

Inhalt

Verzeichnis der Abbildungen	XV
Verzeichnis der Tabellen	XVIII

Erstes Kapitel:

Einleitendes zur Analyse	1
A. Das Datenmaterial - seine problematische Erfassung	2
B. Zur Klassifikation der Staatseinnahmen	4
C. Die statistische Systematik	5
D. Zur Definition und Abgrenzung der Einnahmearten	7
I. Steuern	8
II. Entgeltabgaben	8
III. Öffentliche Erwerbseinkünfte	9
IV. Die teilweise schwierige Unterscheidung - Entgeltabgaben, Steuern und Markteinkünfte	10
V. Öffentlicher Kredit	11

Erster Teil:

Zu den Faktoren, die Höhe und Struktur der Staatseinnahmen bestimmen - ein Überblick

Zweites Kapitel:

Öffentliche Einnahmen und sozio-ökonomische Faktoren - zur Wirtschaftsgeschichte Deutschlands	12
A. Grundsätzliches zur historischen Analyse	13
B. Allgemeine Bemerkungen zum untersuchten Zeitraum	14
I. Politischer Hintergrund - die dezentrale Struktur	15
II. Zur Periodisierung des Zeitraums bis 1914	16
C. Allgemeines zu den Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung	17
D. Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland	20
I. Das Wachstum der Bevölkerung	20

II. Ihre Altersstruktur	23
1. Die Entwicklung	23
2. Wie wirkt sich eine veränderte Altersstruktur aus?	24
E. Der Kapitalstock in seiner Entwicklung	25
F. Wie wandelte sich die Beschäftigung nach Wirtschaftssektoren?	27
I. Zur Bedeutung der Beschäftigungsstruktur	27
II. Beschäftigungsstruktur im Wandel - ein Überblick	29
G. Der Anstieg der Löhne	31
H. Zollverein und Eisenbahn - zwei entscheidende Ursachen für das Zusammenwachsen Deutschlands zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum	33
I. Der Deutsche Zollverein	33
1. Seine Entstehungsgeschichte und seine Aufgaben	33
2. Seine mittelbare und unmittelbare Bedeutung im Einnahmesystem	34
II. Wie entwickelte sich die Eisenbahn?	36
1. Bayerns Eisenbahnen	37
2. Die Ausbreitung in Preußen	38
J. Zur langfristigen Entwicklung des Sozialprodukts	39
I. Grundsätzliches	39
II. Das nominale Wachstum des Sozialprodukts	41
1. Die Zeit bis zum Ersten Weltkrieg	41
2. Weimarer Republik und Drittes Reich	44
3. Bundesrepublik Deutschland	45
III. Die reale Entwicklung des Sozialprodukts	46
K. Die Inflation in Deutschland	47
L. Gilt die <i>General Theory of Tax Structure Change during Economic Development</i> im Deutschland des 19. Jahrhunderts?	49

Drittes Kapitel:

Ökonomisch-technische Faktoren	52
A. Grundlegendes zum Steueraufkommen und seinen Determinanten	52
I. Steuern und ihre Elemente	53
II. Die Besteuerungsmenge	53
III. Der Steuertarif	54
B. Die Aufkommenselastizität und ihre Kausalität	55
I. Wie wirken sich Steuerrechtsänderungen auf die Aufkommenselastizität aus?	56

II. Exkurs: Die Aufkommenselastizität des Steuersystems in der Bundesrepublik Deutschland	57
1. Die Intentionen empirischer Analysen	57
2. Der historische Verlauf der Aufkommens- elastizität in der Bundesrepublik	59
C. Inflation und Steueraufkommen	61
I. Welche Faktoren bestimmen die Inflationsabhängigkeit des Steueraufkommens?	61
II. Der Einfluß der Bemessungsgrundlage	62
III. Die Wirkung realer und nominaler Wachstumsprozesse	64
D. Die Konsequenzen heimlicher Steuererhöhungen	66

Viertes Kapitel:

Staatseinnahmen und politische Faktoren	68
A. Die Entscheidung über Einnahmen im politischen System	68
I. Wer ist am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt?	68
II. Zur Durchbrechung des politischen und ökonomischen Verbundprinzips	72
1. Erklärung des Grundsatzes	72
2. Die Bedeutung des Verbundprinzips im Rahmen der Analyse	73
a) Der personale Aspekt des Verbundprinzips	73
b) Der regionale Verbund	74
c) Das Prinzip der Gleichheit zwischen den Generationen	74
III. R- und Q-Ineffizienz - ein Gesamtkonzept zur Analyse von Wohlfahrtsverlusten im öffentlichen Sektor	75
IV. Grundlegendes zur Problematik politischer Entscheidungen über öffentliche Einnahmen	76
B. Folgen des aufgelösten Verbundes im Kollektiv	77
I. Steuern und Fiskalillusion - ein finanz- psychologisches Phänomen	77
II. Sind öffentliche Abgaben "unmerklich"? - Folgen für die Fiskalillusion	78
1. Art des Besteuerungsobjekts	78
a) Zur Fühlbarkeit direkter Steuern	78
b) Die Wahrnehmung indirekter Steuern	79
2. Zeitliche Verteilung der Steuerlast	80

3. Die Komplexität des Steuersystems	80
4. Die Steuertechnik	80
III. Staatskredit und Fiskalillusion	82
IV. Öffentlicher Kredit und Freifahrerverhalten	83

**Zweiter Teil:
Zur Effizienz der Staatseinnahmen**

Fünftes Kapitel:

Können öffentliche Einkünfte unbegrenzt wachsen?	85
A. Traditionelle und neuere Besteuerungsregeln - eine Skizze	85
I. Zum Konzept des rationalen Steuersystems	85
II. Das Leistungsfähigkeitsprinzip	87
III. Theorie der optimalen Besteuerung	88
B. Zur Kritik an den Besteuerungsregeln	89
C. Die Grenzen der Besteuerung	90
I. Ökonomische Grenzen	90
II. Technische Grenzen	91
III. Psychologische Grenzen	92
IV. Interdependenzen zwischen technischen und psychologischen Grenzen	93
D. Zur Höhe der Staatsverschuldung	94
I. Ökonomische Grenzen	94
II. Politisch-psychologische Grenzen	96

Sechstes Kapitel:

Wann ist ein Einnahmesystem effizient?	98
A. Effizienz und Effizienzstufen - zur kritischen Anwendung des ökonomischen Prinzips	98
I. Zur Bedeutung der finanziellen Effizienz	100
II. Analyse weitergehender Effizienzstufen	101
B. Das Problem der praktischen Umsetzung von Effizienz	102
I. Überlegungen zur Effizienz einzelner Einnahmearten	103

II. Die Theorie der Steuerwirkungen und die Stufungen der Effizienz	104
III. Welche Kriterien beeinflussen die Effizienz von Entgeltabgaben?	109
1. Effizienz bei Gebühren und die Problematik ihrer Erfassung	109
2. Kollektive Finanzierung und das Problem des moral hazard	110
IV. Unterschiedliche Aspekte der Effizienz öffentlicher Verschuldung	111
1. Zur Bedeutung der Schuldenstruktur - Debt Management	111
2. Besonderheiten in der Verschuldung von Ländern und Gemeinden	113
3. Die Bedeutung der "Laufzeit-Struktur"	114
V. Effizienz bei Markteinkünften	115
C. Wie hoch sind die Gewinnungskosten?	117
I. Grundsätzliches	117
II. Bayerns Erhebungskosten	119
III. Wie "teuer" waren Preußens Staatseinnahmen?	120
IV. Die Kosten der Steuererhebung in der Bundesrepublik	121
V. Die Ergebnisse im Vergleich	123

Dritter Teil:

Die Entwicklung der Staatseinnahmen - eine empirische Analyse

Siebtens Kapitel:

Die Verhältnisse vor der Reichsgründung	125
A. Die Lage um die Wende zum 19. Jahrhundert	125
B. Die Einnahmestruktur der deutschen Staaten in der Mitte des 19. Jahrhunderts - ein Querschnitt	126
I. Steuern	127
1. Süddeutschland	128
2. Mitteldeutschland	128
3. Norddeutschland	129
II. Markteinkünfte	130
III. Entgeltabgaben	130

C. Wie entwickelten sich die Staatseinnahmen Bayerns im 19. Jahrhundert?	131
I. Ausgangslage	131
II. Die erste Phase der Industrialisierung	136
III. Der Ausbau der Industrie	137
IV. Ein Fazit	141
D. Preußens Staatseinnahmen bis zum ersten Weltkrieg im Längsschnitt	142
I. Die ersten beiden Dekaden des 19. Jahrhunderts	142
II. Die Zeit von 1844 bis zur Reichsgründung - erste Industrialisierungsphase	148
III. Von 1872 bis zum Ersten Weltkrieg - Ausbau der Industrie	155
IV. Fazit	160

Achtes Kapitel:

Die Finanzen des Deutschen Reiches - von der Gründung bis zum Ersten Weltkrieg

161

A. Die Periode der Reichsfinanzreform - 1872 bis 1879	161
B. Finanzwirtschaft des Reiches von 1880 bis 1894 - die Ära BISMARCKS	164
C. 1895 bis 1906 - von der Hochkonjunktur zur Phase der Notbehelfe	165
D. Reformversuche seit 1906	166
E. Ein Überblick	168

Neuntes Kapitel:

Die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen

169

A. Steuerpolitische Maßnahmen während des Ersten Weltkriegs	169
B. Die Nachkriegszeit bis 1925	170
C. Von der Reichsfinanzreform 1925 bis zum Beginn des Dritten Reiches	172
D. Das Dritte Reich	177
E. Der Einfluß des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus	178
F. Welcher Zusammenhang besteht zwischen Sozialprodukt und Staatseinnahmen?	180

Zehntes Kapitel:

Die öffentlichen Einnahmen der

Bundesrepublik Deutschland 183

- A. Die Periode des Wiederaufbaus - 1950 bis 1955 183
- B. Wachstumsstabilisierung zwischen 1955 und 1963 188
- C. Von der Inflation zur Stagflation - 1963 bis 1973 190
- D. Die Rezession in den Jahren 1973 bis 1975 194
- E. Der zögernde Aufstieg seit 1976 195
- F. Konsolidierung des Haushalts seit 1982 197
- G. Kritische Zusammenfassung 198

Elftes Kapitel:

Zur öffentlichen Verschuldung in

Deutschland - 1872 bis zur Gegenwart 200

- A. Von der Reichsgründung bis zum Ersten Weltkrieg 200
 - I. Öffentlicher Kredit in den Ländern 200
 - II. Die Schulden des Deutschen Reiches
bis zum Ersten Weltkrieg 201
- B. Die Epoche zwischen den Weltkriegen 203
 - I. Weimarer Republik 203
 - II. Drittes Reich 205
- C. Öffentliche Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland 208
 - I. Die Phase schuldenpolitischer Abstinenz
des Zentralstaates 208
 - II. Akzeptanz begrenzter Defizite 211
 - III. Die "Enttabuisierung" der öffentlichen Verschuldung 212
 - IV. Vorsichtige antizyklische Schuldenpolitik
zwischen 1967 und 1969 212
 - V. Kreditaufnahme als Mittel der Allokations-
und Distributionspolitik in den Jahren
1970 bis 1977 213
 - VI. Verstärkte Neuverschuldung und die
folgende Ernüchterung 215
 - VII. Das Ende der Konsolidierungspolitik? 216
- D. Zusammenfassende Bewertung 216

Zwölftes Kapitel:

Die Entwicklung der Staatseinnahmen - ein Resümee 219

Bibliographie 222

Statistische Quellen 238

Tabellen 240

Erstes Kapitel: Einleitendes zur Analyse

Während die Entwicklung der *Staatsausgaben* und ihre Ursachen bereits seit rund 100 Jahren¹ Gegenstand volkswirtschaftlicher und finanzwissenschaftlicher Forschung sind, schenkte man den *Staatseinnahmen* vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit. Das gilt sowohl für die theoretische wie auch für die empirische Analyse. So beklagt bereits MOLL: "Die Theorie der ordentlichen öffentlichen Einnahmen ist bisher ein stiefmütterlich behandeltes Kapitel der Finanzwissenschaft gewesen. Meistens pflegte man dieses begrifflich so außerordentlich wichtige Kapitel überhaupt nicht in seinem Zusammenhange zu erörtern, sondern begnügte sich, bei der Steuerlehre den Begriff der Steuer in der hergebrachten Weise zu definieren, während dann an anderer Stelle die Gebühren und wieder anderswo die Erwerbseinkünfte so definiert werden, wie es dem Autor aus äußeren Gründen der Zweckmäßigkeit bequem scheint."² Und man kann HEDTKAMP nur beipflichten, wenn er meint, diese Ansicht MOLLs besäße in Hinblick auf die Systematik auch heute noch weitgehend Gültigkeit.³ Auch geschlossene *Entwicklungstheorien* zum Einnahmesystem als Ganzem fehlen. Lediglich für einzelne Einnahmearten - allen voran mit weitem Abstand die Steuern - finden wir Theorien. Per saldo jedoch bleibt für Analysen somit empirisches Material *fragmentarisch*. Vor diesem Hintergrund kann auch der Gegenstand unserer Studie nur mit Einschränkungen untersucht werden.

In den Natur- und Geisteswissenschaften haben sich zur Analyse komplexer Phänomene drei wissenschaftstheoretische Fragestellungen bewährt:⁴

- 1) Wie sollte das Betrachtungsobjekt, *normativ* betrachtet, funktionieren?
- 2) Warum hat sich seine Entwicklung, *positiv* betrachtet, raum- und zeitbedingt gerade so vollzogen wie sie sich uns heute darstellt?
- 3) Mit welchen Mitteln ließe es sich, entscheidungspolitisch oder *präskriptiv* betrachtet, zweckvoll gestalten?

Um die Entwicklung von Art und Umfang der öffentlichen Einnahmen zu erklären, lehnen wir uns an diese Konzeption an. Wir beschäftigen uns zunächst mit der Wirtschaftsgeschichte Deutschlands. Weil gesellschaftlicher Wandel regelmäßig zu einem Anstieg des Sozialprodukts führt, untersuchen wir anschließend, inwiefern reale und nominale Wachstumsprozesse die Grundlagen - und damit das Aufkommen - von Steuern beeinflussen. Danach analysieren wir den

¹ 1892 erschien WAGNERS Werk *Grundlegung der politischen Oekonomie*, in dem er sein bekanntes "Gesetz" formuliert hat: A. WAGNER (1892).

² B. MOLL (1929), S. 499.

³ G. HEDTKAMP (1980), S. 63 f.

⁴ H. C. RECKTENWALD (1983), S. 7 f.

Einfluß politischer Faktoren auf Art und Umfang öffentlicher Einkünfte wie auch - vor dem Hintergrund des umfassenden Verbundprinzips - den politischen Entscheidungsprozeß.

Daraus ergibt sich die Frage nach der Effizienz eines Einnahmesystems und der spezifischen Einnahmearten. Wir erörtern sie im zweiten Teil anhand eines mehrstufigen Effizienzkonzeptes.

Der dritte Teil der Untersuchung widmet sich der empirischen Analyse, in die wir auch die Erkenntnisse unserer theoretischen Überlegungen integrieren. Besondere Aufmerksamkeit schenken wir jedoch den politischen Faktoren und ihren unmittelbaren Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte.

A. Das Datenmaterial - seine problematische Erfassung

Empirische Daten - die Grundlagen der positiven Analyse - für einen Zeitraum von etwa 200 Jahren zu sammeln, bereitet einige ernste Schwierigkeiten - speziell für das politisch dezentrale Deutschland. Bekanntlich existierten in den Grenzen des Deutschen Reiches vor dessen Gründung im Jahre 1871 eine *Fülle souveräner Einzelstaaten*.⁵ Die Folge war noch Mitte des 19. Jahrhunderts eine verwirrende Münz-, Papiergeld- und Banknotenvielfalt. Auf dem späteren Reichsgebiet existierten sieben verschiedene Münzsysteme. Sie unterschieden sich nach ihrem Namen, ihrem Metallgehalt und der Stückelung der Münzen.⁶ Daher war es erforderlich, die Zahlen in unserer Analyse auf die im Deutschen Reich gültige Währungseinheit "Mark" umzurechnen.

Weitere Probleme entstehen dadurch, daß man mit finanzstatistischen Aufzeichnungen in den einzelnen deutschen Staaten zu *verschiedenen Zeitpunkten* und aus *unterschiedlichen Intentionen* begonnen hatte.

Mit Beginn des 19. Jahrhunderts nahm die Masse des statistischen Materials ein bislang unbekanntes Ausmaß an. Zur Bearbeitung der sich ausweitenden Statistiken errichteten die größeren Einzelstaaten nacheinander besondere Zentralbehörden.⁷ Allerdings muß man bis etwa 1840 der deutschen Statistik mit kritischer Distanz gegenüberstehen. Die Hauptmängel lagen in der Erhebung der Zahlen. Dieses Problem erkennt man nicht erst heute. So urteilte VON REDEN schon 1851 über das Haushalts- und Abgabewesen Bayerns, man könne fast annehmen, "das Halbdunkel und der Zweifel seien der bayrischen Finanzwirth-

5 Der Deutsche Bund, der 1815 gegründet wurde, bestand aus 35 souveränen Fürstentümern sowie vier freien Städten. K. HÄUSER (1980), S. 43.

6 Ausführlicher hierzu K. BORCHARDT (1976), S. 3 ff.

7 Ausführlicher W. ZORN (1976), S. 1 ff.

schaft unentbehrlich".⁸ Für Preußen wiederum sind die vorhandenen Zahlen deshalb mit Vorsicht zu beurteilen, weil dort neben dem offiziellen, veröffentlichten ein zweiter, *geheimer* Haushalt existierte. Über dessen Umfang kann man nur spekulieren.⁹

"Amtliche" Statistiken bestehen erst etwa seit Mitte des 19. Jahrhunderts. Die Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern erschienen ab 1850 (als Zeitschrift), ab 1855 die Zeitschrift des Königlich Sächsischen Bureaus, dann ab 1861 und 1863 die Zeitschrift des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus und das Jahrbuch für die amtliche Statistik des Preußischen Staates (später Statistisches Jahrbuch für den Preußischen Staat). Seit 1873 gab das Kaiserliche Statistische Amt die Statistik des Deutschen Reiches heraus, und seit 1878/79 das Statistische Jahrbuch für das Deutsche Reich.

Man darf jedoch nicht davon ausgehen, daß sich - vor allem aggregierte - Daten (aus den genannten Quellen) mit gleicher Benennung auch aus den gleichen Einnahmeposten zusammensetzen, inhaltlich also identisch sind.¹⁰ In Wirklichkeit stellten die Finanzverwaltungen der einzelnen Staaten ihre Einnahmetats nach sehr unterschiedlichen Aspekten zusammen.¹¹ Auch das Problem der mangelnden Vergleichbarkeit ist Finanzstatistikern übrigens nicht neu, wie etwa ein entsprechender Hinweis VON HECKELS aus dem Jahre 1900 belegt.¹²

Aus diesem Grund sind die langen Reihen - vor allem, soweit die Daten aus dem 19. Jahrhundert stammen - stets kritisch zu betrachten. Allerdings sind auch im 20. Jahrhundert Methodik und Berichtskreis der statistischen Erhebung wiederholt geändert worden, so daß sich das Problem der mangelnden Homogenität für den gesamten Zeitraum der Analyse stellt. So fehlen etwa - um nur einige Beispiele zu nennen - in den meisten Datenreihen 1950 West-Berlin und bis 1959 das Saarland. Auch sind im Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland zwischen 1963 und 1968 unter den rechnungsmäßigen Einnahmen der öffentlichen Haushalte die "Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit" nicht nachgewiesen.¹³ Seit 1974 gilt eine erweiterte Abgrenzung des Berichtskreises der Finanzstatistik¹⁴ und 1989 trennt das Jahrbuch nicht mehr zwischen "Steuern" und "Steuerähnlichen Abgaben". Wir sehen folglich auch (weitgehend) da-

8 F. V. REDEN (1851a), S. 1.

9 F. V. REDEN (1856), S. 96 ff.

10 Hierzu etwa E. MÜLLER (1989), S. 7 ff.

11 Damit lassen die Etats eine einwandfreie Gegenüberstellung und Zuordnung von Brutto- und Nettogrößen der einzelnen Einnahmegattungen vermissen. K. BORCHARD (1968), S. 41.

12 M. V. HECKEL (1900), S. 34.

13 Wir haben sie durch lineare Regression errechnet.

14 Daher ist die Vergleichbarkeit der ab 1974 ausgewiesenen Daten mit den auf der bis 1973 gültigen Abgrenzung basierenden Zahlen eingeschränkt. Die Steuern sind hiervon allerdings nicht betroffen.

von ab, die Entwicklung einzelner Variablen durchgängig über den gesamten Beobachtungszeitraum zu erfassen.

B. Zur Klassifikation der Staatseinnahmen

Wollen wir unseren Untersuchungsgegenstand klassifizieren, so müssen wir uns zunächst Gedanken darüber machen, nach welchem Ordnungskriterium das geschehen soll. In der Literatur findet man unterschiedliche Kriterien, die - teilweise in Analogie zu den Staatsausgaben - häufig vordergründig *technischer*, manchmal auch *wirtschaftlicher* oder *politischer* Natur sind.¹⁵

Viele finanzwissenschaftliche Lehrbücher gehen von einer viergeteilten Systematik aus. Danach unterscheiden sie - grundlegend - folgende Einnahmearten:

- Steuern,
- Gebühren und Beiträge,
- Kredite,
- Erwerbseinkünfte.

Es fällt dabei auf, daß die Reihenfolge variiert. Die genannte Abfolge kann man unterschiedlich begründen.

So sieht HEDTKAMP in dieser Reihe ein Abbild des Grades der "abnehmenden marktlichen beziehungsweise zunehmenden politischen Determinierung".¹⁶ Die Reihung entspricht gleichzeitig dem Maß staatlichen Zwangs (und nicht zufällig der finanzgeschichtlichen Entwicklung). Sie legt zugleich die abnehmende Bedeutung des Äquivalenzprinzips respektive die zunehmende Relevanz des Leistungsfähigkeitsprinzips offen. Die Einordnung der Kredite muß sich in diesem Fall allerdings jeweils nach technischen Kriterien richten.¹⁷

WEDDIGEN ordnet die Staatseinnahmen anhand einer fiktiven Spannungsreihe vom Individual- zum Kollektivgrundsatz.¹⁸ Er kommt auf diese Weise zu ähnlichen Ergebnissen wie die übrigen Autoren. Seine Klassifikation besitzt jedoch den Nachteil, daß sich Einkünfte aus der Vermögenssubstanz des Staates oder Fremdeinkünfte nicht einordnen lassen. Sie ist daher wenig operational und allenfalls unter wissenschaftstheoretischen Aspekten von Interesse.

15 H. C. RECKTENWALD (1983), S. 564.

16 G. HEDTKAMP (1977), S. 268.

17 G. HEDTKAMP (1977), S. 268. Zu den Prinzipien der Äquivalenz und der Leistungsfähigkeit später mehr.

18 W. WEDDIGEN (1964), S. 69 ff.

Letzten Endes führen auch die Kriterien "Periodizität"¹⁹, "Einnahmen, denen eine Gegenleistung unmöglich zugerechnet werden kann versus Einnahmen, die in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft nach marktlichen Aspekten erzielt werden"²⁰ oder "entwicklungsgeschichtliches Alter der Einnahmearten"²¹ im günstigsten Fall zu den gleichen Ergebnissen. Teilweise erlauben sie jedoch nicht, alle Einnahmearten zu klassifizieren. Wenn auch SCHMÖLDERS beklagt, jede formale Einteilung der Staatseinnahmen versage schnell, wolle man die öffentlichen Einnahmen nach Eigenart und instrumentaler Bedeutung in der Finanzpolitik zutreffend einordnen²², so bleiben für uns diese Bemühungen insofern irrelevant, als sich jede empirische Untersuchung daran orientieren muß, welche Systematik durch das Zahlenmaterial a priori vorgegeben ist, welche Differenzierung oder Umgruppierung also - rein technisch - überhaupt realisierbar ist. Vielleicht liegt hierin auch zumindest ein Grund dafür, daß manche Lehrbücher auf die Frage nach den möglichen Klassifizierungen öffentlicher Einnahmen nicht näher eingehen.²³

Diese Einnahmekategorien klammern die sogenannten Parafisci aus - gemeint sind in erster Linie die Einnahmen der Sozialversicherung -, deren Analyse den Rahmen unserer Untersuchung sprengen würde.

C. Die statistische Systematik

Zweck der - entsprechend gesetzlicher Regelung²⁴ - durchgeführten *Finanzstatistiken* ist es, einen umfassenden Überblick über Stand und Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft zu vermitteln. Sie weisen unter anderem die Ausgaben, Einnahmen und Schulden der öffentlichen Haushalte nach.²⁵

Die Finanzstatistik in ihrer heutigen Form orientiert sich im Prinzip am Kriterium "Periodizität der Einnahmen", indem sie "Einnahmen der laufenden

19 J. KÜHN (1983), S. 54. Die Einteilung nach der Periodizität ergibt zunächst "ordentliche" und "außerordentliche" Einnahmen und in einem zweiten Schritt die Einteilung in die bekannten Einnahmearten.

20 Auf die Nachteile einer solchen Einteilung weist beispielsweise W. WITTMANN (1975), S. 1, hin.

21 Wir finden diese Gliederung aber nicht nur in älteren, sondern auch in neuen Lehrbüchern. HEDTKAMPS Kriterium entspricht weitgehend dem des "entwicklungsgeschichtlichen Alters". G. SCHMÖLDERS (1965b), S. 66; B. RÜRUP, H. KÖRNER (1985), S. 86 ff.

22 G. SCHMÖLDERS (1965b), S. 66.

23 So etwa R. A. MUSGRAVE, P. B. MUSGRAVE, L. KULLMER (1984-1987), die zwar der Struktur der öffentlichen Ausgaben ein eigenes Kapitel widmen, die der Einnahmen aber nicht erörtern.

24 Gesetz über die Finanzstatistik (Neufassung vom 11. Juni 1980, BGBl. I, S. 673).

25 Statistisches Jahrbuch 1987 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 426.

Rechnung" und "Einnahmen der Kapitalrechnung" zum Posten "Bereinigte Einnahmen" summiert und diesem die Einnahmen aus "Besonderen Finanzierungsvorgängen" gegenüberstellt.²⁶

Abbildung 1: Rechnungsmäßige Einnahmen in der Systematik des Statistischen Bundesamtes

Einnahmen der laufenden Rechnung
Steuern
Steuerähnliche Abgaben
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit
Zinseinnahmen
- vom öffentlichen Bereich
- von anderen Bereichen
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen
- vom öffentlichen Bereich
- von anderen Bereichen
Sonstige laufende Einnahmen
- darunter Gebühren, sonstige Entgelte
abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene
Einnahmen der Kapitalrechnung
Veräußerung von Sachvermögen
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, Vermögensübertragungen
- vom öffentlichen Bereich
- von anderen Bereichen
Darlehensrückflüsse
- vom öffentlichen Bereich
- von anderen Bereichen
Veräußerung von Beteiligungen
Schuldenaufnahmen beim öffentlichen Bereich
abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene
Besondere Finanzierungsvorgänge - Einnahmen
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt
Innere Darlehen
Münzeinnahmen
Entnahmen aus Rücklagen
Abwicklungen von Überschüssen aus Vorjahren

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1988 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 428 ff.

Wie das Statistische Bundesamt die rechnungsmäßigen Einnahmen der öffentlichen Haushalte unterteilt, zeigt Abbildung 1.

Alle genannten Möglichkeiten, öffentliche Einnahmen zu systematisieren, lassen allerdings einen wichtigen Aspekt außer acht. Um - im Rahmen der

²⁶ Statistisches Jahrbuch 1987 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 436 ff.

Haushaltsplanung - die Frage beantworten zu können, wie die Abgaben - politisch - verteilt werden sollen, muß man von den grundlegenden Zielen (Allokation, Distribution, Konjunktur, Wachstum, Umweltschutz) ausgehen und fragen, welches Zielbündel mit welcher Struktur des Einnahmesystems korrespondiert. Allerdings ist dies ein Problem der *Haushaltsstatistik*.

Daß sich die mit der Haushaltsstatistik verfolgten Ziele im Laufe der Zeit verändert haben, belegt FREUND. Er betont, daß jede Haushaltsstatistik jeweils von der Haushaltspraxis und von sonstigen praktischen Anforderungen geprägt ist. Ihr Erhebungsbereich, ihr Gegenstand und ihre innere Gliederung werden deshalb zum überwiegenden Teil in Übereinstimmung mit der staatlichen und kommunalen Finanzwirtschaft bestimmt. Auch traditionelle und rechtliche Besonderheiten finden in der Haushaltsstatistik ihren Niederschlag.²⁷

Noch in den zwanziger Jahren stellte beispielsweise ZAHN bei seinen theoretischen Betrachtungen über die Haushaltsstatistik deren methodische Problematik im Bereich der örtlichen und zeitlichen Vergleichbarkeit finanzstatistischer Zahlen in den Vordergrund.²⁸

Bis in die siebziger Jahre basierte die deutsche Haushaltsstatistik auf dem im Zuge der Reichsfinanzreform von 1925 entwickelten Muster. Die Finanzpolitik der zwanziger und dreißiger Jahre hatte allerdings konjunkturpolitische und gesamtwirtschaftliche Aspekte kaum in Betracht gezogen und etwa COLMS²⁹ "wegweisende Anregungen zu einer gesamtwirtschaftlichen Ausrichtung der Methodik damals nicht aufgegriffen".³⁰ Auch der Wiederaufbau der Haushaltsstatistik nach dem Zweiten Weltkrieg knüpfte weitgehend an das "überkommene Modell" an. Erst mit der Umstellung ab 1970 vollzog man die "fällige Anpassung an die neuere Entwicklung der Finanzwissenschaft".³¹ Die Umstellungen betrafen allerdings vor allem die *Ausgaben* der Gebietskörperschaften.

D. Zur Definition und Abgrenzung der öffentlichen Einnahmen

Zunächst stellen wir die relevanten Einnahmearten kurz vor, um sie - trotz des begrifflichen Wandels, dem sie im Laufe der Zeit teilweise unterlagen - sinnvoll einordnen und abgrenzen zu können. Wir folgen dabei jenen Definitionen, die

27 E. FREUND (1977), S. 587.

28 E. FREUND (1977), S. 588, unter Bezug auf F. ZAHN (1923/24), S. 281 ff. Die von ZAHN geschilderten Schwierigkeiten sind heute für den nationalen Bereich zwar gelöst, international aber durchaus noch akut.

29 G. COLM (1927).

30 E. FREUND (1977), S. 588.

31 E. FREUND (1977), S. 589. Das Haushaltsrecht der Bundesrepublik (HGrG und BHO) wurde im August 1969 völlig neugestaltet.

sich in der modernen Finanzwissenschaft eingebürgert haben und weisen gegebenenfalls auf Abgrenzungsprobleme zu anderen Einnahmearten hin.

I. Steuern

Unter *rechtlichen* Aspekten sind Steuern Geldleistungen, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen. Sie werden von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zum Zweck der Einnahmeerzielung allen auferlegt, bei denen der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Die Erzielung von Einnahmen kann auch Nebenzweck sein.³²

Insbesondere drei Merkmale sind für eine (moderne) Steuer wesentlich:

- 1) Da der durch die Besteuerung bewirkte Transfer unter *Zwang* erfolgt, fehlt die Freiwilligkeit des Marktes.
- 2) Steuern sind *unentgeltlich* zu leisten. Zwar erhalten die Pflichtigen in ihrer Gesamtheit Gegenwerte für ihre Zwangsabgaben. Doch entsprechen sich individuelle Steuerverpflichtung und Nutzen niemals. Zudem hat kein Steuerpflichtiger einen Anspruch auf staatliche Gegenleistung.
- 3) Für das Wesen der Steuern ist ihr Verwendungszweck irrelevant. Sie sind *nicht zweckgebunden*. Auch wenn die neue Abgabenordnung (von 1976) konzidiert, daß "die Erzielung von Einnahmen Nebenzweck sein" könne, bleibt sie der Auffassung verhaftet, die Besteuerung diene ausschließlich oder primär fiskalisch-budgetären Zwecken.³³

Ökonomisch definiert sind Steuern ein gesetzlich vorgeschriebener Transfer von Werten von natürlichen oder juristischen Personen auf den Staat oder eine andere Körperschaft, die der Staat mit Besteuerungsbefugnissen ausgestattet hat. Die individuelle Steuerpflicht wird von der Verwaltung - im Rahmen der generellen Gesetzesnormen - grundsätzlich einseitig-autoritativ bestimmt.³⁴

II. Entgeltabgaben

In der Praxis sind Gebühren und Beiträge als staatlich geregelte Entgelte definiert. Der Staat erhebt sie für besondere - im öffentlichen Interesse liegende - Leistungen, die den Zahlungsverpflichteten zukommen. Während mit einer Gebühr eine *besondere Leistung* entgolten wird (die sich individuell zuordnen läßt), genügt bei Beiträgen ein *vermuteter Vorteil* aus der staatlichen Leistung. Deren

32 H. C. RECKTENWALD (1983), S. 600.

33 F. NEUMARK (1988), S. 296 f.

34 F. NEUMARK (1988), S. 297.

tatsächliche Nutzung wird nicht zwingend vorausgesetzt, doch darf die Möglichkeit zur Nutzung auch nicht nur vorübergehend bestehen.³⁵ (Haushaltsrechtlich handelt es sich bei den Entgeltabgaben um spezielle Deckungsmittel.) Als Form der Finanzierung für Kollektivgüter ähneln Gebühren somit dem *Tauschprinzip des Marktes*, da hier wie dort Nutzer und Zahler miteinander verbunden sind, und ein Vergleich von Aufwand und Ertrag möglich ist.³⁶

III. Öffentliche Erwerbseinkünfte

Als öffentliche Erwerbseinkünfte bezeichnet man "Einnahmen, die die öffentliche Hand durch Beteiligung an der Wertschöpfung der Volkswirtschaft erzielt, ohne sich dabei ihrer Hoheitsgewalt zu bedienen".³⁷ Sie sind also das Ergebnis staatlicher Produktion - jedoch nicht von öffentlichen (nicht zurechenbaren), sondern von privaten Gütern, die auch nach dem Äquivalenzprinzip angeboten werden.³⁸ Definiert man die öffentlichen Erwerbseinkünfte umfassend, dann spielt weder die Rechtsform noch die Marktstellung der öffentlichen Unternehmung eine Rolle. So kann die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit von einer Verwaltung ausgeübt werden, ebenso aber auch von rechtlich selbständigen Unternehmen, deren Rechtsform jener von Privatunternehmen gleicht oder ähnelt. Das öffentliche Unternehmen kann als Monopolist auftreten oder in Konkurrenz zu anderen öffentlichen und/oder privaten Anbietern stehen. Schließlich kann der zu Gewinn führende Erwerb auf das privatwirtschaftliche Prinzip der Gewinnmaximierung oder ein anderes auf dem Markt angewandtes Prinzip gegründet sein. Er kann sich aber auch "von dem der öffentlichen Wirtschaft üblicherweise zugeschriebenen Bedarfsdeckungsprinzip leiten lassen, bei dem die Erzielung von Einnahmen nicht den Hauptzweck, sondern lediglich eine Nebenerscheinung der Tätigkeit darstellt".³⁹

Obwohl zwischen Markteinkünften und Entgeltabgaben ein definitorischer Unterschied (in der Beachtung hoheitlicher Gewalt) besteht, kann es in der Praxis zu *Abgrenzungsproblemen* kommen. Hier vermischen sich nämlich hoheitliche und nichthoheitliche Funktionen mitunter (so in der Wasserversorgung). Die Bezeichnung der Einnahmen (Preise, Gebühren oder Beiträge) kann gleichfalls keinen eindeutigen Hinweis auf ihre Art liefern, und weil die Buchführungsvor-

³⁵ G. ZEITEL (1988), S. 348.

³⁶ H. C. RECKTENWALD (1983), S. 191. Gleichzeitig fördert diese Transparenz und Verknüpfung die *Effizienz*, weil sich die Nachfrage nach öffentlichen Diensten nun an der Grenze nach den Kosten richtet und niemand belastet wird, der die Leistung nicht beansprucht.

³⁷ L. KULLMER (1988), S. 412.

³⁸ G. HEDTKAMP (1977), S. 269.

³⁹ L. KULLMER (1988), S. 412 f.

schriften je nach Rechtsstellung der öffentlichen Unternehmen variieren, bietet auch die Höhe der Einnahmen keinen klaren Anhaltspunkt.⁴⁰

IV. Die teilweise schwierige Unterscheidung - Entgeltabgaben, Steuern und Markteinkünfte

Jüngere finanzwissenschaftliche Abgrenzungsversuche, die an die Lehre der öffentlichen Güter anknüpfen, betrachten Gebühren (und Beiträge) als spezielle, den Steuern neben- oder untergeordnete Abgabeform⁴¹, deren Besonderheit nur darin besteht, daß sie lediglich bei Inanspruchnahme oder anlässlich besonderer Staatshandlungen erhoben werden.⁴² Andere Autoren sehen in Steuern und Gebühren grundverschiedene (hoheitliche) Einnahmearten.⁴³ Betrachtet man das Erzielen von Einnahmen bei Entgeltabgaben nur als sekundär, verliert etwa dieses Kriterium bei den sogenannten Ordnungssteuern⁴⁴ an Unterscheidungskraft. Auch Äquivalenzsteuern könnte man als spezielle Form der Erhebung von Beiträgen verstehen.⁴⁵ Diese *konträren* Standpunkte legen die Schwierigkeiten einer eindeutigen Klassifikation offen.⁴⁶

Wo die *Grenze* zwischen Entgeltabgaben (speziell Gebühren) und Markteinkünften (öffentlichen Erwerbseinkünften) zu ziehen ist, richtet sich nach der *Art* der öffentlichen Leistung: Im Gegensatz zu den Entgeltabgaben sind die Erwerbseinkünfte nicht öffentlich-rechtlich geregelt. Der staatliche Betrieb handelt nach der privatwirtschaftlichen *Maxime*, Gewinn zu erzielen (mit oder ohne Limit).⁴⁷ Die Frage, ob die Aktivitäten der öffentlichen Hand jeweils hoheitlich,

40 L. KULLMER (1988), S. 413.

41 Siehe etwa A. AMONN (1947) oder F. NEUMARK (1953).

42 In beiden Fällen handelt es sich um hoheitliche Zwangsabgaben. W. GERLOFF (1956a), S. 203 f., sowie H. C. RECKTENWALD (1959), S. 649. Auch Gebühren bilden sich nämlich nicht auf einem Markt, sie werden - nach politischen Zielen - durch einen hoheitlichen Akt festgelegt. Allerdings findet bei Gebühren die Nachfragestruktur Berücksichtigung. Dazu K.-H. HANSMAYER, D. FÜRST (1968), S. 34.

43 Hierzu K. N. MÜNCH (1976), S. 103.

44 § 3 AO

45 G. ZEITEL (1988), S. 348 f.

46 Diese Probleme werden später - im Zusammenhang mit unseren Überlegungen zur Effizienz öffentlicher Einnahmen - noch eine Rolle spielen. Daher erörtern wir sie hier etwas ausführlicher.

47 "Von den Gebühren lassen sich die Erwerbseinkünfte aber trotz dieser ... Kriterien nicht sauber abgrenzen. Die Nahtstelle liegt bei öffentlichen Betrieben, die nach dem Prinzip der sogenannten Kostendeckung wirtschaften und in der Regel ein Monopol besitzen. Durch letzteres verliert die Unterscheidung öffentlich-rechtliche Regelung und Marktpreisbildung erheblich an Aussagekraft. Da sich, vornehmlich auf kommunaler Ebene, öffentliche Einrichtungen und wirtschaftliche Unternehmen weder rechtlich noch tatsächlich gegenseitig

also "marktfremd", und die Einnahmen folglich den Entgeltabgaben zuzurechnen sind, muß man im Zweifelsfall mithin danach entscheiden, ob die öffentlichen Einrichtungen *überwiegend* aus wirtschaftlichen Motiven oder anderen Gründen errichtet und/oder unterhalten werden. Diese Motive bestimmen auch die Art der Einnahmestaltung.⁴⁸ Während sich Marktpreise an der von der Kosten- und Nachfragestruktur bestimmten Preispolitik der Erwerbsbetriebe orientieren, kann Gebührenpolitik auch *einseitig* nur an die Nachfrage oder nur an die Kostenkurve anknüpfen.⁴⁹

V. Öffentlicher Kredit

Wie die Steuer ist der Kredit in erster Linie ein Instrument, um staatliche Einnahmen zu erzielen - der *fiskalische* Zweck steht also im Vordergrund. Die öffentliche Hand tritt in Konkurrenz mit Privaten am Kapitalmarkt auf. Sie nimmt fremde Mittel in Anspruch und verpflichtet sich, die Schuld zu tilgen und zwischenzeitlich Zinsen zu zahlen.⁵⁰

Der wichtigste Unterschied zwischen Besteuerung und öffentlicher Verschuldung besteht darin, daß der Staat Steuern zwangsweise erhebt, während die öffentlichen Schuldtitel (von Privaten) *freiwillig* gezeichnet werden. (Eine Ausnahme bildet die Zwangsanleihe, die insofern zwischen Steuer- und Kreditfinanzierung anzusiedeln ist.) Langfristig ergibt sich ein weiterer Unterschied dadurch, daß Kredite sowohl Zinsverpflichtungen als auch Tilgungs- oder Refinanzierungsaufgaben nach sich ziehen. "Finanzierung durch Kredit statt durch Steuern läuft somit auf einen Austausch gegenwärtiger Steuerverpflichtungen gegen zusätzliche Ausgaben- und damit auch Finanzierungsverpflichtungen in der Zukunft hinaus."⁵¹

ausschließen, kann es passieren, daß wirtschaftlich gleichartige Erscheinungen im Staatssektor einmal in der öffentlich-rechtlichen Form der Gebühr, ein andermal in der privatrechtlichen Form der Preise auftreten." K. N. MÜNCH (1976), S. 102, Fußnote 1.

48 Selbst von der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist die Funktion und Bedeutung von Gebühren und Beiträgen nicht unabhängig, entscheidend sind insbesondere die Aufgaben der Staatswirtschaft und der Entwicklungsstand eines Landes. "Die üblichen Grundlinien zwischen den staatlichen Einnahmekategorien werden in kollektivistisch-zentralverwaltungswirtschaftlichen Systemen überhaupt inhaltlich fragwürdig." G. ZEITEL (1988), S. 349 f.

49 K. N. MÜNCH (1976), S. 109.

50 R. A. MUSGRAVE, P. B. MUSGRAVE, L. KULLMER (1985), S. 2.

51 O. GANDENBERGER (1988), S. 482.