

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 188

Probleme der Finanzgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts

Von

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

Herausgegeben von Dietmar Petzina



Duncker & Humblot · Berlin

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

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 188

**Probleme der Finanzgeschichte
des 19. und 20. Jahrhunderts**



Duncker & Humblot · Berlin

Probleme der Finanzgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts

Von

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

Herausgegeben von Dietmar Petzina



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Probleme der Finanzgeschichte des 19. [neunzehnten] und 20.

Jahrhunderts / von Rolf Caesar . . . Hrsg. von Dietmar Petzina.

– Berlin: Duncker u. Humblot, 1989

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 188)

ISBN 3-428-06698-7

NE: Caesar, Rolf [Mitverf.]; Petzina, Dietmar [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-06698-7

Vorwort

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

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

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

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

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

Bochum, Februar 1989

Dietmar Petzina

Inhaltsverzeichnis

Öffentliche Verschuldung in Deutschland seit der Weltwirtschaftskrise: Wandlungen in Politik und Theorie	
Von <i>Rolf Caesar</i> , Bochum	9
Staatsverschuldung in Österreich 1945–1985	
Von <i>Josef Wysocki</i> , Salzburg	57
Finanzwirtschaftliche Probleme der Schweiz im Zweiten Weltkrieg und deren Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung nach 1945	
Von <i>Jakob Tanner</i> , Basel	77
Die Auswirkungen der Miquel'schen Steuerreform auf die Finanzen der Stadt Aachen	
Von <i>Francesca Schinzing</i> , Aachen	99
Politische und ökonomische Probleme des Finanzausgleichs in der Ersten Österreichischen Republik	
Von <i>Josef Wysocki</i> , Salzburg	125
Die wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung der öffentlichen Betriebe im Deutschen Kaiserreich	
Von <i>Eckhard Wandel</i> , Tübingen	137

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

Von *Rolf Caesar*¹, Bochum

I. Problemstellung und Abgrenzungen

1. Problemstellung

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

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

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

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

2. Abgrenzungen

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

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

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

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

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

II. Eine Bilanz des tatsächlichen Verschuldungsverhaltens

1. Zur Periodeneinteilung

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

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