlage eine verschiedene Beurteilung und Lösung erfordere und dass speziell Defizite in der Depression dergestalt einen Funktions- und «Sinnwandel» erführen, dass nicht nur ihre Duldung, sondern sogar ihre Erzeugung bzw. Vergrösserung geboten erscheine <sup>1)</sup>. Die schärfste Kritik übt die neue Lehre an der «Anpassungspolitik», die sie als hoffnungslosen «Wettlauf mit dem Defizit» <sup>2)</sup> bezeichnet. Sie verspottet die alte «goldene Regel vom Budgetgleichgewicht» (wobei diese allerdings häufig tendenziös so eng formuliert wird, wie das von ihren Anhängern faktisch nie geschehen ist), um ihr, wenigstens für die Periode der «sekundären Krise», eine «goldene Regel vom Budgetdefizit» entgegensetzen <sup>3)</sup>. In Analogie zu dem bekannten Swiftschen «Steuer-einmaleins» wird eine Art neuen «Budgeteinmaleins» entdeckt, kraft dessen die Hinzufügung eines «künstlichen Defizits» zum «automatisch entstehenden» nicht zu einer Fehlbetragskumulierung führt, sondern zu einer Verringerung des «automatischen» Krisendefizits <sup>4)</sup>. Getragen wird diese neue Lehre von der Überzeugung, dass eine rein reaktive oder gar passive Finanzpolitik der Marktwirtschaftskrise und ihren budgetären Rückwirkungen gegenüber zum Scheitern verurteilt sei und dass an die Stelle eines «konjunktur-gebundenen» Staatswirtschaftshandelns eine «konjunkturbindende Finanzpolitik» (Sultan) zu treten habe. Der von der neuen Lehre empfohlene Typ der Finanzpolitik ist also primär konjunkturpolitisch und nur sekundär fiskalisch orientiert, und man übertreibt kaum, wenn man behauptet, dass er aus einer finanzwirtschaftlichen Not eine konjunkturpolitische Tugend zu machen bestrebt ist.

Nun würde man allerdings die neue Lehre, die heute in den anglo-amerikanischen und skandinavischen Ländern sowie in Deutschland als die herr-

<sup>1)</sup> Vgl. dazu u. v. a. H. Gross: Der Sinnwandel des Defizits, in «Wirtschaftsdienst», Hamburg, Nr. 7 vom 17. Februar 1933; Fick: Finanzpolitik als Mittel der Konjunkturpolitik, a. a. O.; Pedersen, a. a. O. S. 483 ff.; Burkheiser, Grenzen usw., a. a. O. S. 45, und ders.: Nationalisierung des Staatskredits, im «Bank-Archiv», Bd. 36, 1. März 1937, S. 259.

<sup>2)</sup> Vgl. die Bemerkungen des Reichsfinanzministers Grafen Schwerin von Krosigk: Wirtschaft und öffentliche Finanzen, Leipzig 1934, S. 7.

<sup>3)</sup> Vgl. Burkheiser, Grenzen usw., a. a. O. S. 13 ff., 43 ff., sowie P. H. Douglas: Controlling Depressions, London 1935, S. 134.

<sup>4)</sup> Siehe Fick: Finanzpolitik als Mittel der Konjunkturpolitik, a. a. O. S. 399.

schende gelten kann, während sie bislang, soweit ich sehe, in Italien, vor allem aber in Frankreich noch kaum vertreten wird — man würde diese Lehre missverstehen, wenn man meinte, sie wolle das Prinzip des Budgetausgleichs generell ablehnen und durch das Postulat eines Ungleichgewichts im Sinne eines ständigen Defizits ersetzen. Ungeachtet der Tatsache, dass die Realisierung gewisser moderner Projekte faktisch eine Reihe kontinuierlicher Budgetfehlbeträge nach sich ziehen würde, wird von der modernen Theorie durchgehends anerkannt, dass schon aus psychologischen Gründen Einnahmen und Ausgaben in «normalen» Zeiten balancieren müssen und dass die «popular fears of unbalanced budgets» angesichts schlimmer Erfahrungen in der Vergangenheit nicht nur verständlich, sondern auch als «check against legislative excesses» prinzipiell nützlich seien <sup>1)</sup>. Wogegen man sich wendet, ist lediglich das, was ziemlich unfreundlich als «Inflationshysterie» bzw. «-psychose», als «a superstitious belief in a budget deficit as an instrument of inflation» <sup>2)</sup> usw. bezeichnet wird, oder, von der anderen Seite her gesehen, als «sadistischer Deflationismus».

Die neuen Lehren beruhen, wie schon angedeutet, auf ganz bestimmten Ansichten geld-, kredit- und konjunkturtheoretischer Art, auf die hier im einzelnen um so weniger eingegangen werden kann, als sie, namentlich etwa hinsichtlich der Bedeutung des Zinses, des Verhältnisses von «saving and investment», der Kreditschaffungsmöglichkeiten der Banken usw. usw. vielfach nicht nur von Autor zu Autor, sondern bisweilen sogar innerhalb mehrerer Werke desselben Verfassers (Keynes!) variieren. Auch die Begriffe «Inflation» und «Deflation» finden eine stark wechselnde Ausdeutung, zu schweigen von den modernen Prägungen wie «Antideflation», «Reflation», «Reexpansion» usw. Die letzterwähnten Begriffe sind hauptsächlich geschaffen worden, um den psychologisch «vorbelasteten» Begriff Inflation bei der Empfehlung von Lösungen vermeiden zu können, die sich die Bekämpfung der sogenannten «automatischen Deflation» während der «sekundären Krise» <sup>3)</sup> zum Ziel setzen und deren Konsequenzen bei Anwendung der althergebrachten, tatsächlich etwas zu weiten Terminologie zweifellos als inflatorisch oder doch inflationsähnlich zu charakterisieren wären. Wenn auch den fraglichen Wortneuschöpfungen zum Teil eine gewisse Berechtigung nicht abzuspochen ist, muss doch gesagt werden, dass sie nicht nur sprachlich unschön, sondern vor allem auch unscharf sind, daher zu Missbräuchen Anlass geben können und — theoretisch wie praktisch — gegeben haben <sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Siehe D. T. Smith: *Deficits and Depressions*, New York 1936, S. 170 ff.; ferner Harrod, a. a. O. S. 200 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. beispielsweise dazu R. G. Hawtrey: *Trade Depression and the way out*, new edition, London 1933, S. 138, und R. Nöll von der Nahmer: *Der volkswirtschaftliche Kreditfonds*, Berlin 1934, S. 161.

<sup>3)</sup> Vgl. dazu — neben Keynes, Lautenbach, Burkheiser usw. — namentlich Röpke: *Crises and Cycles*, London 1936, S. 119 ff., sowie Kroll: *Neutrales Geld und Kapitalbildung*, Berlin 1935, S. 113 ff., und ders.: *Die automatische Deflation*, im «Weltwirtschaftlichen Archiv», Bd. 44, 1936, S. 510 ff. (zur Kritik: Braeutigam, ib., Bd. 45, 1937, S. 598 ff., und Forstmann, ib., S. 578).

<sup>4)</sup> Meines Erachtens zutreffende Auffassungen über Inflation und Deflation siehe bei Pigou: *Economics in Practice*, London 1935, S. 87 ff., und Forstmann: «Weltwirtschaftliches

Die meisten Anhänger der neuen Lehren sind, wie erwähnt, davon überzeugt, dass die klassisch-orthodoxe Form der finanzwirtschaftlichen Konjunkturreaktion, die «Anpassungsmethode», verfehlt sei, und zwar deshalb, weil sie den Umschlag der «primären Depression» in die «sekundäre» und damit das Fortschreiten der diese beherrschenden «Selbstdeflation» fördere. Versuche, das automatische, krisenbedingte Haushaltsdefizit mittels Steuererhöhungen oder (oder: und) Ausgabebeschränkungen zu beseitigen, bedeuteten eine «Deflationspolitik», und dies in einem Augenblicke, da es entscheidend darauf ankomme, den *circulus vitiosus* der Investitions- und Konsumtionsrückgänge zu durchbrechen. Das aber vermöge nur eine «aktive Konjunkturpolitik» zu leisten, in deren Dienst die staatswirtschaftliche Defizitpolitik zu stellen sei.

Von vitaler Bedeutung für die neue Theorie ist die schon in anderem Zusammenhange kurz gestreifte Lehre vom «zyklischen Budgetausgleich», die, ausgesprochenermassen oder *implicite*, einen ihrer Grundpfeiler bildet. Ihr Hauptgedanke — der übrigens andeutungsweise auch schon in älteren Schriften zu finden ist <sup>1)</sup> — besteht darin, dass an die Stelle des jährlichen Ausgleichs der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben die Ausgleichung im Rahmen einer mehrjährigen Haushaltperiode — für die gelegentlich die Aufstellung eines Finanzplans verlangt wird <sup>2)</sup> — treten soll. Der Gleichgewichtsgedanke wird also nicht ganz aufgegeben, sondern nur einem weiteren Rahmen eingegliedert.

Zweifellos hat diese Konzeption auf den ersten Blick etwas Natürliches, ja Bestechendes an sich. Man muss sich jedoch bewusst werden, dass ihre Rationalität entscheidend von gewissen Voraussetzungen abhängig ist, die nicht immer klar formuliert werden. Vorausgesetzt ist namentlich, 1. dass die fragliche mehrjährige Haushaltperiode einen vollen «trade cycle» umschliesst, und 2. dass innerhalb ihrer die Dauer und die Stärke der Depression einer- und «booms» andererseits sich entsprechen. Nun ist aber bekanntlich die zweite Hypothese durchaus wirklichkeitsfremd <sup>3)</sup>, und hinsichtlich der ersten ist zu bemerken, dass doch — bestenfalls — nur nach Ablauf der mehrjährigen Finanzperiode festgestellt werden kann, ob diese sich mit einem vollen Konjunkturzyklus deckte oder nicht.

---

Archiv», Bd. 45, 1937, S. 544/545; vgl. auch die sehr beachtenswerten begrifflich-kritischen Darlegungen Amonns in der «Zeitschrift für Nationalökonomie», V, 1934, S. 2 ff., und F. Neumark: Begriff und Wesen der Inflation, Jena 1922, S. 24 und 63.

<sup>1)</sup> Vgl. u. a. etwa Schäffles bekannte Aufsätze «Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs» (Gesammelte Aufsätze, II, Tübingen 1886, S. 241 ff., z. B. S. 270); Wagner, Finanzwissenschaft, a. a. O. S. 156/157; H. C. Adams: The Science of Finance, New York 1898, S. 527 ff., sowie — vor der jüngsten Blüte der Defizittheorie — Schanz: Die Frage der Arbeitslosigkeit und die öffentliche Haushaltsführung, in «Zeitschrift für Sozialwissenschaft», Jahrg. 5, 1902, S. 47 ff., und Stucken: Grundsätze für die Anleihepolitik, im «Archiv für Sozialwissenschaft», Bd. 57, 1927, S. 746 ff.

<sup>2)</sup> Sultan, a. a. O. S. 594/595.

<sup>3)</sup> Robertson: The Trade Cycle, in «Monthly Review» der Lloyds Bank, September 1937, S. 507: «There is not an exact parallelism between boom and slump.» Siehe auch die skeptischen Bemerkungen von A. E. Buck, a. a. O. S. 119, und Ritschl, a. a. O. S. 321, 326.

Aber selbst angenommen — nicht: zugegeben —, jene Schwierigkeiten liessen sich aus dem Wege räumen, so bliebe doch eine weitere: Die Politik des «cyclical budget balancing» muss, wenn sie ihre Grundidee nicht verleugnen will, die Möglichkeit einer exakten Konjunkturdiagnose als gegeben voraussetzen. Obwohl an sich «zyklischer Budgetausgleich» finanzierungstechnisch sowohl durch Anwendung des «Fonds»-Systems als auch desjenigen der «Antizipationskredite» bewerkstelligt werden kann, sind doch viele, wenn nicht die meisten seiner Anhänger aus konjunkturpolitischen Erwägungen heraus der Ansicht, dass der zweite Weg dem ersten vorzuziehen sei. Dann aber ergibt sich die — freilich nicht immer gezogene — Schlussfolgerung, dass die zur Finanzierung der Haushaltsfehlbeträge in der Depressionsperiode aufgenommenen Schulden <sup>1)</sup> in der Wiederaufschwungszeit abgedeckt werden müssen <sup>2)</sup> — was eben voraussetzt, dass über die jeweilige Konjunktursituation volle Klarheit herrscht (und überdies eine Scheidung konjunktureller und struktureller Störungsmomente möglich ist). Ungeachtet aller Fortschritte jedoch, die Konjunkturtheorie und -statistik im Laufe der letzten zwei Dezenen gemacht haben, ist die Forschung eingestandenermassen <sup>3)</sup> heute noch nicht in der Lage, einwandfreie, praktisch brauchbare Diagnosen (von Prognosen zu schweigen) zu stellen. Infolgedessen kann nicht erwartet werden, dass rechtzeitig die Umstellung der Finanzpolitik von der Defizit- zur Ausgleichs- und von dieser zur Überschuss- und Schuldentilgungspolitik erfolgt, zumal da überdies weite und einflussreiche Kreise an einer Fortführung der «Reflationspolitik» interessiert sind und sich deren Beendigung mindestens zeitweilig erfolgreich zu widersetzen vermögen. Auf diesen letzten Punkt haben neuerdings amerikanische Autoren wiederholt hingewiesen, wie denn ja überhaupt gerade die letztjährigen Erfahrungen in den Vereinigten Staaten zur Genüge dargetan haben, wie schwer nach Überwindung der eigentlichen Depression die notwendige Umstellung der konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik zu bewerkstelligen ist <sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Anmerkungsweise sei darauf hingewiesen, dass «Krisenschulden» im Sinne von durch die Krise (quasi «automatisch») veranlassten Schulden nicht immer mit den während der Krise aufgenommenen identisch sind; einer gesonderten Feststellung bedürfen insbesondere die zur Durchführung einer «aktiven Konjunkturpolitik» kontrahierten Schulden. Vgl. dazu auch P. Studenski: *Chapters in Public Finance*, in «*Economic Principles and Problems*», ed. by Spahr a. o., rev. ed., II, New York o. J., S. 630.

<sup>2)</sup> Für Tilgung der Krisenschulden u. a. Fick, Ritschl, Burkheiser, Douglas, Myrdal usw.; dagegen: Pedersen, a. a. O. S. 478 und 484/485, sowie Kroll, *Die automatische Deflation*, a. a. O. S. 527/528, und H. Gross im «*Bank-Archiv*», XXXVI, 1937, S. 529/530. Hervorhebung der Schwierigkeiten durch Harrod, a. a. O. S. 214/215.

<sup>3)</sup> Vgl. namentlich J. M. Clark: *Strategic Factors in Business Cycles*, New York 1935, S. 160 ff., und Harrod, a. a. O. S. 172. Bezüglich der tatsächlichen Fehldiagnosen bzw. -prognosen der jüngeren Vergangenheit vgl. u. a. Gater: *Die Konjunkturprognose des Harvard-Institutes*, Zürich 1931, S. 142 ff. (a. A.: Lacombe: *La prévision en matière de crises économiques*, Paris 1926), sowie Schmölders: *Die Konjunkturpolitik der Vereinigten Staaten*, Leipzig 1934, S. 39 ff., 66, 96 ff. — Zum allgemeinen Prognoseproblem vgl. Morgenstern: *Wirtschaftsprognose*, Wien 1928, und Mourre: *Les fluctuations de l'activité économique*, Paris 1936, S. 180 ff.

<sup>4)</sup> Vgl. dazu Neumark: *Aktuelle Probleme des Budgetwesens*, in «*Österreichische Zeitschrift für Bankwesen*», 1937, S. 337 ff.

Es dürfte in diesem Zusammenhange nicht ohne Interesse sein, dass der schwedische Professor Ohlin, bekanntlich ein überzeugter Befürworter der neuen Währungs- und Finanzpolitik, in einer im Oktober 1937 (!) veröffentlichten Studie <sup>1)</sup> bezweifelt, ob auch nur die einen Budgetausgleich — von Schuldentilgungen zu schweigen — erheischende «average prosperity» in Amerika schon erreicht sei, und die Frage aufwirft, «whether the Government is not at present borrowing not too much but too little» <sup>2)</sup>.

Allerdings gibt es auch Gegenbeispiele. So ist es anscheinend in den skandinavischen Ländern, insbesondere in Schweden, gelungen, nicht nur die erste, sondern auch die — schwierigere! — zweite Aufgabe eines «long-term financial planning» erfolgreich durchzuführen, d. h. eine effektive Liquidierung der durch «aktive Konjunkturpolitik» in der Depression entstandenen Staatsverschuldung vorzunehmen <sup>3)</sup>. Ob freilich daraus allgemeine Schlüsse gezogen werden können, ist um deswillen zweifelhaft, weil die schwedischen Versuche sich selbst relativ in einem recht bescheidenen Rahmen hielten und auch wohl aus einer Reihe von Sondergründen nicht voll beweiskräftig für die praktischen Erfolge einer «zyklischen Budgetausgleichspolitik» sind <sup>4)</sup>.

#### IV.

An sich ist, wie schon früher angedeutet, die Lehre vom «zyklischen Budgetausgleich» auch im Rahmen einer «inaktiven» sowie namentlich einer «überkonjunkturellen» Finanzpolitik anwendbar. Für die als Mittel «aktiver Konjunkturpolitik» dienende «konjunkturbindende Finanzpolitik» besitzt sie jedoch eine besondere Bedeutung. Das hängt damit zusammen, dass diese Politik darauf aus ist, das infolge der fiskalischen Rückwirkungen von Marktwirtschaftsstörungen «automatisch» eintretende Haushaltdefizit bewusst zu vergrößern.

Es erhebt sich nunmehr die Frage, zu welchen Zwecken und mit welchen Mitteln diese konjunkturpolitisch orientierte Ausweitung des Budgetfehlers erfolgen kann oder soll, eine Frage, auf die die neuen Lehren verschiedene Antworten bereithalten. Wie leicht verständlich, hängt die Art der Beantwortung entscheidend von den theoretischen Vorstellungen ab, die die einzelnen Autoren von Ursachen und Verlauf des «business cycle» besitzen.

<sup>1)</sup> Ohlin: Can World Prosperity be maintained?, Stockholm 1937 (Supplement zum «Index»), S. 15/16.

<sup>2)</sup> In England dagegen sind Keynes, Robbins, Robertson usw. sich darüber einig, dass (Mitte 1937) ein «boom» herrscht und entsprechende finanzpolitische Massnahmen erforderlich sind «to avoid the next slump».

<sup>3)</sup> Siehe die Aufsätze von v. Mickwitz im «Wirtschaftsdienst» 1936, Nrn. 43 und 49, und 1937, Nrn. 6 und 14, ferner «Revue de la Situation Economique Mondiale», S. d. N., Genève 1936, S. 258 ff.; R. A. Lester: Swedens Experience with 'managed money', Supplement zum «Index», Januar 1937, S. 25 ff., sowie namentlich B. Thomas: Monetary Policy and Crises, London 1936, passim, besonders S. 205 ff., und Ohlin: La politique économique de la Suède etc., «Revue d'Economie politique» 1936, S. 322 ff.

<sup>4)</sup> Vgl. dazu die Bemerkungen von Ph. Schwob: La reprise suédoise, in «L'activité économique», 1936, S. 44-.

Was zunächst die Zwecke anlangt, so kann eine Vergrößerung des Budgetdefizits grundsätzlich durch Senkung der Steuern oder durch Ausdehnung der Ausgaben erfolgen, eventuell natürlich auch durch eine Kombination beider Massnahmen. In jedem Falle aber muss gleichzeitig in Berücksichtigung gezogen werden, mit welchen Mitteln das so entstehende — zusätzliche! — Defizit finanziert wird.

Auch wenn die Möglichkeit, durch einen blossen Umbau des Steuersystems im Sinne einer «Verschiebung der Steuergewichte» (Wagemann) bestimmte konjunkturelle Wirkungen zu erzeugen, beiseite gelassen wird, ist naturgemäss zu beachten, dass die Wirksamkeit einer konjunkturpolitisch motivierten Steuersenkung davon abhängt, «welche Steuern oder Lasten gesenkt werden»<sup>1)</sup>. Ist man der Ansicht, dass krisenhafte Marktwirtschaftsstörungen, allgemein oder in einem konkreten Falle, vorwiegend auf eine relativ unzulängliche Konsumkraft der breiten Massen zurückzuführen seien, so wird vor allem eine Senkung der Belastungen des Massenverbrauchs in Frage kommen, wie sie denn auch neuerdings von verschiedenen Seiten empfohlen worden ist (Pedersen, Harrod, Lampe usw.). Betrachtet man jedoch als Hauptstörungsfaktor eine «unzulängliche Kapitalbildung», wie das namentlich zu Beginn der letzten Depression in Deutschland der Fall war, so werden andere Entlastungsmassnahmen zu erwägen sein, die die Kapitalbildung der Privaten und der Unternehmungen zu fördern geeignet erscheinen. Dass eine allgemeine Umsatzsteuer, eine der wichtigsten Arten der sogenannten «Kostensteuern», jedenfalls zu den Abgaben gehört, die in der Depression gesenkt werden sollten, darüber besteht heute anscheinend weitgehende Einigkeit. Das ist um so bemerkenswerter, als bekanntlich die Praxis weitgehend im entgegengesetzten Sinne gehandelt hat<sup>2)</sup>.

Abschliessend sei zur Frage der konjunkturpolitisch orientierten Steuerpolitik noch folgendes bemerkt: Es versteht sich, dass im Sinne der «zyklischen Ausgleichstheorie» eine Politik, die eine Überwindung der Depression durch Steuersenkungen herbeiführen helfen will, als Komplement einer Anspannung der Besteuerung in Aufschwungszeiten bedarf, und zwar aus einem doppelten Grunde: nämlich einmal, um so die Ansammlung eines «Ausgleichfonds» oder eine Tilgung der «Krisenschulden» zu ermöglichen — darauf ist noch zurückzukommen —, und zum andern, um mit dazu beizutragen, eine Entartung des marktwirtschaftlichen Aufschwungs in einen übersteigerten «boom» zu verhüten. In der Tat wird diese Konsequenz auch von zahlreichen modernen Theo-

---

<sup>1)</sup> Pedersen, a. a. O. S. 481. Selbstverständlich ist daneben auch das Mass der Steuersenkung, schon aus psychologischen Gründen, sehr bedeutsam. Vgl. dazu etwa H. Luther in «Kapitalbildung und Steuersystem», herausgegeben von Colm und Neisser, Berlin 1930, Bd. I, S. 75 und passim. Neben dem letzterwähnten Sammelwerk sind im übrigen für die Frage konjunkturpolitischer Steuersenkungen zu vergleichen: H. Timm: Möglichkeiten und Probleme konjunkturorientierter Steuerpolitik, Rostock 1936; Wagemann, a. a. O. S. 331 ff.; A. Lampe: Reine Theorie der Finanzreform, im «Finanz-Archiv», Bd. 2, 1934, S. 218 ff., besonders 274 ff. (dazu u. a. Pfleiderer, ebendort S. 419 ff., besonders 440 ff.) und Mainz, a. a. O. S. 534 ff. Siehe auch Harrod, a. a. O. S. 204 f., und Colm: The Ideal Tax System, in «Social Research», I, 1934, S. 335 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu die Bemerkungen von Douglas, a. a. O. S. 137.

retikern gezogen, wie in bezug auf England letzthin etwa von Keynes und Henderson <sup>1)</sup>).

Im allgemeinen wird freilich die Vergrößerung des Haushaltdefizits durch Steuersenkungen mehr oder minder skeptisch von der modernen Theorie beurteilt <sup>2)</sup>, und überwiegend vertritt man die Ansicht, dass jene Politik zumindest für sich allein unzulänglich sei, d. h. durch eine gleichzeitige Vergrößerung der öffentlichen Ausgaben ergänzt werden müsse.

Die Frage ist auch hier zunächst wiederum die, welche Ausgabenzwecke im Zuge einer «konjunkturbindenden Finanzpolitik» vorzugsweise ohne reguläre Deckung ausgedehnt werden sollen. Allerdings ist sogleich zu betonen, dass diese Frage für manche Autoren — keine ist. Das will besagen, dass verschiedentlich behauptet wird, entscheidend sei lediglich die Tatsache, dass der Staat in Krisenzeiten überhaupt seine Tätigkeit ausweite und infolgedessen zu einer Expansion der Kaufmittelmenge schreite — mit andern Worten also: dass diese Expansion, die Finanzierungsmethode weit wesentlicher sei als die finanzierten Aufgaben als solche. So meint Keynes <sup>3)</sup> für den Fall eines grossen «involuntary unemployment», dass «'wasteful' loan expenditure» per saldo zur Bereicherung der Gesamtheit führen und, wenn die Erziehung unserer Staatsmänner in klassisch-ökonomischen Gedankengängen etwas Besserem im Wege stände, selbst Pyramidenbau, Erdbeben und Kriege der Volksreichthumsmehrung dienen könnten. In diesem Zusammenhange entwickelt er dann auch seinen Plan, die Treasury möge alte Flaschen mit Banknoten füllen, möglichst tief vergraben und das fragliche Gelände dann an Unternehmer verpachten, um diesen so Gelegenheit zu geben, beim Wiederausgraben jener Flaschen, nach den «well-tried principles of 'laissez-faire'» zu verfahren. Zwar sei Häuserbau und dergleichen vernünftiger — aber Keynes fügt doch hinzu, die Analogie zwischen seinem «Buddelplan» (Forstmann) und der Goldproduktion sei «complet».

Es liegt auf der gleichen Ebene, wenn Pedersen <sup>4)</sup> der Ansicht ist, sofern das konjunkturpolitisch geboten sei, könnten «Schulden auf jeden Fall aufgenommen werden, ohne Rücksicht auf die Art der Verausgabung»; wenn Burkheiser meint <sup>5)</sup>, im Rahmen konjunkturorientierter Finanzpolitik müsse «grundsätzlich auch eine rein konsumtive (wenn man will, sogar „sinnlose“) Verwendung des Staatskredits (gleichgültig also, ob zum Bau von Pyramiden oder von Domen, zur Finanzierung karitativer Bedürfnisse oder ... von Rü-

<sup>1)</sup> Siehe die Aufsatzreihe von Keynes: «How to avoid a slump», in den «Times» vom 11.—13. Januar 1937, und Henderson, a. a. O. S. 294.

<sup>2)</sup> So u. a. Mainz, a. a. O. S. 534 ff.; Harrod, a. a. O. S. 205; Colm, a. a. O. S. 341/342. — Vorläufig alleinstehend ist der Vorschlag von Kroll (Neutrales Geld usw., a. a. O. S. 90), im Umfange des zur Deckung nicht «echten» Staatsbedarfs erforderlichen «zusätzlichen» Papiergeldes auf Steuereinnahmen zu verzichten, um so (angeblich) die «Neutralität» des Geldes zu wahren. Zutreffend betont Braeutigam, a. a. O. S. 604, dass gerade die Verwirklichung der K.'schen Vorschläge zur «Aneutralität des Geldwesens» führen würde.

<sup>3)</sup> Keynes: The general Theory, a. a. O. S. 128—131.

<sup>4)</sup> Pedersen, a. a. O. S. 490.

<sup>5)</sup> Burkheiser: Grenzen, a. a. O. S. 82/83; siehe auch S. 89/90.

stungen) konjunkturpolitisch und fiskalisch (!) „produktiv“ sein», oder wenn Nöll von der Nahmer<sup>1)</sup> behauptet, die Frage, ob zusätzliche Kreditgewährung zur Inflation führe, hänge ausschliesslich vom Umfange des von ihm sogenannten «volkswirtschaftlichen Kreditfonds» ab, «die zur Arbeitsbeschaffung in Angriff genommenen Arbeiten mögen produktiv sein oder nicht».

Vorläufig scheinen derartige Ansichten allerdings noch nicht zur «herrschenden Theorie» geworden zu sein. Die Kritik hat ihnen gegenüber — wie ich glaube: mit Recht — hervorgehoben, dass sie auf einer Verwechslung von «Arbeit» mit «Beschäftigung», oder allgemeiner: von Wirtschaft und Technik beruhen<sup>2)</sup>. Wenn freilich die Keynesische «Allgemeine Theorie», wenn insbesondere die dort entwickelten (übrigens recht widerspruchsvollen) Ansichten über die Beziehungen zwischen Ersparnissen und Investitionen richtig wären, dann bliebe, wie Hicks<sup>3)</sup> zutreffend bemerkt hat, nur die Wahl zwischen einer Annahme der von Keynes empfohlenen Politik und einer Entartung unserer Wissenschaft zu einem «paean to destruction», dessen Helden Erdbeben, Kriege und grosse Zerstörer wie Attila wären — denn durch diese würde die «marginal efficiency of capital» gesteigert und Beschäftigung erzeugt. Entfällt aber jene Voraussetzung, so wird man vom Standpunkte der «alten» Theorie sagen können, dass die Politik der «Pseudoinvestitionen» (Forstmann) und verwandte Projekte in the long run notwendig zu Inflationserscheinungen führen müssen, auch wenn ihre Autoren noch so sehr betonen, dass ihre Vorschläge gerade im Interesse einer Vermeidung der Inflation gemacht würden<sup>4)</sup>.

Soweit die Frage der Zwecke, die sich vornehmlich zu einer Politik der Defizitsteigerung in der Krise eignen, nicht als *quantité négligeable* behandelt wird, findet sie ganz überwiegend eine Beantwortung im Sinne einer «public works policy». Hier handelt es sich nicht mehr einfach darum, in Zeiten guter Konjunktur ohnehin geplante öffentliche Arbeiten aufzuschieben, um sie in der Depression durchführen zu lassen, vielmehr soll eine Belebung der Marktwirtschaft durch (in einem besonderen, noch zu erörternden Sinne) zusätzliche Aufträge der öffentlichen Körperschaften erreicht werden<sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Nöll von der Nahmer, a. a. O. S. 106; siehe auch S. 160.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu die schon erwähnte ausgezeichnete Arbeit von Forstmann: Arbeit oder Beschäftigung?, a. a. O., passim, besonders S. 472 ff., und ders.: Über produktive und nicht-inflatorische Kreditgewährung, im «Weltwirtschaftlichen Archiv», Bd. 45, 1937, besonders S. 559, Anmerkung 1 (gegen Nöll von der Nahmer) und 566 ff. (gegen Keynes).

<sup>3)</sup> J. R. Hicks: Mr. Keynes' Theory of Employment, im «Economic Journal», Nr. 182, Juni 1936, S. 251.

<sup>4)</sup> So neben Kroll und Nöll von der Nahmer früher u. a. etwa Munzer und Rittershausen. Vgl. dazu meinen kritischen Aufsatz: Staatspapiergeld — ein «anderes System»?, in «Bankwissenschaft», 9. Jahrg., 1932, S. 513 ff.

<sup>5)</sup> Die Literatur zur Frage der öffentlichen Arbeiten ist ausserordentlich gross. Vgl. ausser den bekannten — zum Teil im vorhergehenden zitierten — Arbeiten von Keynes (neben der «General Theory» auch: *The Means to Prosperity*, London 1933), Douglas, Harrod, Hawtrey, Smith, Hillesheim, Ritschl, Röpke, Burkheiser, Nöll von der Nahmer, Forstmann, Kroll, Ohlin und Thomas, namentlich das umfangreiche Werk von Gayer: *Public Works* usw., a. a. O.; J. M. Clark: *Economics of Planning Public Works*, Washington

Welcher Art das Objekt dieser Aufträge zu sein hat, kann uns hier nicht im einzelnen beschäftigen, obwohl diese Frage gewiss nicht bedeutungslos ist. Dass es sich im allgemeinen nicht um (im marktwirtschaftlichen Sinne!) «rentable» Anlagen handeln kann, dürfte klar sein. Wohl aber wird — abgesehen von Theoretikern des soeben erwähnten Schlages — durchgehends gefordert, dass (langfristig) «produktive» Zwecke ausgewählt werden, die mindestens indirekt im Sinne einer Vergrößerung des Sozialprodukts zu wirken vermögen. Aus diesem und einigen anderen Gründen stehen öffentliche Bauten, namentlich Wohnungs- und Strassenbauten und dgl., im Vordergrund des Interesses. Es muss jedoch erwähnt werden, dass nicht selten auch die Durchführung von Rüstungsprogrammen als ökonomisch zweckmässig bezeichnet wird, da auch sie «produktiv» sein könnten <sup>1)</sup>.

Die letzten Gründe dafür, dass eine Ausdehnung der öffentlichen Ausgabenwirtschaft in Depressionszeiten verlangt wird, sind, worauf bereits mehrfach andeutend hingewiesen wurde, konjunkturtheoretischer Natur. In äusserster Kürze gesagt, handelt es sich um folgendes: («zusätzliche») öffentliche Arbeiten sollen ein Gegengewicht gegen die krisenbedingte Schrumpfung der privaten Investitions- und Verbrauchstätigkeit schaffen, die — zumal im Zuge der «Selbstdeflation» während der «sekundären Depression» — zu einer progressiven Finanzierung der Zahl — unverschuldet — Arbeitsloser führt. Bei geeigneter Finanzierung (Näheres sogleich) bewirkt die Ausführung öffentlicher Arbeiten nach der neuen Lehre nicht etwa nur eine Ersetzung privater Investitionen durch solche der «öffentlichen Hand», sondern eine effektive Vergrößerung des Gesamtinvestitionsumfangs. Diese erzeugt nun nach jener Theorie neben der primären, unmittelbar provozierten Teil-Mehrbeschäftigung in den betreffenden (investitionsbegünstigten) Wirtschaftszweigen unter Umständen Sekundärererscheinungen, die in einer relativ stärkeren Zunahme der Gesamtbeschäftigung und damit zugleich auch des Gesamtverbrauchs sich auswirken. Eben wegen dieser, neuerdings insbesondere von Kahn und Keynes hervorgehobenen kumulativen Wirkungen seien staatliche Investitionen in der Depression konjunkturpolitisch von so entscheidender Bedeutung, und finanzwirtschaftlich führten ihre Rückwirkungen dazu, dass — nach Berechnungen des Statistischen Reichsamts, von Keynes usw. — etwa die Hälfte der zu Zwecken «aktiver Konjunkturpolitik» aufgenommenen Schulden ihren budgetären Ausgleich durch «sekundär» bewirkte Einnahmensteigerungen und Ausgabeentlastungen finde <sup>2)</sup>.

---

1935; Richter-Altschäffer: Volkswirtschaftliche Theorie der öffentlichen Investitionen, München-Leipzig 1936, besonders S. 129 ff., und, als Kritik vom klassisch-liberalen Standpunkte, beispielsweise die Bemerkungen von Machlup: Führer durch die Krisenpolitik, Wien 1934, S. 14 ff., besonders 27 ff., und Amonn, a. a. O.

<sup>1)</sup> Die neuerdings wieder mehrfach (so z. B. von Burkheiser: Grenzen, a. a. O. S. 90) geäußerte Ansicht, Kriegsausgaben seien unter Umständen «produktiv», ist bekanntlich recht alt und im vorigen Jahrhundert u. a. von M. Wirth und namentlich C. Dietzel (Das System der Staatsanleihen usw., Heidelberg 1855, S. 12 ff.) vertreten worden.

<sup>2)</sup> Vgl. zu diesen höchst verwickelten Problemen des «acceleration principle» und des «multiplier» (der Stil ihrer Deduktion gemahnt bisweilen an das Quesnaysche «Tableau Eco-

In welchem Sinne aber können jene staatlichen, bewusst auf eine Vergrößerung des («automatischen») Budgetdefizits gerichteten Massnahmen als «zusätzlich» charakterisiert werden? Offenbar nur, so muss die Antwort lauten, mit Beziehung auf dasjenige Volumen an «public works», das bei Festhalten an der traditionellen «orthodoxen» Finanzpolitik zu gewärtigen wäre. Es ist nicht richtig, wenn Gayer (S. 370) meint, die Arbeitsbeschaffungsmassnahmen würden keine Vergrößerung des «aggregate volume of public works», sondern «merely (!) a better time-distribution» bewirken. Tatsächlich muss doch das von allen Befürwortern der neuen konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik <sup>1)</sup> als unerlässlich bezeichnete langfristige, detailliert ausgearbeitete öffentliche Investitionsprogramm grossenteils gerade im Hinblick auf die Möglichkeit seiner prompten und wirksamen Ingangsetzung in Depressionszeiten aufgestellt werden; das aber schliesst notwendig ein, dass auch solche Arbeiten vorgesehen werden müssen, die vielleicht latenten Bedürfnissen entsprechen, ohne die Hoffnung auf bestimmte, von ihnen ausgehende konjunkturelle Wirkungen jedoch finanzwirtschaftlich nicht (oder doch noch nicht oder nicht so) durchführbar erscheinen würden. Wenn diese «Zusätzlichkeit» auch meist von der neuen Lehre nicht besonders hervorgehoben wird, so ist sie doch für sie von entscheidender Bedeutung; zugleich aber bilden die nicht nur antizipierten, sondern «ad hoc» vorgesehenen Investitionen eine Quelle erheblicher gesamtwirtschaftlicher Gefahrenmöglichkeiten <sup>2)</sup>.

## V.

Nach Ansicht einzelner Autoren kann unter Umständen auch eine Finanzierung öffentlicher Arbeitsbeschaffungsmassnahmen durch Steuern zweckmässig sein. Aber überwiegend wird doch von der neuen Lehre die Meinung vertreten, voller Erfolg sei nur und erst bei Kreditfinanzierung zu erwarten; ja, wie schon angedeutet, bisweilen spricht man den Wirkungen der zur Durchführung der «public works policy» erforderlichen Kreditexpansion geradezu die entscheidende Wirkung zu. Zum Teil wird allerdings das «Ausgleichfonds»-system als dem der «Antizipationskredite» gleichwertig oder gar überlegen anerkannt <sup>3)</sup>.

---

nomique») R. F. Kahn: The Relation of Home Investment to Unemployment, im «Economic Journal», Juni 1931, S. 173 ff.; Keynes: Means to Prosperity, a. a. O., und ders.: General Theory, a. a. O., S. 113 ff.; J. M. Clark: Cumulative Effects of Changes in Aggregate Spending as illustrated by Public Works, in «The American Economic Review», Bd. XXV, 1935, S. 14 ff.; Gayer, a. a. O. S. 385 ff.; Haberler: Prosperity and Depression, Genf 1937, S. 80 ff.; Neisser: Öffentliche Kapitalanlagen usw., in «Economic Essays in honour of Gustav Cassel», London 1933, S. 459 ff.; Harrod, a. a. O., S. 65 ff., sowie — kritisch — Forstmann: Arbeit oder Beschäftigung?, a. a. O. S. 443 ff., und einige Bemerkungen in der Keynes-Kritik von W. A. Jöhr in den «Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik», Bd. 146, 1937, S. 641 ff., z. B. S. 651.

<sup>1)</sup> Vgl. dazu namentlich Douglas, a. a. O. S. 127 f.; Gayer, a. a. O. S. 356 ff.; Harrod, a. a. O. S. 196 ff.; Henderson, a. a. O. S. 293, 298, und Richter-Altschäffer, a. a. O. S. 135 f.

<sup>2)</sup> Siehe u. a. Amonn, a. a. O., und Verryn Stuart in der Cassel-Festschrift, op. cit. S. 617.

<sup>3)</sup> Vgl. Douglas, a. a. O. S. 136 f.; Pedersen, a. a. O. S. 481 ff. u. a.

Bevor auf die Frage der Vor- und Nachteile dieser beiden Finanzierungsmethoden näher eingegangen wird, sei zunächst folgendes allgemein bemerkt: In gewisser Hinsicht vermögen offenbar Fonds und Kredite im Hinblick auf «zyklischen Budgetausgleich» dasselbe zu leisten. Je nach dem Zeitpunkt, in dem man beginnt die neue Politik zu verwirklichen, wird allerdings nur das eine oder das andere Mittel in Frage kommen. Das Fondssystem kann nur im Aufschwung in Gang gesetzt werden, da nur dann diejenigen Reserven angesammelt werden können, die später in der Depression verausgabt werden sollen. Umgekehrt wird, wenn keine Fonds vorhanden sind, bei Ausbruch einer Krise nur das Finanzierungsinstrument des Kredits bereitstehen, wobei im Sinne der Theorie vorauszusetzen ist, dass die «Krisenschulden» später aus den Überschüssen der Wiederaufschwungsperiode getilgt werden. Nun hat bekanntlich das Fondssystem im eigentlichen Sinne bislang noch kaum Anwendung gefunden, wohl aber das Krisenverschuldungsprinzip. Das hängt damit zusammen, dass die neuen Lehren sich ja vorwiegend erst auf Grund der Erfahrungen der Nachkriegsdepressionen entwickelt haben. Für Länder aber, die, wie die Vereinigten Staaten oder Deutschland, in erheblichem Umfange in der Krise den «zyklischen Budgetausgleich» entdeckt haben und folglich nur mit der konjunkturpolitischen Verschuldung beginnen konnten, gilt das Wort: «Beim Ersten sind wir frei, beim Zweiten sind wir Knechte» — was besagen will, dass praktisch die Verschuldungspolitik, wenn sie einmal in grossem Umfange durchgeführt worden ist, einen Übergang zum Fondssystem kaum zulässt. Denn es ist äusserst unwahrscheinlich, dass ein Staat ökonomisch und soziologisch in der Lage sein sollte, nach Überwindung einer schweren Depression sowohl alte Krisenschulden wieder zu tilgen als auch, im Hinblick auf eine künftige Krise, erhebliche Fonds anzusammeln.

Im übrigen ist bei der Verschuldungspolitik zu unterscheiden, auf welche Kreditquellen der Staat zurückgreift. In der Literatur finden alle Möglichkeiten ihre Befürworter: lang- oder mittelfristige Anleihen, schwebende Schulden bei Publikum oder Banken, Notenbankkredite und schliesslich: Staatspapiergeldemissionen. Auf Einzelheiten einzugehen ist hier nicht der Ort, vielmehr muss ich mich mit wenigen Andeutungen begnügen. Überwiegend wird, wie mir scheint, von den Anhängern der neuen Lehren die Auffassung vertreten, dass «funds must not be borrowed from private sources»<sup>1)</sup>, da sonst nicht die für erforderlich gehaltene «Reexpansion» des Kreditvolumens stattfinden könne<sup>2)</sup>. Es genüge eben nicht, meint Pedersen<sup>3)</sup>, «Geld zu leihen, wenn man die Wirtschaftstätigkeit anregen will, sondern man muss auf die Weise leihen, dass neue Mittel geschaffen werden». Diese Ansicht läuft letztlich immer darauf hinaus, die Notenbank irgendwie in die Operationen einzuschalten, wobei die Über-

<sup>1)</sup> D. Cushman Coyle: Financing of Public Works — an Expansionist Point of View, in «The Annals», Januar 1936, S. 208.

<sup>2)</sup> Dass die Ausdehnung des Kreditangebots allein, d. h. ohne ihre Nutzbarmachung durch Zusatzinvestitionen der «öffentlichen Hand», nicht ausreichend sei, wird mit Ausnahme von Hawtrey heute wohl allgemein von der modernen Theorie angenommen.

<sup>3)</sup> Pedersen, a. a. O. S. 482.

zeugung vorherrscht, dass nur auf diese Weise eine Mobilisierung der in Gestalt von «idle money» sozusagen «eingeweckten» Kaufkraft zu erfolgen vermöge. Es bedarf dann schliesslich nur mehr eines kleinen Schrittes, um zu der These zu gelangen, eine direkte Beanspruchung der Zentralbank durch den Staat sei einer indirekten — via Banken — vorzuziehen, und von hier weiter zu der radikalsten Forderung, die Notenbankkredite zinslos zu gestalten<sup>1)</sup> oder aber das Budgetdefizit durch den Staat selbst mittels Emission eigenen zusätzlichen Papiergeldes finanzieren zu lassen<sup>2)</sup>.

Natürlich ist gegenüber derartigen Projekten der Einwand geltend gemacht worden, sie würden zu einer Inflation führen<sup>3)</sup>. Ihre Anhänger haben jedoch unter Hinweis auf die erheblichen, in Depressionszeiten vorhandenen unausgenutzten Produktionskapazitäten, Arbeitskraftreserven und dergleichen behauptet, eine inflatorische Wirkung könne nicht eintreten. In diesem Zusammenhange spielt dann auch oft das Argument eine Rolle, die im Zuge der Defizitpolitik erstellten öffentlichen Anlagen verursachten überhaupt keine volkswirtschaftlichen Kosten, da ohne «aktive Konjunkturpolitik» die zur Investition benötigten Produktionsfaktoren brachliegen würden<sup>4)</sup>. Obwohl all diesen Ideen ein richtiger Kern innewohnt, wird dieser doch masslos übertrieben. Überdies sind jene Lehren, auch wenn sie sich meist in einer recht komplizierten Form darbieten, im Grunde von allzu simplen Vorstellungen beherrscht; vor allem: sie vernachlässigen, bei Überschätzung der monetären Faktoren, in unerlaubter Weise das Disproportionalitätenproblem sowie die höchst bedeutsamen psychologischen Momente<sup>5)</sup>, arbeiten mit so vagen Begriffen wie dem «volkswirtschaftlichen Kreditfonds» (von der Nahmer)<sup>6)</sup> und vermögen keine praktisch anwendbaren Vorschläge für eine rationale Begrenzung der von ihnen propagierten «Reflations»-Massnahmen zu machen<sup>7)</sup>.

Soweit vom Boden der «zyklischen Budgetausgleichslehre» aus die Methoden der Krisenverschuldung mit dem nunmehr noch näher zu erörternden

<sup>1)</sup> Pedersen, a. a. O. S. 484.

<sup>2)</sup> Nöll von der Nahmer: Die Deckung des öffentlichen Bedarfs durch nichtinflationische Papiergeldausgabe, im «Finanz-Archiv», Bd. 2, 1934, S. 549 ff. (siehe auch die Replik desselben Verfassers, «Finanz-Archiv», Bd. 4, 1936, S. 116 ff.), und Kroll: Die automatische Deflation, a. a. O.

<sup>3)</sup> Vgl. etwa die Kritiken der Ansichten von Nöll und Kroll in den zitierten Arbeiten Forstmanns und bei Stucken und Schmitt, «Finanz-Archiv», Bd. 3, 1935, S. 122 ff., 227 ff.

<sup>4)</sup> Z. B. Douglas, a. a. O. S. 123, und Pedersen, a. a. O. S. 486; vorsichtiger Thomas, a. a. O. S. 137 f.

<sup>5)</sup> Vgl. etwa Stucken, a. a. O. S. 130; Schmitt, a. a. O. S. 239 ff.; Gayer, a. a. O. S. 375; Harrod, a. a. O. S. 203; Smith, a. a. O. S. 183 ff., 216. Über die allgemeine Bedeutung der psychologischen Faktoren s. Pigou: Industrial Fluctuations, London 1927, und Macfie: Theory of the Trade Cycle, London 1934, S. 141 ff.

<sup>6)</sup> Siehe dazu die kritischen Bemerkungen Vogels im «Finanz-Archiv», Bd. 3, 1935, S. 678 ff., besonders Anm. 1, S. 680; daneben Forstmann, a. a. O.

<sup>7)</sup> Vgl. (neben Forstmann und Vogel) Pigou, Economics, a. a. O. S. 95 ff., 102, und Smith, a. a. O. S. 225 ff., sowie die Bemerkung Stuarts (an sich ein Anhänger der «Defizit-reflation»!), a. a. O. S. 616.

Ausgleichfondssystem in Vergleich gesetzt werden, wird diesem im allgemeinen — abgesehen etwa von Fick — «theoretisch» der Vorzug gegeben, diese Anerkennung jedoch ihrer Bedeutung durch den Zusatz beraubt, das Fondsverfahren sei praktisch undurchführbar <sup>1)</sup>. Solche Zweifel werden namentlich von Vertretern der «neuen Lehre» geäußert, während mehr «orthodoxe» Finanztheoretiker weniger skeptisch zu sein pflegen.

Bevor auf Einzelfragen eingegangen wird, sei das ökonomische Grundproblem (und das heisst: die essentielle Schwierigkeit) erörtert, vor das sich das Fondsverfahren jedenfalls gestellt sieht: das Problem der Anlage <sup>2)</sup>. Hat dieses auch für eine primär staatswirtschaftlich orientierte «überkonjunkturelle Finanzpolitik» ebenfalls eine gewisse Bedeutung, so wird seine adäquate Lösung entscheidend doch erst für den konjunkturpolitisch orientierten Typ, da für diesen ja die finanzwirtschaftlichen Massnahmen nur Mittel zum Zwecke der Konjunkturregelung sind.

Von diesem Gesichtswinkel aus nun kann unter Umständen die Ansammlung von Reserven im Aufschwung und ihre Verausgabung in der Depression nicht nur keine stabilisierenden Wirkungen ausüben, sondern sogar «work in the opposite direction», d. h. «accentuate the boom and intensify the slump» <sup>3)</sup>. Eine solche Wirkung ist beispielsweise wahrscheinlich, wenn die Budgetüberschüsse in Wechsellagen, Effekten und dergleichen angelegt werden. Aber auch die Form von Sicht- oder Spardepositen ist — wenn auch vielleicht nicht fiskalisch, so doch jedenfalls konjunkturpolitisch — unzugänglich. Die — nicht sehr zahlreichen — Autoren, die sich ernsthaft mit diesen Problemen beschäftigt haben, kommen jedenfalls überwiegend zu dem Ergebnis, dass eine konjunkturpolitisch zweckentsprechende «Anlage» der Reserven, die — wie etwa Fick es noch forderte <sup>4)</sup> — zugleich liquide und gut verzinslich ist, schlechterdings nicht auffindbar erscheint. Der einzige adäquate Weg ist, «to 'sterilize' the funds» <sup>5)</sup>, mit andern Worten: die Hortung der im Aufschwung angesammelten Gelder, die denn auch im Prinzip von verschiedener Seite (Coyle, F. Mombert und namentlich Robbins) empfohlen worden ist.

Mit diesem Hinweis ist freilich nur die prinzipielle Seite der Frage erledigt. Denn wenn es auch sicher ist, dass der nach der neuen Lehre erstrebenswerte Effekt des «anticyclie financing» nur dadurch erreicht werden kann, dass im Marktwirtschaftsaufschwung staatlicherseits eine echte Restriktion, im Abschwung dagegen eine Expansion des Kaufmittelvolumens verwirklicht wird,

<sup>1)</sup> Siehe z. B. Smith, a. a. O. S. 123: wenn eine Fondsansammlung im Aufschwung möglich wäre, «it might be desirable, and preferable to rapid debt repayment», doch sei «a cash surplus . . . a most unlikely thing ever to be accumulated in an actual world».

<sup>2)</sup> Vgl. dazu namentlich die ausführlichen (allerdings vorwiegend auf amerikanische Verhältnisse zugeschnittenen) Darlegungen Gayers, a. a. O. S. 389 ff.; ferner Smith, a. a. O. S. 121 ff.; Mainz, a. a. O. S. 552 ff.; Raupp, a. a. O. S. 49 ff.; Hillesheim, a. a. O. S. 113 ff., und F. Mombert: Die Wirkungen der Kosten-Steuern im Konjunkturzyklus, o. O. 1935, S. 95 ff.

<sup>3)</sup> Robbins, a. a. O. S. 242.

<sup>4)</sup> Fick: Finanzwirtschaft und Konjunktur, a. a. O. S. 76.

<sup>5)</sup> Cushman Coyle, a. a. O. S. 208.

so bleibt doch offen, in welcher Form die fragliche Hortung sich vollziehen muss, wenn sie jene Ziele verwirklichen helfen soll. In gewisser Hinsicht wird diese, bislang in der Literatur nur flüchtig behandelte Frage offenbar durch die aktuelle Grösse der Ausgleichfonds präjudiziert. Sind dieselben als «generelle Fonds» für den Ausgleich des Gesamtbudgets gedacht, so scheinen sie in Ländern wie England, Frankreich, Deutschland usw. sich auf Milliardenbeträge belaufen zu müssen, wodurch eine Hortung in Form von Gold, wahrscheinlich auch von Banknoten, praktisch ausgeschlossen würde. Dagegen ist eingewandt worden, vermutlich würde eben infolge der «Sterilisierungspolitik» ein boom so frühzeitig erstickt werden, dass schon nach Ansammlung relativ bescheidener Reserven deren Wiederauflösung konjunkturpolitisch geboten erscheinen würde (Coyle); denn jene Politik führe notwendigerweise zu einer Verkürzung und Verflachung der Konjunkturwellen. Mag dieses Argument aber auch eine gewisse Berechtigung besitzen — meines Erachtens kommt, wenn überhaupt irgendetwas, so nur die «Sterilisierung» eines «generellen» öffentlichen Ausgleichfonds mittels eines «toten», gesperrten Girokontos bei der Zentralbank praktisch in Betracht. Auf die technischen Einzelheiten, die bei der Durchführung eines solchen Plans zu lösen wären, kann hier nicht eingegangen werden <sup>1)</sup>. Theoretisch würden von einem solchen «Sperrkonto» dieselben tendenziellen Restriktionswirkungen ausgehen, wie man sie seinerzeit einmal in Deutschland von dem berühmten Zweimilliardenkonto des Generalagenten für Reparationszahlungen erwartet hat <sup>2)</sup>.

Entsprechend dem ganzen Ideenkreis, dem der Vorschlag des «generellen» Ausgleichfonds entstammt, wären dessen erstrebte Wirkungen in erster Linie ökonomisch-konjunktureller Natur. Etwas anders liegen die Dinge, wenn man das — bescheidenere — Ziel verfolgt, mittels Reservefonds lediglich bestimmte fiskalisch erwünschte Resultate zu erzielen, d. h. die öffentliche Haushaltgebarung möglichst dem störenden Einflusse der marktwirtschaftlichen Schwankungen zu entziehen und zu verstetigen. Auch dann bleibt freilich noch ein zweites, allgemeines Problem bestehen, das politisch-soziologischer und finanzrechtlicher Natur ist: die Sicherung des Fonds gegen zweckwidrige Verwendung.

Der Fonds soll (wie wir einmal annehmen wollen) aus Budgetüberschüssen gebildet werden, die sich in Zeiten «guter» Wirtschafts- und Finanzlage ergeben. In solchen Zeiten aber herrscht bekanntlich eine allgemeine Neigung zur «Grosszügigkeit», die in der Realität bislang regelmässig zu einer erheblichen Steigerung der öffentlichen Ausgaben oder (bzw. und) einer Senkung der Steueranforde-

---

<sup>1)</sup> Andeutungsweise sei bemerkt, dass es natürlich nicht genügen würde, wenn der Staat sich verpflichtete, vor dem Beginn einer Depression nicht über das fragliche «Sperrkonto» zu verfügen. Abgesehen von der Notwendigkeit, wirksame Sanktionen für die Einhaltung dieser Verpflichtung zu schaffen, müsste die Zentralbank das den «Ausgleichfonds» verkörpernde Konto sozusagen «stillegen» und gesondert von den übrigen Giro Guthaben ausweisen. Die erheblichen Schwierigkeiten, die mit einem solchen Verfahren verknüpft wären, leuchten ohne weiteres ein.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu u. v. a. W. Eucken: Das Übertragungsproblem, in «Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik», Bd. 123, 1925, S. 145 ff., besonders 148 ff.

runge führte. Ob diese «Grosszügigkeit» lediglich von den politischen Parteien und infolgedessen vom Parlament ausgeht oder von der Regierung auch aus eigener Initiative geübt wird, ist Tatfrage. Im allgemeinen ist freilich in politischen Demokratien das Parlament zumindest mitschuldig. Gelegentlich haben zwar Finanzminister versucht, Budgetüberschüsse mittels Verstössen gegen das Prinzip der Genauigkeit<sup>1)</sup> nicht offen in Erscheinung treten zu lassen, doch hat solche «stille» Thesaurierungspolitik, da sie über kurz oder lang doch von den gesetzgebenden Körperschaften aufgedeckt zu werden pflegt, im allgemeinen keine wünschenswerten Ergebnisse gehabt.

Angesichts der angedeuteten Tendenzen, Haushaltüberschüsse in einer ökonomisch wie finanziell irrationalen Weise zu verwenden, scheint ihre Heranziehung zur Fondsbildung und die Sicherstellung der Fonds gegen missbräuchliche Verwendung weitgehend eine Frage der politischen und national-ökonomischen Erziehung zu sein. Aber es bedarf doch auch prompt wirkender spezieller Massnahmen. Eines der hier in Betracht kommenden Mittel ist eine Beschränkung der parlamentarischen Ausgabeninitiative, von der weiter unten die Rede sein wird. Daneben empfiehlt sich eine (eventuell in die Verfassung aufzunehmende) gesetzliche Bestimmung, kraft deren echte Haushaltüberschüsse in einem bestimmten Umfange zur Bildung eines «Ausgleichfonds» zu verwenden sind. Unter anderem würde es dadurch den politischen Parteien bzw. Fraktionen wesentlich erleichtert, statt der bisher häufig an den Tag gelegten demagogischen Haltung in Finanzdingen Zurückhaltung zu üben, ohne befürchten zu müssen, zugunsten anderer Parteien an Popularität einzubüssen.

Auf der andern Seite sind natürlich politische Sicherungen nötig, um dem Parlament seinerseits die Garantie zu geben, dass die Regierung mit den Fondsgeldern nicht politischen oder finanziellen Missbrauch treibt. Das könnte z. B. in der Weise erreicht werden, dass die Kontrolle der Fonds einer von der Regierung unabhängigen Stelle, etwa der Staatsschuldenverwaltung, übertragen wird; diese hätte mit einem Parlamentsausschuss zusammenzuarbeiten, in dem alle, also auch die Oppositionsparteien vertreten sind. Dass die Verausgabung der Fonds in der Depression nur auf budgetmässigem Wege erfolgen dürfte, versteht sich — für Demokratien — von selbst.

Schon wegen der beträchtlichen Grössenordnungsunterschiede ist die Realisierung des Ausgleichfondsgedankens wesentlich leichter, wenn nicht die Bildung eines «generellen» Fonds, der primär zu konjunkturpolitischen Zwecken einzusetzen wäre, sondern diejenige «spezieller» Fonds mit vorwiegend fiskalischer Zielsetzung ins Auge gefasst wird. Für solche Fonds liegen ja bekanntlich auch schon gewisse Erfahrungen vor, und zwar — abgesehen von gewissen kommunalen Einrichtungen — vor allem die mit dem oft zitierten Ausgleichfonds der preussischen Staatsbahnen vor dem Kriege<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Vgl. dazu Neumark: Der Reichshaushaltplan, a. a. O. S. 251 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu die bei Ritschl, a. a. O., S. 327, Anmerkung 46, angeführte Literatur; ferner Sultan, a. a. O. S. 591, Anmerkung 39, und Raupp, a. a. O. S. 88 ff.

Ritschl<sup>1)</sup> hat den Nutzen solcher Spezialausgleichfonds im Rahmen einer «überkonjunkturellen Finanzpolitik» stark betont und ihn, mit sehr beachtlichen Argumenten, den Gefahren des Krisenverschuldungsverfahrens gegenübergestellt. Sicherlich vermögen derartige Fonds die ihnen zugewiesene primäre Aufgabe: Verstetigung gewisser öffentlicher Einkünfte, prinzipiell zu erfüllen, und zwar vornehmlich auf ihrem «eigentlichen Anwendungsgebiet», d. h. bei öffentlichen Unternehmungen. Bei der praktischen Durchführung werden zwar vermutlich auch hier gewisse Schwierigkeiten auftauchen — aber abgesehen davon ist ja in den meisten Ländern die Bedeutung der Einkünfte aus dieser Quelle relativ nicht (mehr) allzu gross. Das gilt jedenfalls für die staatlichen Budgets, während in zahlreichen Kommunalhaushalten Unternehmungserträge allerdings auch heute eine erhebliche Rolle spielen.

Ritschl will nun den Ausgleichfondsgedanken auch auf die öffentlichen Bauausgaben, ferner auf die Arbeitslosenversicherung und schliesslich auch die Steuern anwenden. Dazu ist in Kürze folgendes zu bemerken: Was die von Ritschl vorgeschlagenen Ausgleichfonds für Bauzwecke anlangt, so stellen sie, wie schon früher erwähnt (siehe oben S. 589), den Versuch einer finanziellen Lösung der realen Aufgabe dar, die Bauausgaben über einen grösseren Zeitraum «antizyklisch» zu verteilen. Die technischen Schwierigkeiten, mit denen eine derartige Verteilungspolitik zu ringen hätte, sind ebenfalls bereits hervorgehoben worden — Ritschl selbst weist auf sie hin, um dennoch später zur Verteidigung seines Ausgleichfondsgedankens eine meines Erachtens zu optimistische Haltung einzunehmen<sup>2)</sup>. Im übrigen würde sich hier schon, falls die Fonds wirksam sein sollten, die Grössenordnungsfrage stellen — damit aber auch das Anlageproblem, das bei Ritschl vernachlässigt ist, und zwar wohl bewusst, da seine Vorschläge ja nicht auf eine «konjunkturbindende Finanzpolitik» abzielen.

Von noch erheblicherem Gewicht aber werden die Quantitäts- und Anlageprobleme, wenn man an die Realisierung der Vorschläge für die Arbeitslosenversicherung gehen wollte. Bei dieser müsste ein Ausgleichfonds in Ländern wie Deutschland und England doch wohl, um seine Funktion erfüllen zu können, Beträge von nicht weniger, eher weit mehr als 1 Milliarde RM. umfassen. Damit aber würde er sozusagen «wider Willen» zu einem wesentlichen Element einer «aktiven Konjunkturpolitik» werden; von Anhängern einer solchen ist denn auch verschiedentlich (aber eben im Rahmen ganz anderer Zielsetzungen als der von Ritschl verfolgten!) ein konjunkturpolitisches «handling social insurance funds» empfohlen worden<sup>3)</sup>. Unter anderem hat Harrod<sup>4)</sup> die britischen Massnahmen, die auf eine Balancierung des «Unemployment Insurance Fund» während der jüngsten Depression gerichtet waren, als Ausfluss von «misguided ideas» der Regierung und der Öffentlichkeit bezeichnet, nicht ohne zuzugeben,

---

<sup>1)</sup> Ritschl, a. a. O. S. 326 ff.

<sup>2)</sup> Siehe Ritschl, a. a. O. S. 325/326, S. 329.

<sup>3)</sup> Smith, a. a. O. S. 125 ff.; A. Hansen: *Economic Stabilization in an Unbalanced World*, New York 1933, S. 371 ff.

<sup>4)</sup> Harrod, a. a. O. S. 206.

dass angesichts der tatsächlich bestehenden Vorstellungen eine andersgeartete Politik einen bedenklichen «loss of confidence» verursacht hätte. Jedenfalls aber ist Smith Recht zu geben, wenn er auf die Bedeutung des Anlageproblems in diesem Zusammenhange hinweist, angesichts der Grössenordnung der für den betreffenden Fonds erforderlichen Summen die möglichen «far-reaching disturbances» erwähnt und mit der Bemerkung schliesst: «It is unfortunate, perhaps tragic, when such a fund is projected without apparent full consideration of its ramifying influences»<sup>1)</sup>.

Bleiben die Steuerausgleichfonds, von denen Ritschl (S. 332) meint, dass sie bei Verwirklichung seiner übrigen Vorschläge nur als «spezielle Ausgleichfonds für kleinere, stark konjunkturrempfindliche Steuern» in Betracht zu kommen brauchten. Da Ritschl selbst keine näheren Angaben macht, kann auch die Kritik sich kurz fassen: solche Fonds liessen sich zwar bilden, würden aber das finanzwirtschaftliche Krisenproblem nicht zu lösen geeignet sein, eben weil sie auf «kleinere Steuern» beschränkt wären, während die entscheidenden «Krisenverluste» des Budgets durch die Ausfälle bei Einkommen-, Umsatzsteuern usw. verursacht werden. Wollte man aber den Ausgleichfondsgedanken auch auf diese Steuern oder überhaupt allgemein auf die Steuerwirtschaft anwenden, so würden sich die von Ritschl hervorgehobenen Schwierigkeiten — und noch einige mehr — ergeben, Schwierigkeiten, die im wesentlichen mit denen identisch sind, die der Idee des «generellen Ausgleichfonds» (siehe oben S. 602 ff.) entgegenstehen.

## VI.

Abschliessend und zusammenfassend ist zur Fondsfrage zu bemerken, dass sie verschieden zu beurteilen ist, je nachdem ob die Ausgleichfonds als Mittel einer «konjunkturbindenden» oder einer «überkonjunkturellen» Finanzpolitik Verwendung finden sollen. Im ersten Falle handelt es sich mehr um Probleme der allgemeinen Kredit- und Konjunkturpolitik denn um eigentlich finanzwirtschaftliche Fragen, wobei das Anlageproblem eine zentrale Bedeutung besitzt. Was die zweite Möglichkeit betrifft, so sind angesichts der beschränkteren Zielsetzung die finanziellen Schwierigkeiten geringer, die fiskalischen Erfolgsaussichten grösser — aber kaum gross genug, um eine wesentliche Milderung der bislang zu beobachtenden Krisennöte öffentlicher Haushalte erhoffen zu lassen. Mehr als eine gewisse Verstetigung eines nicht sehr grossen Teils der Einnahme- und Ausgabeoperationen steht bei einer Verwirklichung des Ausgleichgedankens in der dargelegten Form kaum zu erwarten. Im übrigen ist zu sagen, dass der Ausgleichfondsgedanke eine enge Verwandtschaft mit den Grundideen der Lehre vom «zyklischen Budgetausgleich» aufweist und folglich auch mehr oder weniger denjenigen Einwänden unterliegt, die dieser gegenüber zu erheben sind (vgl. oben S. 593 ff.).

Im Vergleich mit der «Antizipationskredit»-Methode weist der Fondsgedanke diejenigen Vorzüge auf, die ein positives Verfahren im Verhältnis zu einem negativen besitzt (bekanntlich werden jene Kredite häufig auch als

<sup>1)</sup> Smith, a. a. O. S. 129. (Sperrung von mir).

«negative Fonds» bezeichnet). Der Schwierigkeiten und Hemmnisse, die sich einer Tilgung von «Krisenschulden» in den Weg stellen, wurde oben (S. 593/594) schon gedacht. Nun gibt es zwar moderne Theoretiker, die der Ansicht sind, innere Staatsschulden seien «keine Schulden im eigentlichen Sinne des Wortes» und Tilgungen lediglich nach konjunkturellen und politischen Gesichtspunkten vorzunehmen (Pedersen, ähnlich auch H. Gross). Aber vorläufig herrscht doch noch, selbst unter den Anhängern der neuen Lehre, die Auffassung vor, dass die Liquidierung der «Antizipationskredite» — der Name deutet ja schon darauf hin! — prinzipiell geboten erscheine. Von den Schwierigkeiten der Tilgung abgesehen spielt aber auch die Verzinsungsfrage eine Rolle bei der Beurteilung der beiden «Überbrückungsverfahren» — vorausgesetzt, dass man die Aufnahme zinsloser Notenbankkredite oder Staatspapiergeldemissionen für ökonomisch und finanziell gefährlich hält. Obwohl aber diese Frage, zumal bei sehr grossem Umfange der zusätzlichen Staatsverschuldung, gewiss nicht unbeachtlich ist, glaube ich doch, dass ihr, zumindest vom Standpunkte der modernen «aktiven Konjunkturpolitik» bzw. der dieser dienenden «konjunkturbindenden Finanzpolitik» aus, keine entscheidende Bedeutung zukommt. Denn, unter anderem, die mit der Defizitpolitik systematisch verbundenen Massnahmen zur Aufrechterhaltung des «cheap money», die auch unabhängig davon in Depressionszeiten vorhandenen Tendenzen zur Schaffung konversionsbegünstigender Geld- und Kapitalmarktverhältnisse und dergleichen mehr werden regelmässig die absoluten Zinslasten des Haushalts weit weniger stark steigen lassen, als das der Zunahme der Verschuldung selbst entsprechen würde.

Von erheblicherer Bedeutung sind im allgemeinen psychologische Momente, deren Gewicht von Land zu Land ausserordentlich verschieden ist. Gewiss sind Schulden immer — politisch und oft auch finanzwirtschaftlich — zunächst einmal «der Weg des geringsten Widerstandes»<sup>1)</sup>. Aber die traditionale Kraft der «klassischen» Wirtschafts- und Finanztheorien ist auch heute noch gross genug, um bei jahrelanger «Pumpwirtschaft» öffentlicher Körperschaften in der Öffentlichkeit ein Gefühl der Beunruhigung zu erzeugen, dessen konjunkturelle Auswirkungen, wie selbst von überzeugten Anhängern «aktiver Konjunkturpolitik» zugegeben wird, den erstrebten Effekt einer Arbeitsbeschaffungs- und Kreditexpansionspolitik überkompensieren können. Der kritische Punkt wird hier früher, dort später erreicht werden, wobei u. a. zweifellos eine Rolle spielt, ob in dem betreffenden Lande Inflationserfahrungen jüngeren Datums vorliegen oder nicht. Daneben ist die allgemeine Haltung der Unterschichten und der Finanzkreise in wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen von Bedeutung — und, last not least, natürlich die Gestaltung der politischen Verhältnisse.

Die Art der Kombination dieser und anderer Faktoren entscheidet weitgehend darüber, ob und in welchem Masse eine Defizit- und «Reflations»politik überhaupt unternommen werden kann. Im übrigen ist zu sagen,

<sup>1)</sup> Vgl. dazu die Bemerkungen von Ch. R. Whittlesey: Internationale Kapitalbewegungen bei gebundener und freier Währung, im «Weltwirtschaftlichen Archiv», Bd. 44, 1936, S. 439.

dass 1. häufig die Fernwirkungen einer solchen Politik übersehen werden, die u. a. zwangsläufig Änderungen der Gesamtwirtschaftsstruktur im Sinne eines progressiven Interventionismus mit sich bringt, und 2. scheinbare Anfangserfolge oft vorschnell für eine — etatistisch bewirkte — definitive Bereinigung der Krisensituation genommen werden, obwohl unter Umständen strukturelle Störungselemente unter der Oberfläche fortbestehen, ja durch die «aktive Konjunkturpolitik» verstärkt werden, und theoretisch auch der Fall möglich ist, dass eine konjunkturelle Besserung der Wirtschaftsverhältnisse nicht sowohl wegen als vielmehr trotz staatlicher Interventionen eintritt <sup>1)</sup>.

Zieht man alle diese Punkte in Erwägung, so wird man mit einem Endurteil über das amerikanische «Experiment» (und ähnliche Massnahmen in anderen Ländern, wie etwa Deutschland) vorläufig besser zurückhalten. Des weiteren ist zu sagen, dass im Hinblick auf die erheblichen nationalen Unterschiede in den massgeblichen materialen und psychologischen Bedingungen scheinbare oder auch echte Erfolge eines Landes noch keinen gültigen Beweis für die Anwendungsmöglichkeit der gleichen Politik in anderen Staaten mit verschiedenen ökonomischen und politischen Verhältnissen darstellen. So konnten etwa die Vereinigten Staaten, die von den verhängnisvollen Nachkriegsinflationen verschont geblieben und seit je zu wirtschafts- und finanzpolitischen «Experimenten» geneigt sind, eine kühne Kredit- und Budgetpolitik verfolgen, wie sie Institutionen und Mentalität eines Landes wie Frankreich (ich möchte meinen: auch der Schweiz) kaum zugelassen hätten <sup>2)</sup>. Ähnlich gestattet in Deutschland die diktatorische Staatsführung, bei Ausschluss parlamentarischer u. a. Kritik, Finanzierungsmethoden, die anderswo schärfster Kritik begegnen würden (und unter anderen politischen Verhältnissen wohl auch im Reiche selbst begegnet wären). Aber freilich: auch eine «orthodoxe», primär am Haushaltsgleich orientierte Finanzpolitik — ja, zu Beginn der Depression gerade sie — erfordert eine straffe politische Führung und eine Disziplin der Massen bzw. ihrer Vertreter in Wirtschaftsverbänden und Parlament. Sofern eine solche Politik als die letztendlich richtige erkannt wird, gewinnt die Schaffung der zu ihrer Durchführung erforderlichen politischen Voraussetzungen vitale Bedeutung.

Die Finanzkatastrophen der Vergangenheit haben, wie oft bemerkt ist, fast regelmässig zu politischen Umwälzungen geführt, und die Demokratien sind vielfach mit dadurch zur Entstehung gelangt, dass die ihnen vorausgehenden absolutistisch-diktatorischen Regierungssysteme eine ökonomisch wie sozio-

<sup>1)</sup> Vgl. dazu die Bemerkung von A. v. Navratil: Die Berichtigung der Einkommensverteilung usw., im «Finanz-Archiv», Bd. 5, 1937, Schluss der Anmerkung 1, S. 196.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu — ausser den allgemeinen Darlegungen der oben S. 601, Anmerkung 5, zitierten Autoren — Ohlin: World Prosperity, a. a. O. S. 8: «As the French public has become so convinced that the State must stop borrowing, an expansion of public works would not be advisable»; ferner den Hinweis P. W. Martins («Index», X, 1935, S. 62) auf die Tatsache, dass die konjunkturpolitischen Erfolge der «expansionistischen» Länder im einzelnen recht unterschiedlich waren und die — fiskalisch — konservative Politik Englands eher bessere Resultate gezeitigt hat.

logisch untragbare, d. h. verschwenderische und als ungerecht empfundene Finanzpolitik betrieben. Soll aber in einem Lande das demokratische Regime aufrechterhalten bleiben, so muss von verantwortlicher Stelle alles geschehen, um den als adäquat erkannten Prinzipien der Wirtschafts- und Finanzpolitik Geltung zu verschaffen. Es darf dann z. B. nicht heissen, «that a democracy may spend itself to death»<sup>1)</sup>, oder dass schwachen Demokratien, da sie notwendige Lohnreduktionen nicht durchzuführen vermöchten, nur der Ausweg der Devaluation bliebe<sup>2)</sup>. Demokratie, meint Ohlin<sup>3)</sup> mit Recht, «can only function effectively if it is enlightened; as economic problems are of paramount importance nowadays, it is above all an economic education that is necessary».

Kein Zweifel, dass Diktaturen grundsätzlich leichter und rascher als Demokratien zu Entscheidungen auf allen Gebieten gelangen können. Wenn daher ein Staat sein demokratisches System aufrechtzuerhalten wünscht, so muss er — vor allem in Krisenzeiten — die mit diesem unvermeidlich verknüpften Verzögerungen der Beschlussfassung auf ein Minimum zu reduzieren trachten, so dass dieser Nachteil jedenfalls überkompensiert wird durch den grossen Vorzug jenes Systems: mittels Publizität, Diskussion und Kritik der Regierungsvorschläge diese rationaler gestalten zu helfen. Schliesslich aber ist mit allen Kräften darauf hinzuwirken, dass der fragliche Vorzug nicht durch willentliche oder unbewusste Demagogie entwertet und in sein Gegenteil verkehrt werde.

## VII.

Die letzte hier zu behandelnde Frage hat unmittelbaren Bezug auf jene Aufgaben, von denen soeben andeutend die Rede war. Denn die Gestaltung der parlamentarischen Ausgabeninitiative, von der hier nunmehr noch kurz gesprochen werden soll, kann in der Tat über das ökonomisch-finanzielle, zugleich aber auch das politische Schicksal eines Volkes entscheiden, so sehr es sich dabei prima vista auch um eine finanzrechtliche Detailangelegenheit zu handeln scheint.

Suchen wir zunächst einmal den zur Diskussion stehenden Problemkomplex näher zu bestimmen. Vorauszusetzen ist, dass der Staatshaushaltplan, dass ferner Steuer- und Kreditgesetze nur unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften rechtsgültig festgestellt werden können. Aber dieses Prinzip lässt mehrere Ausgestaltungen zu, und in praxi sind denn auch die relativen Machtbefugnisse von Regierung und Parlament örtlich und zeitlich sehr verschieden.

Für das Budget im engeren Sinn gilt heute allgemein insofern das «Exekutivprinzip», als sein Entwurf ausschliesslich von der Regierung auf-

<sup>1)</sup> Vgl. dazu die Bemerkung von Smith, a. a. O. S. 179.

<sup>2)</sup> Siehe Pigou: *Economics in Practice*, a. a. O. S. 128.

<sup>3)</sup> Ohlin, a. a. O. S. 19. Siehe auch die Bemerkungen von Robertson, a. a. O. S. 509, über die Notwendigkeit einer nationalökonomischen Erziehung der «public opinion».

gestellt wird<sup>1)</sup>, was dieser in taktischer Hinsicht eine gewisse Überlegenheit verschafft. Problematisch ist nun, welches die Parlamentsbefugnisse gegenüber dem Budgetentwurf (und darüber hinaus: gegenüber den Entwürfen aller Gesetze, die der Erschliessung von Einnahmen dienen oder wesentliche Kosten verursachen) sind.

Kann das Parlament budgetäre Einnahmenvoranschläge der Regierung herauf- oder herabsetzen? Kann es Regierungsentwürfe zur Schaffung neuer oder Erhöhung bestehender Einnahmequellen ablehnen, kann es selbst solche Entwürfe aufstellen? Sind die gesetzgebenden Körperschaften frei in der Herabsetzung oder Streichung von Ausgabenansätzen der Regierung — und wenn nicht: unter welchen Bedingungen können sie jene Befugnisse ausüben? Schliesslich: wie steht es um die parlamentarische Budgetinitiative im engsten Wortverstande, d. h. die Möglichkeit, Ausgabenvoranschläge der Regierung zu erhöhen bzw. neue Ausgaben zu schaffen?

Aus Raumgründen können hier nicht alle diese Fragen beantwortet werden, und überdies müssen die spezifisch juristischen und politischen Probleme überwiegend ausser Betracht bleiben. Ich beschränke mich auf eine Erörterung derjenigen Parlamentsbeschlüsse, die — vom Gleichgewichtspostulat her gesehen — auf eine «Verschlechterung» der Finanzsituation gegenüber den Regierungsvorschlägen oder -absichten hinauslaufen, und schicke lediglich die folgenden allgemeinen Bemerkungen voraus.

Bis etwa zum Weltkriege war die Haltung der Legislative in fast allen Demokratien — und noch mehr in konstitutionellen Staaten ohne wirklich demokratisches Regime — dadurch gekennzeichnet, dass das Parlament auf «Sparsamkeit» drängte, d. h., wesentlich im Interesse einer Niedrighaltung der Steuerlasten, aber auch aus den damals herrschenden liberalen Überzeugungen heraus, eine Tendenz zeigte, die Ausgabeforderungen der Exekutive zu reduzieren. Diese Feststellung bezieht sich vornehmlich auf den eigentlichen Haushaltplan. Was ausserbudgetäre Gesetze betrifft, so spielten in der Vorkriegszeit, mindestens bis etwa zur Jahrhundertwende, solche Gesetze, die erhebliche Belastungen der Staatskasse nach sich zogen, eine relativ bescheidene Rolle.

In beiderlei Hinsicht ist nun in allen demokratischen Ländern im Laufe des letzten Vierteljahrhunderts eine entscheidende Wandlung eingetreten. Zunächst zeigt sich «eine Umkehrung des natürlichen Verhältnisses»<sup>2)</sup> zwischen Exekutive und Legislative insofern, als diese nicht mehr bestrebt ist, «den Daumen auf dem Staatsäckel zu halten», sondern eine betont ausgabenfreudige Haltung einnimmt. Diese Erscheinung hängt ihrerseits mit tiefgreifenden soziologisch-politischen Veränderungen (Aktivierung neuer Wähler-

<sup>1)</sup> Vgl. dazu Neumark: Reichshaushaltplan, a. a. O. S. 58 ff., und die dort angeführte Literatur. In den USA herrschte dagegen bis 1921 in der Union das «Legislativprinzip», das auch heute noch in einigen Einzelstaaten besteht. Vgl. Buck, a. a. O. S. 85, und R. Büchner: Die Finanzpolitik... der Vereinigten Staaten von Amerika, Jena 1926, S. 353 ff.

<sup>2)</sup> So der damalige Reichsfinanzminister Schiffer in der 33. Sitzung der Nationalversammlung vom 9. April 1919, Sten. Ber., S. 907 B.

massen durch Umgestaltungen des Wahlrechts usw.) zusammen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Sie manifestiert sich in einer von der früheren wesentlich abweichenden Geisteshaltung der Abgeordneten, die ihr Mandat nunmehr sehr eng aufzufassen geneigt sind und vorwiegend «Wahlkreisinteressen» oder «Verbandsinteressen» wahrnehmen zu müssen glauben <sup>1)</sup>. Selbst in England, wo an sich noch immer das Prinzip gilt, dass ohne Zustimmung der Regierung keine Erhöhungen der öffentlichen Lasten erfolgen können (Näheres weiter unten), ist eine gesteigerte «Ausgabenfreudigkeit» des Unterhauses zu konstatieren <sup>2)</sup>. Daneben war jedoch auch ein anderer Umstand von grosser Bedeutung — die Tatsache nämlich, dass die Zahl derjenigen Gesetze, die beträchtliche Anforderungen an den Fiskus stellen, gegenüber der Vorkriegszeit stark gestiegen ist. Das gilt einmal und vor allem für die ganze sogenannte Sozialgesetzgebung, dann aber auch die neuerdings immer zahlreicher werdenden Gesetze, durch die der Staat einzelnen Wirtschaftszweigen, bestimmten Notstandsgebieten und dergleichen subventionistisch Hilfe zu bringen sucht <sup>3)</sup>. Infolgedessen haben sich die Ansatzpunkte vermehrt, an denen sich irgendwelche Sonderinteressen in einem gesamtwirtschaftlich irrationalen Sinne zu betätigen vermögen.

Im übrigen muss billigerweise erwähnt werden, dass die «transition from a saving to a spending philosophy» (Lutz) nicht auf die Haltung der Legislative beschränkt geblieben ist, sondern in weitem Masse auch die der Exekutive beeinflusst hat <sup>4)</sup>. Die «neuen Lehren», von denen in den vorhergehenden Abschnitten einige Kostproben gegeben wurden und die die sozialen und ökonomischen Vorteile eines «liberal spending» darzulegen suchen, haben, wenn auch in verschiedenem Masse, nahezu überall ihre Spuren hinterlassen. Das hat zur Folge gehabt, dass, auch abgesehen von den Auswirkungen der eigenen Bewilligungsfreudigkeit der Parlamente, diese gegenüber einer zur Expansion geneigten Regierung und Bürokratie nicht die früher übliche Politik des Zurückhaltens und Sparens betätigten. Zudem haben sich vielfach Spannungen zwischen Regierung und Volksvertretung gezeigt, die in Demokratien früher in dieser Form unbekannt waren und — berechnete oder unberechnete — Befürchtungen bei der Legislative wachriefen, die Regierung würde sich in Missachtung alter Parlamentsrechte diktatorische Befugnisse aneignen; derartige Befürchtungen sind natürlich nicht geeignet, die gesetzgebenden Körperschaften zu einer Selbstbindung in Fragen der Finanzinitiative geneigter zu machen.

---

<sup>1)</sup> Vgl. dazu u. v. a. Hilton Young: *The Authority of the House of Commons*, in «*The Contemporary Review*», Juli 1925, S. 23 ff.; Lutz: *Public Finance*, a. a. O. S. 79 ff., und Mann: *Deutsche Finanzwirtschaft*, Jena 1929, S. 120 f. — Ich sage: «glauben», weil, wie Rougier meines Erachtens zutreffend (und übrigens gerade unter Bezugnahme auf schweizerische Referendumserfahrungen) bemerkt, «le député est beaucoup plus démagogique que ses électeurs» (L. Rougier: *Les mystiques politiques contemporaines*, Paris 1935, S. 52 f.).

<sup>2)</sup> Vgl. dazu den «*Report from the Select Committee on Procedure relating to Money Resolutions*», 149, London 1937, S. 4, Kol. 2; S. 8, Qu. 11—13; S. 13, Qu. 86, und passim.

<sup>3)</sup> Vgl. dazu den soeben zitierten «*Report*», S. 18, Qu. 160; S. 72, Qu. 579; ferner S. 129, Qu. 1182, und passim.

<sup>4)</sup> Vgl. dazu Neumark: *Zur Frage einer Reform des parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts*, im «*Wirtschaftsdienst*» 1928, S. 1453 f.

Lassen wir jedoch hier die Frage, wie das Parlament sich gegen eine selbstherrliche Finanzpolitik der Exekutive zu schützen vermag, beiseite (meines Erachtens besteht die wirksamste Sanktion in einer zugleich prompten und gründlichen Kontrolle der Haushaltrechnungen) und beschränken wir uns auf eine kurze Erörterung der Möglichkeiten, die Finanzinitiative der gesetzgebenden Körperschaften wirksam und in einer dem Geist wahrer Demokratie nicht zuwiderlaufenden Weise zu beschränken.

An erster Stelle wird bei einer Behandlung dieser Fragen stets auf die Lösung hingewiesen, die seit Jahrhunderten in England besteht und die, im Hinblick auf die starke Stellung, die sie der Exekutive zuweist, den Neid der Finanzminister zahlreicher anderer Länder erweckt hat <sup>1)</sup>. Jene Lösung <sup>2)</sup>, die dadurch charakterisiert ist, dass sie eine, prinzipiell jeden Tag wieder zu beseitigende Selbstbindung des Unterhauses in Form von Geschäftsordnungsbestimmungen (sogenannten «Standing Orders») darstellt, ruht auf zwei grundlegenden Prinzipien, nämlich 1. dem Grundsätze, dass Vorschläge zur Verausgabung von öffentlichen Geldern ausschliesslich von der, durch ihre Minister handelnden Krone ausgehen und diese Vorschläge nicht ohne Zustimmung der Regierung vom Parlament erhöht werden können, sowie 2. dem Grundsätze, dass alle Ausgabenanträge einer Ausschuss-Vorberatung bedürfen <sup>3)</sup>. Diese Grundsätze sind insofern ausserordentlich umfassend, als sie tatsächlich nicht nur auf die Ausgabenansätze des Budgets (die «estimates»), sondern auf schlechthin alle Geldforderungen Anwendung finden und sehr eng interpretiert werden <sup>4)</sup>, indem schon eine durch Parlamentsbeschluss bewirkte Verhinderung einer Sparmöglichkeit als Schaffung einer zusätzlichen Haushaltbelastung gilt. Bemerkenswert ist, dass — wie gerade auch aus dem zitierten Kommissionsbericht vom Juli 1937 hervorgeht — die fraglichen Prinzipien als solche noch heute nahezu einstimmig vom Unterhaus als zweckmässig und notwendig angesehen werden. Gewisse Unstimmigkeiten sind zwar seit einigen Jahren entstanden, doch beziehen sie sich ausschliesslich auf die Art der Anwendung der Grundsätze durch die Regierung. Ihre Erörterung würde ein Eingehen auf sehr komplizierte juristische Einzelheiten erfordern, von dem hier abgesehen wird. Andeutend sei bemerkt, dass bei allgemeinen, Geldausgaben verursachenden Gesetzen die Beratung im Parlament

<sup>1)</sup> So mehrerer Finanzminister des Zweiten Reichs (vgl. Neumark: Reichshaushaltplan, a. a. O. S. 117 f.) und Frankreichs (siehe etwa aus neuerer Zeit die Bemerkungen Germain-Martins: *Le problème financier 1930—1936*, Paris 1936, S. 35; ferner Lachapelle: *Les Finances de la III<sup>e</sup> République*, Paris 1937, S. 244/245).

<sup>2)</sup> Vgl. aus der umfangreichen Literatur u. a. H. Higgs: *The Financial System of the United Kingdom*, London 1914; H. Young: *The System of National Finance*, 2. Aufl., London 1924; Jèze: *Le Budget*, Paris 1910, S. 193 ff. und passim; M. Meister: *Das deutsche und englische Budget*, München o. J. (ca. 1933), S. 144 ff., 161 ff.; «Report», op. cit., S. III ff.; Allix: *Traité élémentaire de Science des Finances*, 5<sup>e</sup> éd., Paris 1927, S. 13 f., 173 f., und Fitz-Gérald, in «*Annales de Finances Publ. Comparées*», Nr. II, Paris 1937, S. 111 ff., besonders 126 ff.

<sup>3)</sup> Die wichtigsten einschlägigen Bestimmungen finden sich in den «Standing Orders», Nr. 63—69.

<sup>4)</sup> Vgl. «Report», a. a. O. S. 12, Qu. 74.

gebunden ist durch die Klauseln jener ursprünglichen Resolution, durch die die finanzielle Vorsorge für einen bestimmten Zweck ins Auge gefasst wird und die mit der «King's Recommendation» versehen ist. Diese sogenannte «setting up resolution» war früher in sehr weiten, allgemeinen Ausdrücken gehalten; seit 1922 aber ist — und zwar wegen der obenerwähnten veränderten Haltung des Parlaments — eine derart detaillierte Formulierung durch die, im Auftrage des Kabinetts handelnde Treasury erfolgt, dass faktisch die Unterhausmitglieder bei wichtigsten Gesetzen kaum noch die Möglichkeit besaßen, einen irgend erheblichen Einfluss auf die endgültige Gestaltung der gesetzlichen Bestimmungen auszuüben, sondern auf «purely restrictive criticism» beschränkt waren. Lediglich gegen diese, erst seit 15 Jahren bestehende, in der Tat mit dem Wesen echter parlamentarischer Demokratie kaum mehr zu vereinbarende Einengung seiner Abänderungsrechte durch die Regierung hat sich das Unterhaus seit kurzem gewehrt, in keiner Weise aber das grundlegende Prinzip der ausschliesslichen «Crown's initiative» in Finanzfragen anzutasten versucht.

Nimmt man zu der dargestellten Selbstbeschränkung der Legislative in Ausgabeerhöhungsfragen noch hinzu, dass auch Herabsetzungen der Regierungsvorschläge praktisch kaum vorkommen, so ergibt sich, dass das englische Parlament eine erstaunlich weitgehende Zurückhaltung übt. Als Korrektiv besitzt es freilich theoretisch die Möglichkeit, die Regierung jederzeit durch ein Misstrauensvotum zu stürzen, und im übrigen beruht, wie erwähnt, jene Zurückhaltung auf einer freiwilligen Selbstbindung. Auch abgesehen davon ist das Funktionieren des Systems von gewissen Sonderbedingungen (u. a. : Zweiparteiensystem) abhängig, die so wie in England nur in wenigen anderen Staaten anzutreffen sein dürften. Abschliessend sei in diesem Zusammenhange noch erwähnt, dass der Grundsatz der ausschliesslichen Regierungsinitiative im dargelegten Sinne auch in den britischen Dominions und Kolonien, sodann in Chile und Kolumbien und — obschon anscheinend nicht ohne Reibungen und Ausnahmen — in Maryland und New York Anwendung findet <sup>1)</sup>; im Gegensatz zur britischen beruhen aber die Regelungen in diesen Ländern auf gesetzlichen bzw. verfassungsgesetzlichen Bestimmungen.

Der Grundsatz der Vorberatung von Finanzgesetzentwürfen in einem Parlamentsausschuss findet sich neben England in zahlreichen anderen Staaten. Man verspricht sich davon eine sachlichere, undemagogischere Beratung. So zweckmässig nun aber eine Ausschussberatung an sich ist — die Erfahrungen haben gezeigt, dass sie allein Missbräuchen der parlamentarischen Ausgabeninitiative nicht zu steuern vermag. Namentlich die Verhältnisse in Deutschland (vor 1933) und Frankreich bieten dafür hinlängliche Beweise. In Frankreich — das in dieser Beziehung überhaupt den genauen Gegenpol zu England bildet — hat zudem die Budgetkommission die Tendenz <sup>2)</sup>, die Regierungsvorschläge

<sup>1)</sup> Siehe dazu Buck, a. a. O. S. 90 f. und 213; Lutz, a. a. O. S. 882, und (speziell im Hinblick auf die Verhältnisse im Staate New York) W. D. Guthrie: Constitutional Aspects of Executive Budgets, o. O. 1930, besonders S. 26 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu u. a. die Ausführungen von L. Say: Les Finances, Paris 1896, S. 24 f., und Jèze-Neumark: Allgemeine Theorie des Budgets, Tübingen 1927, S. 337 ff., besonders S. 341 ff.

nur als eine Art Diskussionsgrundlage zu betrachten und sie oft vollkommen umzugestalten — meist nicht im Sinne «sparsamerer» Haushaltsführung. Auch verschiedene Geschäftsordnungsbestimmungen der französischen Kammer, die in der Nachkriegszeit beschlossen wurden und namentlich Plenaranträge auf Ausgabenerhöhung oder Einnahmensenkung erschweren sollten, haben bislang keine erhebliche Wirkung zu üben vermocht. Tatsächlich haben sich vielmehr die schon in der Vorkriegszeit in Frankreich vorhandenen Tendenzen zu einer finanzwirtschaftlich unverantwortlichen, demagogischen Ausübung der prinzipiell unbegrenzten Budgetinitiative der *Chambre* im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte verhängnisvoll verstärkt und nach Ansicht französischer Finanzwissenschaftler, die zugleich gute Demokraten sind, geradezu eine Krise des Systems herbeiführen helfen<sup>1)</sup>. Eine überragende politische Persönlichkeit freilich, das hat Poincaré bei seinen drakonischen Reformen 1926 bewiesen, vermag auch jetzt noch, z. B. durch Stellung der «*question de confiance*», einer hemmungslosen, finanziell rationaler Überlegungen baren Legislative Paroli zu bieten. Das aber ist offenbar nur in aussergewöhnlichen Zeiten möglich, und abgesehen von der Ära Poincaré scheint es nur eine faktisch — in gewissem Umfange — wirksame Schranke zu geben: die «konservative» Haltung des Senats.

Auch in anderen Ländern, in denen ein Zweikammersystem besteht, ist mehrfach versucht worden, Oberhaus, Senat usw. als eine Art «Bremsen» gegen übertriebene Ausgabenwünsche der Kammer zu verwenden. In gewisser Hinsicht wird das unter Umständen einfach dadurch erreicht, dass man beiden Häusern — wie in den Vereinigten Staaten — die gleichen Befugnisse in Finanzfragen zuerkennt, da das Oberhaus schon wegen seiner personellen Zusammensetzung eine verantwortungsbewusstere, zurückhaltendere Stellung einzunehmen pflegt. Nicht so klar liegen die Dinge, wenn in Bundesstaaten die erste Kammer primär zur Vertretung partikularistischer oder doch föderalistischer Gesichtspunkte berufen ist, wie das z. B. im Zweiten Reich hinsichtlich des Reichsrats der Fall war. Diesem war auf Grund des Art. 85, IV, der Weimarer Verfassung insofern eine Sonderstellung in Finanzfragen eingeräumt worden, als für die Erhöhung von Ausgabenvoranschlägen durch den Reichstag die Zustimmung des Reichsrats erforderlich war<sup>2)</sup>. Der Mangel einer solchen Zustimmung konnte allerdings u. a. dadurch kompensiert werden, dass der Reichstag in einem nochmaligen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit auf seinem ursprünglichen Willen beharrte. In praxi hat diese Bestimmung nicht die von ihr erhofften «Sparwirkungen» gezeitigt, hauptsächlich wohl deshalb, weil die Entscheidungen bei der Körperschaften von politischen Rivalitäts- und Prestigerücksichten beherrscht wurden.

<sup>1)</sup> Vgl. neuerdings etwa Germain-Martin, a. a. O., passim, z. B. S. 330 ff. («*Les vampires du budget*»); Lachapelle, a. a. O. S. 186 ff. («*Vers la catastrophe*»); Jèze: Zahlreiche Artikel in der «*Revue de Science et de Législation fin.*», z. B. vol. XXXIII, 1935, S. 364 ff., besonders 409/410.

<sup>2)</sup> Neumark: Reichshaushaltplan, a. a. O. S. 110 ff.; Meister, a. a. O. S. 200.

In mancher Beziehung stellt die soeben geschilderte Lösung bereits einen Übergang zu dem System dar, irgendeiner bestimmten Stelle ein Vetorecht gegenüber Ausgabenerhöhungsbeschlüssen des Unterhauses, der Kammer usw. zu verleihen. Ein solches Veto kann theoretisch oder praktisch vorgesehen sein für 1. das Oberhaus, 2. die Regierung, 3. Oberhaus und Regierung, 4. den Staatspräsidenten, ferner 5. eine ausserhalb des «normalen» Regierungssystems stehende Stelle, wie etwa einen Sparkommissar oder «diktator»; es kann im übrigen absolut gestaltet oder — praktisch meist wohl durch qualifizierte Beschlussfassung der Kammer. — ausgleichbar sein. An Beispielen aus der Praxis <sup>1)</sup> seien erwähnt: das bedingte Vetorecht des Präsidenten der USA sowie einiger Gouverneure amerikanischer Einzelstaaten <sup>2)</sup> und das absolute Vetorecht von Staatsrat und Staatsregierung in Preussen nach Art. 42, IV, der preussischen Verfassung von 1920. Während das preussische System leidlich funktioniert hat, scheinen die Erfahrungen mit dem amerikanischen nicht immer befriedigend zu sein; und doch hat gerade in den USA das Veto eine grosse Bedeutung, da hier die Vorschläge der Regierung vom Kongress in noch weit stärkerem Masse als in Frankreich als «advisory only» betrachtet werden (Lutz).

Es hängt zuviel von politischen Besonderheiten in den verschiedenen Ländern ab, ob und wie ein Vetorecht den gewünschten Erfolg ohne störende politische Nebenwirkungen zu erreichen vermag, als dass generell die eine oder die andere Lösung als zweckmässig bezeichnet werden könnte. Nur das lässt sich wohl allgemeingültig behaupten, dass die Übertragung eines absoluten Vetorechts an einen ad hoc geschaffenen «Spardiktator» wider den Geist der Demokratie verstossen würde.

Eine Reihe von weiteren Vorschlägen nimmt ihren Ausgangspunkt von der Feststellung, dass die Hauptgefahr einer ungehemmten Betätigung der parlamentarischen Ausgabeninitiative aus einer unzureichenden oder mangelnden Vorsorge für die erforderlichen Deckungsmittel fliesst. Zwar findet sich gelegentlich die Vorschrift, dass Parlamentsbeschlüsse, die Mehrbelastungen zur Folge haben, zugleich Mittel zu deren Ausgleich angeben müssen (so z. B. Art. 66 der preussischen Verfassung von 1920). Aber solange derartige Vorschriften allgemein gehalten sind und keine ausreichenden Sanktionen vorsehen, sind sie praktisch meist wertlos <sup>3)</sup>, obwohl sie prinzipiell in den Händen eines energischen Finanzministers eine wirksame Waffe sein könnten. Wenn auch zurzeit nicht mehr in Geltung, so kommt doch in grundsätzlicher Hinsicht eine erheb-

<sup>1)</sup> Über theoretische Vorschläge vgl. Neumark, a. a. O., S. 118 f.; ders., in «Reich und Länder», 3. Jahrg., 1930, S. 358 ff., und H. Trumpler: Die Reform des Haushaltrechts im Reich und in Preussen, Berlin 1933, S. 122 ff.

<sup>2)</sup> Buck, a. a. O. S. 93 f., 214 f., und Guthrie, a. a. O.

<sup>3)</sup> Ähnliches gilt auch bezüglich der Bestimmungen des Par. 17 der Reichshaushaltsordnung von 1922, kraft deren nur solche Ausgaben in das Budget aufgenommen werden dürfen, «die für die Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung oder zur Erfüllung der Aufgaben und rechtlichen Verpflichtungen des Reiches notwendig sind». Kühnemann (Haushaltsrecht und Reichsetat, Berlin 1930, S. 94 ff.) scheint mir die praktische Bedeutung dieser Vorschrift stark zu überschätzen.

liche Bedeutung dem 1931 beschlossenen Paragraphen 48 a der Reichstags-Geschäftsordnung zu <sup>1)</sup>, der weitgehend durch Empfehlungen des Salzburger Deutschen Juristentages beeinflusst war, die ihrerseits auf ein höchst beachtliches Gutachten des damaligen Ministerialdirektors Dorn zurückgingen <sup>2)</sup>.

Dorns Vorschläge bauen zunächst auf dem englischen Prinzip auf, d. h. sie machen die Zulässigkeit von parlamentarischen Anträgen auf Ausgabeerhöhungen (und, logischerweise, Einnahmesenkungen) von der Zustimmung der Regierung abhängig; unter Umständen soll aber, im Interesse einer grösseren Elastizität der Regelung, der Mangel einer solchen Zustimmung kompensiert werden können durch einen sogenannten «Ausgleichsantrag». Von Bedeutung ist nun, dass Dorn Sicherungen vorsieht, um fiktive Ausgleichungen der Mehrbelastungen des Haushalts unmöglich zu machen. Der Ausgleich kann nämlich vom Reichsfinanzminister «beanstandet» werden, was u. a. zur Folge hat, dass bei einem vom Parlament vorgesehenen Ausgleich durch Einnahmeerhöhungen die Regierung die Mehrausgaben «nur nach Massgabe des Eingangs der Ausgleichsmittel» bewirken darf, während bei einem vorgesehenen Ausgleich durch Senkung anderer Ausgaben die Leistung der Mehrausgaben «auszusetzen» ist, wenn die gestrichenen oder gesenkten anderen Ausgaben aus zwingenden Gründen faktisch geleistet werden müssen. Ergänzend sollten alle Ermächtigungen im Rahmen des Extraordinariums als durch den tatsächlichen Eingang der Deckungsmittel (vorwiegend: Anleiheerlöse) «bedingt» gelten.

Wie schon angedeutet, folgten die Vorschläge des 35. Deutschen Juristentags (vgl. «Protokolle», S. 466/467) weitgehend den Dornschen Anregungen. Eine zusätzliche Klarstellung erfolgte insofern, als ausdrücklich «Änderungen der Schätzungen von Einnahmen oder Ausgaben nicht als Ausgleich gelten» sollten <sup>3)</sup>. Gerade diese wichtige Vorschrift ist dann auch in den Paragraphen 48 a der Reichstags-Geschäftsordnung übergegangen <sup>4)</sup>, der im übrigen die (auch von Dorn geforderte) Ausschussberatung von «Finanzvorlagen» zum Prinzip erhebt, diese letzteren — kasuistisch — definiert, allgemein einen Ausgleich der Mehrbelastungen des Haushalts verlangt, jedoch darauf verzichtet, die Realisierung der beschlossenen Mehrausgaben usw. als durch den effektiven Eingang der Deckungsmittel «bedingt» zu bezeichnen. Trotzdem kann angenommen werden, dass bei strikter Befolgung der fraglichen Vorschrift finanzwirtschaftlich «unsolide» Mehrbelastungen des Haushalts vermieden würden — aber freilich

<sup>1)</sup> Siehe Meister, a. a. O. S. 212 ff.

<sup>2)</sup> Verhandlungen des 35. Deutschen Juristentages (Salzburg), Bd. 1 (Gutachten), Liefg. 2, Berlin 1928, S. 489 ff. Siehe auch die Darstellung von Dorn in der «Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht», III, 1929, S. 62 ff.

<sup>3)</sup> Eine solche Bestimmung war notwendig, da in praxi Ausgabeerhöhungen vielfach vom Reichstag dadurch «ausgeglichen» wurden, dass er die Steuervoranschläge der Regierung, unter Umständen sogar gegen deren Willen, auf dem Papier heraufsetzte. Vgl. zu dieser Frage Neumark, Reichshaushaltplan, S. 278 f.; ders. in «Reich und Länder», a. a. O. S. 362, und Kühnemann, a. a. O. S. 110 (meines Erachtens unzutreffend).

<sup>4)</sup> Mit der Ergänzung allerdings, dass die fraglichen Schätzungsänderungen durch das Parlament nur dann nicht als «Ausgleich» gelten, wenn sie nicht von der Regierung anerkannt werden.

nicht: Mehrbelastungen überhaupt! Um eine weitere Annäherung an dieses Ziel (dessen restlose Verwirklichung im Rahmen echter Demokratie wohl nur bei Übernahme eines dem englischen nachgebildeten Systems möglich wäre) zu erreichen, liesse sich denken, dass man die Grundsätze der letzterwähnten Lösung durch die Bestimmung vervollständigte, dass parlamentarische Mehrbelastungsbeschlüsse, sofern sie nicht von der Regierung gebilligt werden, einer qualifizierten Mehrheit bedürfen. —

Damit stehen wir am Ende unserer Erörterung der wichtigsten Möglichkeiten, das parlamentarische Initiativrecht in Finanzangelegenheiten durch Massnahmen einzuschränken, die die Grundlagen der Demokratie unangetastet lassen <sup>1)</sup>. Es versteht sich, dass die hier behandelte Frage das Problem wirtschaftlicher (oder wenn man will: «sparsamer») Finanzwirtschaft nicht erschöpft. Sie gilt ja lediglich der Abwehr bestimmter Mehrbelastungen, sichert aber auch bei befriedigender Lösung noch nicht allgemein eine finanziell rationale Haushaltführung, die in erheblichem Masse auch von der Durchführung des Budgets seitens der Exekutive abhängt. Die damit verbundenen Probleme können hier nicht mehr behandelt werden. Sie sind Fragen zum Teil einer rationellen Verwaltungsorganisation, zum Teil einer eingehenden Finanzkontrolle, auf deren Bedeutung in anderem Zusammenhange schon kurz hingewiesen wurde.

---

<sup>1)</sup> Nicht erörtert wird hier die Frage des Referendums, das ebenfalls im Sinne einer Beschränkung von Mehrbelastungen zu wirken vermag, ausserhalb der Schweiz jedoch, wo sein Funktionieren als bekannt vorausgesetzt werden kann, meines Wissens keine erhebliche praktische Bedeutung besitzt.