

WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE LEITFÄDEN
FÜNFTER BAND

EINFÜHRUNG IN
DIE FINANZWISSENSCHAFT

VON

HUGH DALTON · M. A., D. Sc.
DOZENT AN DER UNIVERSITÄT LONDON
MITGLIED DES ENGLISCHEN UNTERHAUSES

DEUTSCH MIT ANMERKUNGEN VON

DR. HANS NEISSER
BERLIN



BERLIN
VERLAG VON JULIUS SPRINGER
1926

ISBN-13: 978-3-642-89409-1 e-ISBN-13L 978-3-642-91265-8
DOI: 10.1007/978-3-642-91265-8

HERAUSGEBER DER SAMMLUNG

DR. MELCHIOR PALYI

PRIVATDOZENT AN DER HANDELSHOCHSCHULE
BERLIN

Softcover reprint of the hardcover 1st edition 1926

ALLE RECHTE VORBEHALTEN

Vorwort

Dieses Buch enthält das Wesentliche meiner Vorlesungen über theoretische Finanzwissenschaft, die ich an der London School of Economics gehalten habe. Es hat die Aufgabe, nach einem Ausspruch Bacons, „den Geist in Kürze zur Urteilsfähigkeit zu erziehen, statt ihm nur Lernstoff bis zum Überdruß zuzuführen“. Meine Absicht war, ohne in Pedanterie zu verfallen, die wichtigsten allgemeinen Grundsätze herauszuarbeiten, die die Finanzpolitik eines modernen Gemeinwesens beherrschen sollen. Denn das Studium der allgemeinen Grundsätze ist die unerläßliche Voraussetzung für eine fruchtbare Diskussion der praktischen Probleme und sollte uns gestatten, ein Rahmenwerk allgemeiner Begriffe aufzubauen, in die wir besondere Begriffe und besondere Tatsachen so einordnen können, daß sie nicht mehr vereinzelt erscheinen, sondern in ihrer wahren Beziehung zu einem größeren Ganzen.

Meine Aufgabe in diesem Buch ist nicht, ins einzelne gehende Vorschläge für die praktische Politik zu machen (obwohl ich vielleicht gelegentlich ein wenig dieser Versuchung erlegen bin), sondern nur die allgemeinen Erwägungen klarzulegen, die die Grundlage für jede gesunde Politik bilden müssen. Die Tatsachen verändern sich heute auf dem Gebiete der Finanzpolitik so schnell, daß Tatsachenuntersuchungen bald veraltet sind, und auch die Gestalt, in der sich die Probleme für die Praxis darstellen, wechselt ständig. Aber es gibt gewisse allgemeine Grundsätze, für die das nicht gilt. Die Unkenntnis oder Vernachlässigung dieser Grundsätze hat der Welt schwere wirtschaftliche Nachteile zugefügt und tut das noch heute. Im Laufe meiner Darlegungen bin ich darum gelegentlich abgeschweift, um einige verbreitete Meinungen über Fragen der Besteuerung, der öffentlichen Ausgaben und der öffentlichen Schulden kritisch zu untersuchen, bei denen meiner Meinung nach ständig mit falschen Schlüssen und unklaren Begriffen operiert wird.

Die Mehrheit der Nationalökonomien pflegt gegenüber öffentlichen Ausgaben eine ziemlich ablehnende Haltung einzunehmen. Ich habe versucht, diesen Teil meiner Aufgabe mehr unter positiven Gesichtspunkten zu behandeln und den Parallelismus herauszuarbeiten, der zwischen der Theorie der öffentlichen Ausgaben und der Steuertheorie besteht.

Im Text habe ich nur selten auf die Schriften anderer Autoren Bezug genommen; für Leser, die die angeschnittenen Fragen weiter zu studieren wünschen, ist jedoch ein kurzer Literaturnachweis als Anhang beigelegt.

London, im September 1922.

Hugh Dalton.

Vorbemerkungen zur deutschen Ausgabe.

Bei der Übersetzung ist, wie in den früheren Bänden dieser Sammlung, nicht strenge Anlehnung an den englischen Wortlaut, sondern sinngemäße Verdeutschung angestrebt. Zusätze wurden nur gemacht, soweit es unbedingt erforderlich schien; sie sind durch eckige Klammern gekennzeichnet. Der Titel „Einführung in die Finanzwissenschaft“ (für „Principles of Public finance“) wurde gewählt, weil diesem die allgemeinen Lehren behandelnden Buche in der Sammlung der „Wirtschaftswissenschaftlichen Leitfäden“ noch eine Darstellung der besonderen Probleme folgen soll.

Außerordentlichen Dank bin ich meiner Frau für die weitgehende Unterstützung schuldig, die sie mir bei der Übersetzung zuteil werden ließ; sie hat nicht nur für den größten Teil der Übersetzung den ersten Entwurf geliefert, sondern auch bei der Herstellung des endgültigen Textes und bei der Korrektur große Dienste geleistet. Ihr Name sollte eigentlich mit auf dem Titelblatt stehen.

Berlin, im Dezember 1925.

Dr. Hans Neisser.

Inhaltsübersicht.

Erster Teil: Einleitung.

Erstes Kapitel.

Seite

Vom Wesen des öffentlichen Haushalts. Haupteinteilung der Materie	1
---	---

1. Die Finanzwissenschaft handelt von den Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Körperschaften und deren Gleichgewicht. Unter öffentlicher Körperschaft ist jede über ein bestimmtes Territorium gebietende Behörde zu verstehen. 2. Ihre Einnahmen und Ausgaben bestehen hauptsächlich aus Geldeingängen und Geldzahlungen. 3. Das Finanzwesen zerfällt im wesentlichen in a) öffentliches Einkommen, b) öffentliche Ausgaben, c) öffentliche Schulden und öffentliches Vermögen, d) Finanzverwaltung. — Übersicht über die Einteilung des Buches.

Zweites Kapitel.

Der Grundsatz des größten gesellschaftlichen Nutzens	4
--	---

1. Die Wirkungen der Erhebung der öffentlichen Einkünfte sollten den Wirkungen ihrer Verausgabung die Wage halten. Die Unterscheidung zwischen falscher und wahrer Sparsamkeit. 2. Die meisten finanzpolitischen Maßnahmen lassen sich in eine Reihe von Kaufkraftübertragungen auflösen. Das beste finanzpolitische System ist dasjenige, das den größten gesellschaftlichen Nutzen mit seinen Operationen verbindet. 3. Als wichtige Kriterien des gesellschaftlichen Nutzens sind zu nennen: a) Schutz des Gemeinwesens vor inneren Unruhen und äußeren Angriffen, b) Verbesserung der Produktivkräfte, c) Verbesserung der Verteilung. 4. Einige negative Schlußfolgerungen.

Drittes Kapitel.

Öffentliche und private Finanzen	12
--	----

1. Die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben beim Privatmann und bei der Be-

hörde. 2. Der Privatmann sucht seine Ausgaben so zu verteilen, daß die Grenznutzen gleich sind. Ein ähnliches Prinzip sollte die Verteilung der öffentlichen Ausgaben für die verschiedenen Zwecke bestimmen. 3. Ein ähnliches Prinzip sollte auch die Höhe des Gesamtaufkommens sowie die Verteilung des öffentlichen Einkommens auf die verschiedenen Einkommensquellen bestimmen. 4. Die Behörde kann in ihren Einnahmen und Ausgaben leichter Änderungen eintreten lassen als der Privatmann. 5. Der Staatsmann sollte die Zukunft weniger diskontieren als der Privatmann.

Zweiter Teil: Öffentliches Einkommen.

Viertes Kapitel.

Die Quellen des öffentlichen Einkommens 18

1. Das Einkommen öffentlicher Körperschaften im weiteren und im engeren Sinne. 2. Steuereinnahmen im Gegensatz zu anderen Einnahmequellen. — Weitere Einteilung in zwölf Rubriken. 3./4. Die einzelnen Arten öffentlicher Einnahmen lassen sich praktisch nicht immer klar gegeneinander abgrenzen.

Fünftes Kapitel.

Die Einteilung der Steuern 24

1. Besteuerung braucht nicht notwendig zu sein, läßt sich aber praktisch nicht vermeiden. 2. Die landläufige Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Steuern. 3. Steuern auf das Einkommen und Steuern auf das Kapital oder Vermögen. 4. Steuern auf Vermögen und Steuern auf Waren. 5. Vorübergehende und dauernde Steuern. 6. Steuern auf Personen und Steuern auf Sachen. 7. Über Einreihung einiger Steuern in die Steuereinteilungen.

Sechstes Kapitel.

Über einige Merkmale eines guten Steuersystems 33

1. Ein Steuersystem muß als Ganzes beurteilt werden. 2. Alleinsteuer- und Mehrsteuersysteme. 3. Ein Mehrsteuersystem ist vorzuziehen. 4. Eine allzu große Mannigfaltigkeit der Steuern ist nicht zweckdienlich, wenn auch einzelne Steuern in ihrem Aufbau vielleicht notwendig verwickelt sind. 5. Sollen Steuern möglichst viel oder möglichst wenig „drücken“? 6. Welche Steuern sind die drückendsten?

Siebentes Kapitel.

Seite

Die Steuerabwälzung 41

1. Das Abwälzungsproblem ist ein Teil des umfassenderen Problems der ökonomischen Steuerwirkungen. — Abgewälzt wird die direkte Geldlast der Steuer. — Beispiele für direkte und indirekte Geldlast und direkte und indirekte Reallast einer Steuer. 2. Die Steuerlast verteilt sich auf Käufer und Verkäufer der besteuerten Ware im Verhältnis der Elastizität des Angebots der besteuerten Ware zur Elastizität der Nachfrage. 3. Dieser Satz gilt auch für Steuern im internationalen Tauschverkehr [Zölle]. 4. Die Möglichkeit, das Ausland zahlen zu lassen. 5. Modifikationen der Abwälzungstheorie im Falle einer Steuer auf Monopolgewinne.

Achtes Kapitel.

Die Steuerabwälzung (Fortsetzung) 50

1. Die Ausführungen des letzten Kapitels sind unvollständig. 2. Die Abwälzung einer Steuer auf den Bodenwert. 3. Die Abwälzung einer Gebäudesteuer. 4. Die Abwälzung einer Verbrauchssteuer. 5. Die Abwälzung einer Steuer auf Monopolgewinne. 6. Einige irrtümliche Ansichten über die Abwälzungsvorgänge.

Neuntes Kapitel.

Die Verteilung der Steuerlast und die Forderung der Gerechtigkeit 60

1. Die Diskussionen über diesen Gegenstand pflegen zwar die direkte, nicht aber die indirekte Steuerlast zu berücksichtigen. 2. Das Prinzip des geringsten Opfers. 3. Eine einzelne Steuer kann man nicht als ungerecht bezeichnen, wohl aber als mitunter gerecht. 4. Drei einander ausschließende Grundsätze einer gerechten Verteilung der Steuerlast: a) das „Kostenprinzip“, b) das „Nutzenprinzip“, c) das Prinzip der individuellen „Leistungsfähigkeit“. — Die beiden ersten sind nicht anwendbar, soweit Besteuerung im eigentlichen Sinne in Betracht kommt. 5. Besteuerung nach der „Leistungsfähigkeit“ kann bedeuten Besteuerung nach dem Prinzip a) des gleichen Opfers; b) des verhältnismäßigen Opfers, c) des kleinsten Opfers oder dem Prinzip, d) die Einkommensungleichheit durch Besteuerung nicht zu verändern. — In jedem Falle muß man einen Zusammenhang annehmen zwischen Einkommen und wirtschaftlicher Wohlfahrt. — Bei vernünftigen Voraussetzungen führt jede der vier Auslegungen des Begriffs der „Leistungsfähigkeit“ zu progressiver Besteuerung. 6. Das Kriterium der Gerechtigkeit einer Steuer ist weniger ausschlaggebend als das ihrer wirtschaftlichen Wirkungen.

Zehntes Kapitel.

Der Einfluß der Besteuerung auf die Produktion 70

1. Einteilung der möglichen Wirkungen. 2. Wirkungen auf die Arbeits- und Sparfähigkeit. 3. Wirkungen auf den Arbeits- und Sparwillen. 4. Die Elastizität der Nachfrage des Steuerzahlers nach Einkommen. 5. Steuern, die den Arbeits- und Sparwillen nicht beeinflussen. 6. Wirkungen anderer Steuern unter der Voraussetzung einer Elastizität der Nachfrage. 7. Die Vorzüge der Erbschaftssteuer gegenüber der Einkommensteuer. 8. Möglichkeit einer unelastischen Nachfrage. 9. Die Vermutung gegen die Ablenkung der Produktivkräfte aus ihrer „natürlichen Bahn“. 10. Steuern, die die geringste Ablenkung veranlassen. 11. Einzelne Fälle von Ablenkung. 12. Die Ablenkung vom natürlichen Standorte. 13. Zusammenfassung der Hauptergebnisse.

Elftes Kapitel.

Der Einfluß der Besteuerung auf die Einkommensverteilung 93

1. Bedeutung dieses Einflusses. 2. Wirkungen verschiedener Typen von Steuersystemen. 3. Manche Steuern sind unvermeidlich regressiv. 4. Möglichkeit, eine Einkommensteuer progressiv zu gestalten. 5. Progressive Aufwandsteuern. 6. Progressive Erbschaftssteuern. 7. Progressive Vermögenssteuer. 8. Progressive Grund- und Körperschaftssteuern. 9. Verhältnis von Schutzzoll und Einkommensverteilung. 10. Neueste Entwicklung des englischen Steuersystems.

Zwölftes Kapitel.

Einige andere Steuerwirkungen 105

1. Die Erhebungskosten verschiedener Steuern. 2. Die Erhebungskosten für den Steuerzahler. 3. Die Wirkungen der Besteuerung auf den Arbeitsmarkt. 4. Notwendigkeit, die Wirkungen der öffentlichen Ausgaben in Betracht zu ziehen.

Dreizehntes Kapitel.

Das Steuersystem vom ökonomischen Standpunkt 111

1. Die drei letzten Kapitel und die Grundprinzipien. 2. Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit entspricht im großen ganzen auf lange Sicht dem Prinzip des kleinsten Opfers oder größten gesellschaftlichen Nutzens.

Vierzehntes Kapitel.

Einnahmen aus öffentlichem Eigentum und öffentlichen Betrieben	114
--	-----

Seite

1. Das Bestehen derartiger Einnahmen rechtfertigt verminderte Steuererhebung und erhöhte Ausgaben. 2. Politische Erwägungen sind manchmal von Wichtigkeit. 3. Wirkungen öffentlichen Eigentums und öffentlicher Unternehmungen auf die Produktion. 4. Wirkungen auf die Einkommensverteilung. 5. Drei sich ausschließende Prinzipien des Entgelts öffentlicher Dienste. 6. Drei weitere Alternativen im Falle der „freiwilligen Preiszahlung“. 7. Fälle, in denen das Prinzip der „zwangsmäßigen Kostenbeitreibung“ Anwendung finden sollte. 8. Versäumte Gelegenheiten zur Erzielung großer Einkünfte aus öffentlichem Eigentum und öffentlichen Betrieben.

Fünfzehntes Kapitel.

Einnahmen aus der Notenpresse	121
---	-----

1. Die Notenpresse kann entweder direkt oder indirekt zur Erzielung von Einkünften benutzt werden: Inflation der Umlaufmittel. 2. Die Wirkung der Inflation besteht in der Wertminderung der Umlaufmittel im In- und Ausland. 3. Sie wirkt wie eine regressivste Steuer und hat eine Neuverteilung der Einkommen zur Folge. 4. Ihre Wirkungen auf die Produktion. 5. Ruhiges Verhalten des Publikums bei Inflation infolge ökonomischer Unwissenheit. — Die Einnahmequelle der Inflation versiegt von einem gewissen Punkte ab sehr schnell.

Dritter Teil: Öffentliche Ausgaben.

Sechzehntes Kapitel.

Gegenstand und Einteilung der öffentlichen Ausgaben	126
---	-----

1. Mangel an theoretischen Untersuchungen über die Ausgabenpolitik. 2. Einteilung in Ausgaben zur Sicherung des gesellschaftlichen Lebens und Ausgaben zur Erhöhung seines Wertes. 3. Die hauptsächlichsten Ausgaben der Gegenwart. 4. Einteilung der Ausgaben.

Siebzehntes Kapitel.

Unentgeltliche und entgeltliche Leistungen	130
--	-----

1. Der Unterschied zwischen entgeltlichen und unentgeltlichen Leistungen entspricht dem zwischen Verkaufspreisen und Steuern. 2. Fortführung dieser Parallele im einzelnen.

3. Das Gerechtigkeitsproblem bei der Verteilung unentgeltlicher Leistungen. 4. Das Abwälzungsproblem bei unentgeltlichen Leistungen ist ein Teil des weiterreichenden Problems ihrer wirtschaftlichen Wirkungen.

Achtzehntes Kapitel.

Die Wirkungen der öffentlichen Ausgaben auf die Produktion 135

1. Ceteris paribus sollten die öffentlichen Ausgaben die Produktion soweit wie möglich erhöhen. 2. Ein Beispiel unklarer Auffassung. 3. Ausgaben für die bewaffnete Macht. 4. Wirkungen öffentlicher Ausgaben auf die Arbeits- und Sparkraft. 5. Wirkungen auf den Arbeits- und Sparwillen. 6. Ablenkung von Produktivkräften durch öffentliche Ausgaben. 7. Ablenkung zwecks besserer Vorsorge für die Zukunft. 8. Ablenkung vom natürlichen Standort. 9. Zusammenfassung.

Neunzehntes Kapitel.

Die Wirkungen öffentlicher Ausgaben auf die Einkommensverteilung 148

1. Die öffentlichen Ausgaben sollten die Ungleichheit der Einkommen vermindern. 2. Regressive, proportionale und progressive unentgeltliche Leistungen. 3. Indirekte Wirkungen unentgeltlicher Leistungen auf die Einkommensverteilung. 4. Einfluß unentgeltlicher Leistungen auf die Anpassung der Einkommen an die Bedürfnisse. 5. Unentgeltliche Leistungen mit allgemeinem Nutzen.

Zwanzigstes Kapitel.

Einige andere Wirkungen öffentlicher Ausgaben . . 152

1. Kosten der Ausgabenverwaltung. 2. Möglichkeit einer Verminderung der Arbeitslosigkeit durch Herbeiführung größerer Stetigkeit der Arbeitsnachfrage. 3. Nochmals das Zentralproblem der Finanzpolitik.

Vierter Teil: Öffentliche Schulden.

Einundzwanzigstes Kapitel.

Allgemeines 156

1. Öffentliche Schulden und öffentliche Vermögensanlagen. 2. Einteilung der öffentlichen Schulden. 3. Fundierte, unfundierte und schwebende Schulden. 4. Besonderer Anreiz zur Zeichnung öffentlicher Anleihen. 5. Feste und variable Zinssätze. 6. Die Verewigung der Kriegsschulden.

Zweiundzwanzigstes Kapitel.

	Seite
Der Charakter der Schuldenlast	165

1. Direkte und indirekte Belastung durch auswärtige Schulden. 2. Direkte Belastung durch innere Schulden. 3. Indirekte Belastung durch innere und auswärtige Schulden. 4. Wahrscheinliches Anwachsen der Kriegsschuldenlast im Laufe der Friedenszeit. 5. Öffentliche Anleihen lassen sich nur begrenzt rechtfertigen.

Dreiundzwanzigstes Kapitel.

Die Rückzahlung öffentlicher Schulden	172
---	-----

1. Rückzahlung oder Repudiation. — Argumente gegen Repudiation. 2. Wie der Wunsch nach Repudiation entstehen kann. 3. Die Tilgungsrate. 4. Eine besondere Abgabe zur Schuldentilgung. 5. Weitere Vorzüge einer solchen Abgabe. Die Nachteile eines Aufschubs.

Literaturnachweis	181
-----------------------------	-----



Erster Teil.

E i n l e i t u n g.

Erstes Kapitel.

Vom Wesen des öffentlichen Haushalts. Haupteinteilung der Materie.

1. Das Finanzwesen ist ein Grenzgebiet zwischen Wirtschaft und Politik. Es umfaßt Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Körperschaften und die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen beiden. Unter „Grundsätzen der Finanzwissenschaft“ sind die allgemeinen Richtlinien zu verstehen, die sich für diese Materie aufstellen lassen.

Unter „öffentlichen Körperschaften“ versteht man alle über ein bestimmtes Territorium gebietenden Behörden, vom Gemeinderat bis zur Landes-, Reichsbehörde und selbst internationalen Behörde. Natürlich unterscheiden sie sich weitgehend hinsichtlich der Größe ihres Gebiets und dessen Bevölkerung, der Tragweite ihrer Funktionen, der Art ihrer Einnahmequellen und ihrer Ausgaben sowie ihrer finanziellen Abhängigkeit von anderen öffentlichen Körperschaften, die ihnen entweder über- oder untergeordnet sind. Aber in einer allgemeinen Übersicht haben diese Unterschiede doch nur sekundäre Bedeutung. Insbesondere gibt es keinen grundlegenden Unterschied zwischen dem Haushalt der Zentral- und dem der Lokalbehörden in einem Lande wie Großbritannien, oder zwischen den verschiedenen Behörden innerhalb der Hierarchie eines Bundesstaates.

2. In den modernen abendländischen Gemeinwesen bestehen die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Körperschaften fast ausschließlich aus Geldzahlungen. Unter „Finanzen“ versteht man Geldangelegenheiten und ihre

Behandlung, und das moderne öffentliche Finanzwesen setzt Geldwirtschaft voraus.

Die Ausgaben der öffentlichen Körperschaften bestehen praktisch in der Tat ausnahmslos in Geldzahlungen. Aber wir müssen zwei Arten öffentlicher Einnahmen erwähnen, die nicht Geldeinnahmen sind, nämlich 1. gewisse unbezahlte persönliche Dienste und 2. Entrichtung gewisser Steuern in Form von Sachleistungen. Manche dieser unbezahlten Dienste werden freiwillig geleistet, andere unter Gesetzeszwang. Als Beispiel für die erste Art seien die Dienstleistungen der lokalen Richter und der durch Wahl ernannten Mitglieder verschiedener lokaler Körperschaften (in England), bis vor wenigen Jahren sogar noch die der nichtbeamteten Parlamentsmitglieder¹⁾ genannt, als Beispiel für die letzte, die unter dem Namen „labour taxes“ (Steuerleistung durch Arbeit) bekannt ist, die Dienste der Geschworenen, ferner die allen englischen Bürgern obliegende Verpflichtung, beim Schneefegen und Feuerlöschen Hilfe zu leisten und die Polizei beim Ergreifen von Dieben und Mördern zu unterstützen, sowie die „corvée“ oder Zwangsarbeit, die noch auf der farbigen Bevölkerung einiger Kolonien lastet, insbesondere beim Wegebau und anderen öffentlichen Arbeiten. Wichtiger noch ist eine andere Form des Zwangsdienstes, die in fast allen modernen Staaten — selbst in Friedenszeiten — besteht: die Militärdienstpflicht. Von der corvée unterscheidet sich dieser Dienst dadurch, daß er bezahlt wird, allerdings sehr viel niedriger, als man den gleichen freiwilligen Dienst bezahlen müßte. Unbezahlte Dienste — ob freiwillig oder obligatorisch — sind von immer geringerer Bedeutung im modernen Finanzwesen und werden immer mehr beseitigt, weil sie einerseits nicht den gewünschten Erfolg zu erzielen pflegen und andererseits als unvereinbar mit demokratischen Prinzipien gelten.

¹⁾ [„Private members of Parliament.“ Im englischen Oberhaus (das nicht nur gesetzgebende, sondern auch richterliche Funktionen hat) sitzen außer solchen nichtbeamteten Mitgliedern noch gewisse hohe Richter, die dafür ein Gehalt von 6000 £ beziehen.]

Die Ursache der Ablösung der Natural- durch die Geldsteuer ist dieselbe, die den Ersatz der Tauschwirtschaft durch die Geldwirtschaft bewirkte: die größere Bequemlichkeit. In England hat sich allerdings in neuester Zeit eine entgegengesetzte Bewegung geltend gemacht, insofern — seit 1909 — die Erbschaftssteuern der Grundeigentümer mit Einwilligung der inländischen Steuerbehörden in Land gezahlt werden können. (Als dieser Antrag zum ersten Male im Unterhause gestellt wurde [1906], machte man ihn lächerlich mit der Begründung, daß es bei seiner Annahme nicht lange dauern würde, bis die Gastwirte ihre Erbschaftssteuern in Whisky zu zahlen verlangten.) Weiter können gewisse Steuern in bestimmten Staatspapieren bezahlt werden, so seit 1919 die Erbschaftssteuern in „Siegesanleihe“, — ein bequemes Mittel zur Schuldentilgung, freilich für die Staatskasse etwas kostspielig, da ein Titel über 100 £, der zu 85 ausgegeben wurde und stets unter Pari notiert worden ist, als Zahlung von 100 £ Steuern angenommen wird¹⁾).

3. Die Lehre vom öffentlichen Haushalt zerfällt vor allem in die Lehre vom öffentlichen Einkommen und in die Lehre von den öffentlichen Ausgaben, denen beiden gleichgroße Bedeutung im System der Finanzwissenschaft zukommt. Einige Autoren haben die öffentlichen Ausgaben in dieser Wissenschaft nicht behandeln wollen, aber das ist offenbar unlogisch. Öffentliche Schulden behandelt man der besseren Übersicht wegen oft gesondert, da hier eine Anzahl von Spezialproblemen liegen. Andererseits sind Einnahmen aus öffentlichen Anleihen ein Teil des öffentlichen Einkommens, Zinszahlungen und Tilgungen von öffentlichen Schulden ein Teil der öffentlichen Ausgaben. Ähnlich gehören Einnahmen aus öffentlichem Vermögen, sei es, daß sie jährlich wiederkehren oder aus einmaligen Verkäufen herrühren, zum öffentlichen Einkommen, wäh-

¹⁾ [Ähnlich wurde in Deutschland 1919 beim Reichsnotopfer und gewissen Kriegsgewinnsteuern den Zeichnern der Kriegsanleihe gestattet, diese zum Emissionskurs in Zahlung zu geben, obwohl der Börsenkurs tiefer lag.]

rend Zahlungen, die den öffentlichen Vermögensbesitz angehen — sei es für den laufenden Betrieb oder den ersten Erwerb —, zu den öffentlichen Ausgaben gehören.

Aus der Verwaltung der Finanzen wiederum erwachsen eine Reihe von Spezialproblemen, so daß auch sie oft gesondert behandelt wird. Im vorliegenden Werke beschäftigen wir uns nicht mit ihr, da man für sie verhältnismäßig wenig allgemeine Grundsätze aufstellen kann und da ihre Diskussion nur dann fruchtbar sein könnte, wenn man bei dem Leser eine ins Einzelne gehende Kenntnis der bestehenden Steuersysteme voraussetzen dürfte. Über Finanzverwaltung unterrichtet man sich daher besser durch ein Studium der finanzwissenschaftlichen Tatsachen als der allgemeinen Grundsätze.

Teil 2 dieses Buches beschäftigt sich mit dem öffentlichen Einkommen, Teil 3 mit den öffentlichen Ausgaben und Teil 4 mit den öffentlichen Schulden. Auf das öffentliche Vermögen kommen wir im Laufe unserer Darlegungen, wenn nötig, zu sprechen — leider weit seltener und in Zusammenhängen von weit geringerer praktischer Bedeutung als auf die öffentlichen Schulden. Die zwei übrigen Kapitel des ersten Teils beschäftigen sich besonders mit dem grundlegenden Prinzip, das in allen Fragen des öffentlichen Haushalts leitend sein sollte, und mit der Beziehung des öffentlichen Haushalts zum privaten; beide Kapitel stehen im Zusammenhang mit dem Problem der wechselseitigen Angleichung von öffentlichem Einkommen und öffentlichen Ausgaben.

Zweites Kapitel.

Der Grundsatz des größten gesellschaftlichen Nutzens.

1. Wir sind auf dem Gebiete der Finanzwissenschaft noch recht befangen in der oberflächlichen Betrachtungsweise und Lehre früherer Zeiten. „Der bei weitem beste aller Finanzierungsgrundsätze ist der, wenig auszugeben“, sagte J. B. Say vor 130 Jahren, „und die beste aller Steuern

ist die niedrigste.“ Er würde heute noch viel Zustimmung finden; bei der gegenwärtigen Diskussion der Frage und sogar an vielen Stellen der orthodoxen Literatur geht man häufig von der negativen Feststellung aus: jede Steuer ist ein Übel. Gläubige Gemüter verhalten sich daher von vornherein mißtrauisch gegen jede Art von öffentlichen Ausgaben. Diese Einstellung ist ganz unwissenschaftlich. Ebenso unwissenschaftlich freilich wäre es, von der positiven Behauptung auszugehen, daß jede öffentliche Ausgabe gut sei.

Zunächst also ist nicht wahr, daß jede Steuer ein Übel ist. Eine Alkoholsteuer, die durch Erhöhung des Alkoholpreises seinen Verbrauch vermindert, kann ein positives Gut sein; so war es beispielsweise kein wünschenswerter Zustand, wenn jemand sich im England des 18. Jahrhunderts für einen Penny¹⁾ betrinken und für zwei Pence tottrinken konnte. Andererseits ist es natürlich nicht wahr, daß jede öffentliche Ausgabe gut ist. Die mangelhafte Armenunterstützung in England Anfang des 19. Jahrhunderts hat viel geschadet²⁾; ebenso sind öffentliche Ausgaben für unnötige Kriege offensichtlich vom Übel. Aber es ist nicht möglich, sich ein vollständiges Urteil über irgendeine Maßnahme der Finanzpolitik zu bilden, ohne ihre beiden Seiten gegeneinander abzuwägen: die Wirkung der Erhebung von öffentlichen Einkünften sowohl, wie die ihrer Verausgabung.

Historisch ist die Auffassung, alle Steuern seien vom Übel, auf die einfache individualistische Lehre zurückzuführen, daß der Staat außerhalb seines traditionell engbegrenzten Wirkungskreises nichts Gutes tun könne. Heute jedoch erkennt man den Irrtum dieser allzu einfachen Auffassung. Historisch hängt außerdem die genannte Lehre mit der damals anerkannten Unterscheidung zwischen

1) [Ein Penny = $8\frac{1}{2}$ Pfennig.]

2) [Da durch Armenunterstützung damals ohne Prüfung der Arbeitswilligkeit das Einkommen jedes Proletariers auf das Existenzminimum aufgefüllt wurde, mußte die Unterstützung wie eine Prämie auf Lohndruck für die Unternehmer und — nach Malthus — auf die Erzeugung von Nachkommen für die Proletarier wirken.]

„produktiven“ und „unproduktiven“ Ausgaben zusammen. Die älteren Nationalökonomien einschließlich Adam Smith und Ricardo glaubten, daß der größte Teil der Private Ausgaben, die von der Steuer betroffen werden, „produktiv“, dagegen alle öffentlichen Ausgaben, zu deren Deckung die Steuern bezahlt werden, „unproduktiv“ seien. Aber das ist ein Irrtum, und jene ihm zugrunde liegende, damals anerkannte Unterscheidung ist längst aufgegeben. Der einzige ökonomische Beweis der „Produktivität“ irgendeiner Ausgabe ist, daß sie die wirtschaftliche Wohlfahrt befördert. Und öffentliche Ausgaben für Erziehung und Gesundheitspflege sind für die wirtschaftliche Wohlfahrt oft produktiver als private Luxusaufgaben oder selbst Erzeugung neuen Kapitals¹⁾.

Nichtsdestoweniger ist es eine eingewurzelte Gewohnheit „angesehener Autoritäten“ auf dem Gebiete der Finanzwissenschaft — von Staatsmännern und großen Geschäftsleuten sowohl wie von Verfassern der Lehrbücher —, etwas unkritisch das Anwachsen der öffentlichen Ausgaben zu beklagen, das unabhängig von Krieg und Kriegsvorbereitungen seit vielen Jahren in allen Kulturstaaten in ständigem Fortschritt begriffen ist. Eine lange Reihe unserer Schatzkanzler hat mit der herkömmlichen Dunkelheit und wohl vorbereiteten Zeichen der Bestürzung immer wieder im Parlament über dieses Thema gesprochen. Ein Schatzkanzler aber, der im Unterhause sich wegen einer im Kabinett gutgeheißenen Ausgabe entschuldigt, obwohl er eines der einflußreichsten Mitglieder dieses Kabinetts ist oder doch sein sollte, spielt zweifellos eine etwas komische, wenn nicht gar verfassungswidrige Rolle; denn wenn er die Ausgabe nicht für notwendig hielt, hätte er seine Demission geben müssen.

Gewiß ist es eine nicht nur auf dem Gebiet der Finanzpolitik gültige Wahrheit, daß „Sparsamkeit vor allem not tut“. Aber es gilt streng zu unterscheiden zwischen falscher und richtiger Sparsamkeit, zwischen dem Grundsatz, mög-

¹⁾ Vgl. Kap. XVIII.

lichst wenig auszugeben — unabhängig von dem damit erzielten Erfolg —, und dem Grundsatz, eine Ausgabe nicht zu scheuen, wenn sie zur Erzielung des bestmöglichen Ergebnisses notwendig ist — kurz: zwischen „wenig ausgeben“ und „weise ausgeben“.

2. Wenn also Finanzpolitik als ein Zweig der ökonomischen und politischen Wissenschaft behandelt wird und nicht nur als ein Lehrbuch der Pfennigfuchserie, so muß sie sich auf einem grundlegenden Prinzip aufbauen. Als dieses Prinzip können wir das des größten gesellschaftlichen Nutzens bezeichnen. Die meisten finanzpolitischen Maßnahmen lassen sich in eine Reihe von Übertragungen der Kaufkraft auflösen. Diese Übertragungen gehen im Wege der Besteuerung oder in anderer Weise zwischen den Einzelnen und den Behörden vor sich und umgekehrt im Wege öffentlicher Ausgaben seitens dieser Behörden gegenüber anderen Einzelnen. Diese wieder leisten entweder dafür einen Gegendienst (wie Polizisten und Unternehmer), oder sie tun es nicht (wie Pensionsempfänger) ¹⁾. Infolge dieser Operationen finden Verschiebungen in Höhe und Charakter des erzeugten Reichtums und seiner Verteilung an die Einzelnen und Klassen statt. Sind nun diese Verschiebungen in ihrer Gesamtwirkung gesellschaftlich von Nutzen? Wenn ja, dann sind jene Operationen gerechtfertigt; wenn nein, dann sind sie es nicht. Das beste finanzpolitische System ist dasjenige, das den größten gesellschaftlichen Nutzen mit seinen Operationen verbindet. Dieser Grundsatz ist klar, einfach und weitblickend, obgleich seine praktische Anwendung oft sehr schwierig ist. Aber diese Schwierigkeit ist mit dem Gegenstande notwendig verknüpft und darf natürlich nicht dadurch umgangen werden, daß man ein falsches Prinzip an Stelle des richtigen setzt, um leichter zu praktischen Ergebnissen zu gelangen.

¹⁾ Manchmal erhalten die Nutznießer dieser öffentlichen Ausgaben nicht Kaufkraft in Geldform, sondern in Gestalt besonderer Güter oder Dienste, z. B. Uniformlieferung, Erziehung oder medizinische Behandlung.

3. Um dies Prinzip anwenden zu können, brauchen wir gewisse Kriterien des gesellschaftlichen Fortschritts. Als erstes drängt sich uns die Notwendigkeit auf, das Gemeinwesen vor inneren Unruhen und äußeren Angriffen zu bewahren (vorausgesetzt, daß es wert ist, in seiner bestehenden Form erhalten zu werden). Zu untersuchen, wie sich das am besten erreichen läßt, fällt außerhalb des Rahmens dieser Erörterungen; es handelt sich dabei um eine Angelegenheit umsichtiger Innen- und Außenpolitik, die nicht allein vom Heeres- und Polizeibudget abhängt. Erweist sich das Gemeinwesen in seiner bestehenden Form als nicht lebenswert, so ist es Sache der Staatsmänner, es lebenswert zu machen. Überhaupt ist es in jedem Falle ihre Sache, nach einer Mehrung der Wohlfahrt seiner Glieder zu trachten, sei es auf ökonomischem oder außerökonomischem Gebiet.

Damit sind wir bei den eigentlichen wirtschaftlichen Kriterien des gesellschaftlichen Fortschritts, mit denen sich dieses Buch allein beschäftigt. Die beiden Vorbedingungen einer Mehrung der wirtschaftlichen Wohlfahrt eines Gemeinwesens sind erstens die Verbesserung seiner Produktivkräfte und zweitens die Verbesserung der Verteilung der produzierten Güter. Verbesserung der Produktivkräfte bedeutet einfach Vermehrung der Produktivkräfte in dem Sinne, daß auf den Kopf der Bevölkerung ein größeres Produktquantum mit geringeren Kosten erzeugt wird. Verbesserung in der Zusammensetzung der Gütermenge bedeutet, daß eine gegebene Produktmenge mehr als vorher wirtschaftliche Bedürfnisse befriedigt und so wiederum höhere wirtschaftliche Wohlfahrt hervorruft. Verbesserung in der Verteilung heißt eine Verringerung der großen Ungleichheit, die in den meisten Kulturstaaten zwischen den Einkommen der Individuen (und Familien) besteht, sowie eine Verringerung der großen Verschiedenheit des Einkommens eines Individuums zu verschiedenen Zeitpunkten seines Lebens, besonders in ärmeren Schichten der Bevölkerung. All das sind anerkannte Richtlinien wirtschaftlichen Fortschritts; und finanzpolitische Maßnahmen

sind alles in allem genommen nur insofern gerechtfertigt, als sie solchen Fortschritt zuwege bringen.

Wir wollen noch hinzufügen, daß der Staatsmann auch für die Zukunft nicht weniger als für die Gegenwart zu sorgen hat. Der Einzelne stirbt, aber das Gemeinwesen, dessen Teil er ist, lebt fort. Darum sollte der Staatsmann auch einen großen gesellschaftlichen Fortschritt der Zukunft einem kleineren der Gegenwart vorziehen.

4. Mit dieser Anwendung des Grundsatzes vom größten gesellschaftlichen Nutzen werden wir uns später genauer zu beschäftigen haben. Hier sollen nur einige negative Schlußfolgerungen gezogen werden, die gewisse populäre Beweisführungen richtigstellen.

Es ist, wie kürzlich im Parlament ausgesprochen wurde, „unmöglich zu schätzen, wieviel unser Land, wenn man sein Einkommen in Betracht zieht, wirklich an öffentlichen Ausgaben erschwingen könnte“. Denn das, was „erschwingen“ werden kann, hängt einerseits ab von der Beschaffung des Geldes und andererseits von seiner Verausgabung. Die Kosten eines überflüssigen Krieges können wir nicht „erschwingen“, nicht einmal die einer überflüssigen Behörde, selbst wenn das Geld dafür aufgebracht wird. Andererseits vermögen wir beträchtliche Summen für mannigfache wünschenswerte Dinge zu erschwingen, wenn das Geld dafür durch ein ganz bestimmtes Steuersystem und durch kein anderes aufgebracht wird. Aus all dem ergibt sich, daß dem Begriff der „Steuerkraft“ eines Gemeinwesens, wenn er nicht durch viele Definitionen und Annahmen näher geklärt wird, nur höchst geringe Bedeutung zukommt.

Ebenso ist nicht unbedingt wahr, daß der einzelne das Geld besser ausgibt als die Regierung, und auch hiermit kann eine allgemeine Einschränkung der öffentlichen Ausgaben nicht begründet werden. Allerdings sprach Gladstone häufig davon, „Geld in den Taschen des Volkes fruchtbar werden zu lassen“, als ob es ein reifender Käse sei, und zog diese Politik der Aufrechterhaltung der Steuern vor, selbst dann, wenn deren Hauptzweck die beschleunigte

Verminderung der nationalen Schuld war. Allein er und die meisten seiner Zeitgenossen waren auch blind gegenüber den Zwecken, die Staatsausgaben für Alterspensionen, Arbeitslosenversicherung und dergleichen im Auge haben. Bei den großen finanziellen Schwierigkeiten unserer Zeit ist es notwendig, die Ausgaben der Einzelwirtschaften genauer zu kontrollieren, nicht weniger als die der Behörden. Diese Wahrheit wird noch nicht so stark betont, wie es wünschenswert wäre. So verglich ich im Frühsommer 1920 eines Tages die Leitartikel zweier Zeitungen. Die eine prangerte „die Verschwender“ an und enthielt einen Artikel, der die Regierung wegen der hohen Beamtengehälter im Transportministerium angriff; die andere dagegen berichtete von dem „Letzten Rennen in Ascot“ mit einer Art Sehnsucht nach der guten alten Zeit, daß einige Damen während der sechs Tage des Rennmeetings nur vier neue Toiletten getragen hätten, statt der sechs, die vor dem Kriege üblich waren! „Einschränken“ (retrenchment) ist gewiß ein sehr beliebtes Wort, aber es sollte auf private Ausschweifungen nicht weniger als auf öffentliche angewendet werden. Es ist nicht weise, die Staatsausgaben zu beschneiden nur aus dem Grunde, damit die Einzelhaushalte mehr ausgeben können, als sie brauchen.

Andererseits ist es auch nicht so unbedingt wahr, wie einige moderne Autoren behaupten, daß „die Regierung das Geld besser ausgibt als der Einzelne“, und das generelle Anwachsen der Staatsausgaben kann mit solchen Gründen nicht verteidigt werden. Im Durchschnitt freilich mag es oft wahr sein, daß öffentliche Ausgaben, die durch die fortschreitende Besteuerung aufgebracht werden, größeren sozialen Nutzen bringen als die privaten Ausgaben, die ohne diese Besteuerung zu verzeichnen wären. Aber daraus folgt nicht, daß es sozial von Nutzen sein würde, die öffentlichen Ausgaben zu vermehren und die privaten entsprechend zu vermindern. Denn es brauchen nicht gerade die nützlichsten Ausgaben des Staates zu sein, die dadurch wachsen, und nicht die nutzlosesten der Privatwirtschaften, auf die sie dadurch verzichten: eine Regierung,

die mehr Geld zu Ausgaben zur Verfügung hat, kann es für Zwecke verwenden, die das Geld nicht wert sind; und ein reicher Rennbahnbesucher, der mehr Steuern zu zahlen hätte, brauchte sie nicht aus dem Fond zu zahlen, den er für die Toiletten seiner Frau oder für seine Weine auszugeben pflegte, sondern aus dem, den er sonst in Hypotheken angelegt hätte.

Die irrige Auffassung schließlich, man dürfe Steuern nur zu dem Zwecke der staatlichen Einkommenssicherung erheben, ist gleichfalls oberflächlich und verkehrt. Alle Steuern haben Nebenwirkungen außer der bloßen Hebung des Ertrages, und die besten Steuern sind die, die neben dieser Hebung auf die Gesamtheit die besten Wirkungen ausüben. Aufgabe des Staatsmannes ist es, die Wirkungen der verschiedenen Steuern klarzustellen und demgemäß zu handeln, anstatt sich durch Aufrichtung doch illusorischer Schranken selbst an guter Politik zu hindern. Aber jene Lehre ist so tief in der englischen finanzpolitischen Tradition verwurzelt, daß sogar Harcourt 1894 alle „weitreichenden Absichten“ seiner Erbschaftssteuerreform¹⁾ ableugnete, obwohl die weitere Wirkung seiner Politik für jeden einsichtigen Beobachter klar ersichtlich war, ob dieser nun je nach seiner Einstellung zu der beabsichtigten allmählichen Zerschlagung des Großgrundbesitzes jene Politik billigte oder mißbilligte.

Die beharrliche Geltung dieser Lehre in England mag einerseits auf die parlamentarische Auffassung zurückzuführen sein, die durch die Ausdrucksweise der Akte von 1911 gestützt wurde, nach der solche „Money Bills“ lediglich für die Steigerung der Einkünfte sorgen sollen, und andererseits durch die weitverbreitete Meinung, daß die Steuerschraube zu keinem anderen Zwecke angezogen werden dürfe. Später werden wir zeigen, daß diese enge Auffassung keinerlei logische Berechtigung hat. Ähnlich

¹⁾ [Durch diese wurde die „estate duty“, eine Steuer auf den gesamten Nachlaß mit hohen, progressiv gestalteten Sätzen, in den Mittelpunkt des englischen Erbschaftssteuersystems gestellt.]

gibt es auch Leute, die es für ein gutes Argument gegen den Schutzzoll halten, daß er neben der Erhöhung der Einkünfte noch andere Wirkungen mit sich bringt. Tatsächlich steht diese Art der Beweisführung auf schwachen Füßen. Was die Gegner des Schutzzolls beweisen müßten, ist nicht, daß er noch andere Wirkungen hat (denn das ist klar), sondern daß diese Wirkungen bedenklicher sind als die einer anderen Methode zur gleichen Hebung der Einkünfte. Auf diesen einfachen, inhaltsreichen Satz werden wir immer wieder zurückkommen. Wir müssen uns Rechenschaft geben von allen vernünftigerweise absehbaren Wirkungen eines jeweils streitigen finanzpolitischen Vorschlags; wir müssen eine Bilanz des möglichen Gewinns und Verlustes für das Gemeinwesen ziehen, diese Bilanz mit der anderer solcher Vorschläge vergleichen und dann den Ergebnissen dieses Vergleiches entsprechend handeln.

Drittes Kapitel.

Öffentliche und private Finanzen.

1. Es ist lehrreich, öffentliche und private Finanzpolitik miteinander zu vergleichen, und ein solcher Vergleich soll die Aufgabe dieses Kapitels sein. Im großen Ganzen ist der Satz richtig, daß, während die Einnahmen des Privatmanns die Höhe seiner Ausgaben begrenzen, die Ausgaben eines Gemeinwesens umgekehrt die Höhe seiner notwendigen Einnahmen bestimmen. Mit anderen Worten: während der Privatmann seine Ausgaben seinen Einnahmen anpaßt, paßt ein Gemeinwesen seine Einnahmen seinen Ausgaben an. Aber diese allgemeine Feststellung bedarf der Einschränkung.

Bis zu einem gewissen Grade paßt auch der Privatmann seine Einnahmen an seine Ausgaben an. Wenn er heiratet, und besonders auch wenn er die Verantwortung für eine Anzahl Angehörige übernimmt, wird die Summe der ihm notwendig erscheinenden Ausgaben steigen, und er wird sich entschließen, seine Einnahmen durch Mehr-

arbeit und Aufgeben seiner Mußestunden zu erhöhen. Wenn später aber seine Kinder sich selbst ernähren, wird die Summe der ihm notwendig erscheinenden Ausgaben sich verringern, und er wird sich entschließen, weniger zu arbeiten und mehr der Muße zu pflegen. Andererseits richtet das Gemeinwesen seine Ausgaben auch nach seinen Einnahmen: in schlechten Zeiten, wenn seine Einnahmen zurückgehen, wird es Einschränkungen vornehmen, und in guten Zeiten, wenn die Einnahmen steigen, wird es sich eine bis dahin für zu kostspielig gehaltene Politik leisten können.

Es bedarf nicht für jedes Jahr einer genauen Anpassung der Einnahmen des Privatmanns an seine Ausgaben. „Keine besondere Heiligkeit kommt dem Zeitraum einer Umdrehung der Erde um die Sonne zu“, sondern ein Jahr ist nur eine bequeme Rechnungsperiode für gewisse Zwecke, aber eben nicht für alle. Wenn die Ausgaben des Privatmanns seine Einnahmen übersteigen, so kann dieses Mehr gedeckt werden aus Ersparnissen früherer Jahre oder aus einem Verkauf von Vermögenswerten, oder er kann in Schulden geraten, entweder indem er geradezu ein Darlehen aufnimmt, oder indem er seine Rechnungen nicht bezahlt (in diesem Falle leiht er der Wirkung nach Geld von dem, der bereits sein Gläubiger ist). Und wenn seine Einnahmen die Ausgaben übersteigen, können die überschüssigen Einnahmen entweder als Anlagekapital oder in späterer Zeit als Ausgaben Verwendung finden.

Ähnlich brauchen auch die Einnahmen und Ausgaben eines Gemeinwesens nicht genau in jedem Jahre zu balanzieren. Wenn die Einnahmen die Ausgaben übersteigen, besitzt es einen nicht nur rechnungsmäßigen Überschuß, der in Zukunft zur Verfügung steht. Und wenn die Ausgaben die Einnahmen übersteigen, so kann das Gemeinwesen genau wie der Privatmann von seinen Ersparnissen zehren, oder einen Teil seiner Aktiven veräußern, oder sich in Schulden stürzen. Hier aber tritt ein Unterschied auf: ein Gemeinwesen kann entweder eine innere oder eine äußere Anleihe aufnehmen, d. h. entweder von Personen

borgen, die seiner Gewalt unterworfen sind, oder von solchen, die das nicht sind. Oder es kann schließlich die Zahlungsmittel inflationistisch vermehren. Ein Privatmann aber kann keine innere Anleihe aufnehmen; höchstens kann er — was einer solchen Transaktion am nächsten kommt — falls er bei zwei Banken ein Konto hat, von der einen borgen und mit dieser Summe sein Konto bei der anderen erkennen. Auch den Zahlungsmittelumlauf durch Inflation vermehren kann ein Privatmann nicht, da er nicht dekretieren kann, sein Schuldschein sei gesetzliches Zahlungsmittel.

2. In einigen ökonomischen Lehrbüchern heißt es, der Privatmann verteile seine Ausgaben auf die verschiedenen Güter und Dienstleistungen so, daß die Grenznutzen aller dieser Ausgabeposten gleich sind und ihr Gesamtnutzen ein Maximum. Einer der Hauptvorteile der Geldwirtschaft ist es, daß sie diese Möglichkeit schafft; selbst für sozialistische Gemeinwesen der Zukunft möchten wir um dieses Vorzugs willen die Beibehaltung des Geldes prophezeien. In Wirklichkeit freilich vergleichen die meisten Menschen nicht sehr genau ihre Grenznutzen, aber in allen Ausgabeplänen (ausgenommen die der ganz Einsichtslosen!) ist eine Annäherung an diesen Ausgleich der Grenznutzen zu beobachten.

Ein Gemeinwesen nun, das höchstens in juristischer Hinsicht eine Person darstellt, kann nicht wie der Einzelne die Grenznutzen seiner verschiedenen Ausgaben abschätzen; das allgemeine Prinzip jedoch, an dem der Staatsmann sein Handeln orientieren sollte, ist das gleiche: der Grenznutzen für die Allgemeinheit sollte bei allen Arten öffentlicher Ausgaben gleich groß sein; die Verteilung einer gegebenen Gesamtsumme auf die einzelnen Posten ist auf diese Weise theoretisch festgelegt¹⁾.

¹⁾ Es muß allerdings bemerkt werden, daß ein Staatsmann, der den Grenznutzen jedes Budgetpostens abschätzt, einen objektiven Maßstab öffentlicher Wohlfahrt oder gesellschaftlichen Nutzens zur Richtschnur nehmen muß. Der Privatmann dagegen richtet sich nach einem subjektiven Nützlichkeitsmaßstab, der an dem objektiv gegebenen Preisniveau orientiert ist.

3. Aber was soll die Gesamtsumme der öffentlichen Ausgaben bestimmen? Auch hierauf gibt die Theorie eine klare Antwort. Die öffentlichen Ausgaben sollten gerade so weit gehen, daß der Vorteil, der für die Öffentlichkeit aus einer weiteren kleinen Zunahme der Ausgaben entspringen würde, gerade aufgewogen wird durch den Nachteil einer entsprechend kleinen Steuererhöhung oder einer Erhöhung der Einnahmen aus einer anderen Quelle. So ergibt sich das ideale Maximum sowohl der öffentlichen Ausgaben wie der öffentlichen Einnahmen. Die ideale Verteilung dieses gesamten öffentlichen Einkommens auf die verschiedenen Steuern und anderen Einkommensquellen ist in ähnlicher Weise gegeben durch das Erfordernis, daß die gesellschaftlichen Grenznachteile oder Grenzunlustempfindungen infolge der Hebung dieses Einkommens bei allen Quellen gleich sein sollen.

Wir wollen nicht behaupten, daß die Behörden eher als der Privatmann zu einer vollkommenen Lösung des vielverschlungenen Problems gelangen, Grenznutzen und Grenzunlustempfindungen auszugleichen. Der eine Staatsmann läßt hier Vollendung in einem höheren Grade vermissen als der andere. In der Praxis werden öffentliche Finanzprobleme in einem Feldzug zwischen den um die Wette Ausgaben machenden Departements und zwischen diesen und dem Finanzministerium ausgetragen, modifiziert durch den Druck anderer einflußreicher Hauptquartiere (Abgeordneter, Interessenvertretungen, Zeitungen usw.). Wie die Dinge liegen, sind ja weder Behörden noch Privatleute gezwungen, ihr ganzes Ausgabeschema immer wieder von Anfang bis zu Ende umzuarbeiten. Gewisse Ausgaben laufen vielmehr von selbst weiter, und das Problem beschränkt sich gewöhnlich auf die Erwünschtheit gewisser Änderungen, die nur einen kleinen Teil des Ganzen berühren.

4. Wohldurchdachte Änderungen in Einnahmen und Ausgaben — besonders in Richtung einer Erhöhung — kann eine Behörde gewöhnlich viel leichter vornehmen als der Privatmann. Der Hauptgrund dafür liegt auf der Hand: sie hat den gesamten Reichtum der Allgemeinheit

zur Verfügung. Außerdem gibt es noch einen anderen, wenn auch weniger wichtigen Grund. In gewissen theoretischen Diskussionen wird behauptet, daß der Privatmann weiter arbeite, bis der Grenznutzen des Mehrprodukts oder des Mehrgeldertrages gerade mit dem Grenzunlustgefühl der Mehrarbeit balanziert. Das trifft jedoch nur zu für diejenigen, die unabhängig von anderen arbeiten, etwa für Beerensammler (um Marshalls bekanntes Beispiel anzuführen), für Künstler oder für einen gewissen Typ des Journalisten. In den meisten Fällen aber hat man sich mit seiner Arbeitszeit nach der anderer zu richten, oft auch nach Tarifverträgen, mitunter nach Gesetzen. Mancher würde gern mehr und mancher gern weniger arbeiten, aber jeder hat sich an die allgemeinen Regeln zu halten. Behörden sind gewöhnlich nicht so gebunden und können ihre eigenen finanziellen Dispositionen ohne Rücksicht auf andere treffen; Ausgaben für Heer und Marine allerdings bilden eine Ausnahme dieser Regel.

5. In der reinen Finanztheorie der Privatwirtschaft umfaßt das Prinzip des Ausgleichs der Grenznutzen als einen Spezialfall auch den Ausgleich der Grenznutzen gegenwärtiger und zukünftiger Ausgaben; hieraus ergibt sich die Vorsorge, die die Privatwirtschaften für die Zukunft zu treffen pflegen. Die meisten allerdings unterschätzen die Zukunft in gewissem Grade, denn die Befriedigung oder Nichtbefriedigung zukünftiger Bedürfnisse erscheint — ganz abgesehen von dem Moment der Ungewißheit — gegenüber der Befriedigung oder Nichtbefriedigung der gleichen Bedürfnisse in der Gegenwart dem bloßen Auge viel weniger wichtig. Überdies ist unser Leben wirklich unsicher und unsere Nachkommenschaft von einem gewissen Punkte ab für uns uninteressant: die meisten Menschen würden wahrscheinlich größere Sorge auf die Zukunft verwenden, wenn das nicht der Fall wäre, wenn sie vielmehr ihre Zukunft besser voraussehen oder ewig oder mindestens 100 Jahre zu leben erwarten könnten. Aber da das Leben eines Gemeinwesens das des einzelnen überdauert und da, wie wir im letzten Kapitel ausführten, der Staatsmann sich

als Treuhänder für die Zukunft betrachten soll, ist ihm nicht erlaubt, die Zukunft so sehr zu unterschätzen wie die meisten Privatpersonen, und man kann sich sogar fragen, ob er sie überhaupt unterschätzen darf. Daraus folgt, daß der Staatsmann, insoweit zukünftige Verhältnisse überhaupt vernünftigerweise vorhergesehen werden können, manchmal eine großmütigere Vorsorge für künftige Zeiten anstreben sollte als nur für sich selbst entstehende Privatpersonen. Wenn wir weiter unten die öffentlichen Ausgaben behandeln, werden wir diesen Grundsatz durch wichtige Beispiele erläutern. Allerdings wird die Aufgabe des Staatsmanns gar häufig erschwert werden durch den politischen Druck derer, die immer die alte Frage wiederholen: „Was hat die Nachwelt für mich getan, daß ich soviel für die Nachwelt tun sollte?“

Zweiter Teil.

Öffentliches Einkommen.

Viertes Kapitel.

Die Quellen des öffentlichen Einkommens.

1. Man kann von „Einkommen öffentlicher Körperschaften“ in einem weiteren und in einem engeren Sinne sprechen. Im weiteren Sinne umfaßt es alles, was „einkommt“ oder „eingenommen wird“, im engeren Sinne nur diejenigen Einnahmen, die ständig wiederkehren (Einkommen). Der aufmerksame Leser wird gemerkt haben, daß der Begriff im weiteren Sinne in Kapitel I, 3, angewendet wird, wo gesagt ist, daß die öffentlichen Anleihen einen Teil der öffentlichen Einnahmen bilden, und im engeren Sinne in Kapitel III, 1, wo dargelegt ist, daß die Einnahmen einer Behörde mit ihren Ausgaben im gleichen Jahre nicht übereinzustimmen brauchen und das Defizit durch Anleihen gedeckt werden kann. Ob der weitere oder der engere Begriff des Einkommens in Frage kommt, ergibt sich im allgemeinen mit genügender Klarheit aus dem jeweiligen Zusammenhang, aber nötigenfalls kann man Mißverständnisse durch Anwendung der Termini „öffentliche Einnahmen“ und „öffentliches Einkommen“ vermeiden. Die wichtigsten Größen, die der Begriff der öffentlichen Einnahmen im Gegensatz zu dem des öffentlichen Einkommens enthält, sind die Einnahmen aus öffentlichen Anleihen und aus dem Verkauf öffentlichen Vermögens (wie z. B. von Kriegsvorräten und neu-gedrucktem Papiergeld).

2. Die Einteilung der Steuerquellen wird seit langer Zeit von vielen Schriftstellern diskutiert. Für den Hauptzweck einer solchen Einteilung aber, nämlich den,

die Natur des öffentlichen Einkommens zu beleuchten, sind die Erörterungen vieler Lehrbücher von geringem Nutzen.

Die erste und praktisch wichtigste Unterscheidung ist die zwischen Steuern und anderen Einnahmequellen. Eine Steuer ist eine Zwangslast, die von einer öffentlichen Körperschaft auferlegt wird und, wie Professor Taussig es ausdrückt, „das Wesentliche einer Steuer im Gegensatz zu anderen öffentlichen Auflagen ist das Fehlen einer direkten Gegenleistung der öffentlichen Körperschaft an den Steuerzahler“¹⁾. Eine zweite wichtige Quelle des öffentlichen Einkommens stellen daneben die Geldzahlungen dar, die eine öffentliche Körperschaft für besondere Dienste und Sachleistungen beansprucht (einschließlich der Gebühren für die Benutzung des öffentlichen Eigentums). Gewöhnlich werden diese Geldzahlungen von Privatpersonen, die einen ausdrücklichen oder stillschweigenden Kontrakt mit einer Behörde schließen, freiwillig geleistet, während die Zahlung der Steuern erzwungen wird.

Wenn wir die Unterscheidung zwischen Steuern und Geldzahlungen weiter im Auge behalten, so haben wir auf der einen Seite 1. die sogenannten Steuern, 2. Tribute und Entschädigungen auf Grund eines Krieges oder sonstiger Ursachen, 3. Zwangsanleihen, wie sie in früheren Zeiten Fürsten mit zweifelhaftem Kredit oft von Juden und anderen zu erpressen pflegten, wie sie in neuerer Zeit aber nicht sehr üblich sind, und 4. gerichtliche Geldbußen für Vergehen. Auf der anderen Seite haben wir 5. Einnahmen aus öffentlichem Eigentum, das von der öffentlichen Hand nicht selbst bewirtschaftet wird, wie verpachtete Ländereien oder die Suezkanalaktien der englischen Regierung, 6. Einnahmen aus den einer öffentlichen Körperschaft gehörenden Unternehmungen, die ihre Monopolstellung nicht ausnutzen, um höhere Preise zu erzielen, als im freien Konkurrenzkampf möglich wäre, 7. Gebühren oder Zahlungen für Dienste, die, ohne geschäftlichen Charakter zu tragen, von der Behörde geleistet werden (z. B. die Geburtenregistrierung), und 8. Einnahmen aus öffentlichen Anleihen, die freiwillig gezeichnet werden.

¹⁾ Principles of Economics, II, S. 483.

Außerdem müssen wir vier andere öffentliche Einnahmequellen anführen, die nicht vollständig unter einen unserer beiden Hauptbegriffe fallen, nämlich 9. Einnahmen aus Unternehmungen, die von ihrer Monopolstellung Gebrauch machen, um höhere Preise zu erzielen, als im freien Konkurrenzkampf möglich wäre; 10. Einnahmen aus „Beiträgen“; 11. Einnahmen aus der Notenpresse, d. h. die Deckung öffentlicher Ausgaben durch die Ausgabe von Papiergeld, und schließlich 12. freiwillige Spenden. Viele Unternehmungen werden von öffentlichen Körperschaften hauptsächlich darum betrieben, um sich auf dem Monopolwege Einkommen zu sichern. Hierher gehören beispielsweise das französische Zündholz- und Tabakmonopol¹⁾. Derjenige Bruchteil des Preises solcher Güter, der über ihre Produktionskosten (einschließlich des normalen Profits) hinausgeht, ist prinzipiell von einer Steuer auf diese Güter nicht zu unterscheiden²⁾. Ein „Beitrag“ (special assessment) ist nach der Definition des amerikanischen Professors Seligman „eine Zwangsleistung zur Deckung der Kosten einer im öffentlichen Interesse unternommenen Eigentumsverbesserung, erhoben im Verhältnis zu den besonderen Vorteilen, die der Verpflichtete aus jener Verbesserung zieht“^{3, 4)}. Es handelt sich um eine Maßnahme, die dazu

¹⁾ [Für Deutschland ist das Branntweinmonopol zu erwähnen.]

²⁾ In der Praxis ist es nicht so einfach, mit einiger Genauigkeit den Preis eines Gutes oder einer Dienstleistung, die durch eine öffentliche Körperschaft monopolisiert sind, in seine Bestandteile — Konkurrenzpreis plus Steuer — zu zerlegen. Denn wo die Konkurrenz fehlt, kann der Konkurrenzpreis nur annähernd geschätzt werden; und die Produktionskosten eines privaten Konkurrenten oder privaten Monopolisten können beträchtlich von denen des öffentlichen Körpers abweichen.

³⁾ Essays in Taxation S. 283.

⁴⁾ [§ 9 Abs. I des Pr. Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 besagt: „Die Gemeinden können behufs Deckung der Kosten für Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltungen, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, von denjenigen Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, denen hierdurch besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltungen erheben. Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen.“]

dient, der Öffentlichkeit einen Teil des unverdienten Wertzuwachses von Grundstücken zu sichern, der z. B. in der Nachbarschaft einer neuangelegten verkehrsreichen Straße entsteht. Ein solcher Beitrag ähnelt einer Steuer insofern, als er zwangsweise erhoben wird, aber unterscheidet sich von ihr dadurch, daß der Belastete eine greifbare direkte Gegenleistung erhält. In dieser Hinsicht ähnelt er den marktmäßigen Preisen, unterscheidet sich von ihnen aber dadurch, daß die Zahlung nicht freiwillig erfolgt und nicht aus einem Vertrag mit der öffentlichen Körperschaft entspringt. Die Ausgabe von Papiergeld ferner ist nicht dasselbe wie die Erhebung einer Steuer, obgleich ihre Wirkung — die Verringerung des Geldwerts — einer Steuer auf alle Güter und Dienstleistungen gleichkommt¹⁾. Freiwillige Spenden schließlich bilden leider nur einen verschwindend kleinen Bruchteil der öffentlichen Einnahmen. Als Beispiel dafür sei das sogenannte „Gewissensgeld“ in England genannt, das aber im Grunde genommen gewöhnlich nichts weiter als eine verspätete teilweise Zahlung von Steuern ist, die man hinterzogen hatte.

3. Die erwähnten mannigfachen Arten öffentlicher Einnahmen lassen sich in den meisten Fällen nicht klar gegeneinander abgrenzen, vielmehr geht die eine in die andere über.

So gehen Steuern allmählich in Preise über, da die Leistungen der öffentlichen Körperschaften gegenüber den Steuerzahlern oft in einem gewissen unbestimmten Zusammenhang stehen mit deren Zahlungen. Das zeigen z. B. die lokalen Wassergebühren an Orten, wo keine Wassermesser eingeführt sind.

Ebenso würde Professor Taussigs angeführte Definition der Steuer die Geldstrafe wegen Beleidigung umfassen, obwohl deren Grundgedanke ein ganz anderer ist. Der Unterschied zwischen Steuer und Geldstrafe liegt im Motiv; eine öffentliche Körperschaft legt Steuern lediglich deshalb auf, weil sie Einkünfte erzielen will, und Geld-

¹⁾ Näheres zu diesem Punkt vgl. Kap. XV.

strafen hauptsächlich, um von gewissen Handlungen abzuschrecken. Wenn alle Kraftfahrer für zu schnelles Fahren gleichmäßig 1 £ zahlen müßten und das Geld in regelmäßigen Zeitabständen eingesammelt würde, so könnte man eine solche Auflage als eine Steuer auf Schnellfahren betrachten, ähnlich wie es eine Steuer auf Petroleum gibt. Wenn aber bei jeder folgenden Verletzung der Vorschrift durch den gleichen Kraftfahrer die Strafe erhöht würde und der Täter schließlich ins Gefängnis gesetzt oder seiner Fahrlizenz beraubt würde, so daß ihm keine Strafen mehr auferlegt werden könnten, so würden die schon entrichteten Auflagen natürlich Straf gelder darstellen und keine Steuern.

Ähnlich ist es mit den Verbrauchsabgaben, bei denen — wie Swift bemerkt — zweimal zwei oft weniger als vier ergibt. Wenn bei Erhöhung des Satzes einer besonderen Abgabe ihr Ertrag steigt, so ist die Abgabe vorwiegend eine Steuer; wenn aber der Satz über die Grenze hinaus gesteigert wird, bei der der Ertrag sein Maximum erreicht hat, enthält sie fraglos einige Elemente der Geldstrafe, und schließlich kommen wir zu einer Abgabe von prohibitiver Höhe, deren Ertrag sehr klein oder gar gleich Null ist und sich, z. B. im Falle einer Einfuhrabgabe, sehr stark einem einfachen Einfuhrverbot mit Geldstrafe auf Übertretung nähert.

In der Mitte zwischen Steuer und Geldstrafe stehen Abgaben zur Einschränkung des Konsums, wie die Alkoholabgabe, deren Einführung im Jahre 1909 viele schottische Farmer veranlaßt haben soll, Milch statt Whisky zu trinken, oder die Erhöhung der Eisenbahntarife im Kriege, die zum Teil damit begründet wurde, daß durch zu häufiges Reisen die Benutzung des rollenden Materials für militärische Zwecke erschwert würde.

Die Abgabe als Abschreckungsmittel schließlich wird gelegentlich zur Sonderbelastung, so z. B. bei Vorzugszöllen für die britischen Dominions (Imperial Preference), bei Sondersteuern auf Grundstücke oder auf Bergwerksgerechtigkeiten oder Kriegsgewinne oder bei niedrigeren

Steuersätzen für „erarbeitetes“ als für „nichterarbeitetes“ („fundiertes“) Einkommen.

4. Wir haben schon darauf hingewiesen, daß der Monopolprofit eines öffentlichen Unternehmens sehr nahe der Steuer verwandt ist. Es besteht unter diesem Gesichtspunkt kein wesentlicher Unterschied zwischen den Einnahmen der französischen Regierung aus dem Tabakmonopol und denen der englischen Regierung aus den Tabakabgaben der privaten Händler. Öffentliche Unternehmungen mit Monopoleinnahmen lassen sich nicht immer scharf unterscheiden von solchen ohne Monopolstellung. Das Kriterium ist nicht, ob eine öffentliche Körperschaft das absolute Monopol eines Gutes oder einer Leistung besitzt, denn erstens sind äußerst wenige Monopole absolut, wenn man die Ersatzstoffe in Betracht zieht, die herangezogen werden oder herangezogen werden können; so ist z. B. ein gesetzliches Eisenbahnmonopol der Regierung dem Wettbewerb des Privattransports zu Wasser, Land und Luft ausgesetzt. Und zweitens braucht ein Monopol nicht absolut zu sein, um die Macht zur Preiserhöhung über die Produktionskosten zu verleihen. Diese Macht ist im allgemeinen überall dort vorhanden, wo ein beträchtlicher Teil des Gesamtangebots an Gütern oder Dienstleistungen unter der Kontrolle eines Anbieters steht. Entscheidend ist, ob eine solche Monopolstellung praktisch ausgenutzt wird oder nicht; denn eine öffentliche Körperschaft, die ein Unternehmen leitet, kann in weitem Umfange eine Monopolstellung innehaben, es aber als im öffentlichen Interesse gelegen erachten, die Ware zu den Produktionskosten oder sogar darunter zu verkaufen. Die praktische Schwierigkeit bei der Anwendung dieses Kriteriums liegt in der Feststellung der Produktionskosten eines öffentlichen Unternehmens. Was für Beträge soll man für Verzinsung des Kapitals, für Abschreibungen usw. einsetzen? Wenn jemand das tatsächliche Vorhandensein dieser Schwierigkeiten bezweifelt, sollte er einmal den Versuch machen, die Produktionskosten des englischen Postdienstes zu berechnen.

Zwischen **Gebühren** einerseits und **Steuern** und öffentlichen Monopoleinnahmen andererseits gibt es keine genaue Trennungslinie; so sind die Kosten einer Dienstleistung oft geringer als die Gebühren, die dafür erhoben werden. Eben- sowenig lassen sich Gebühren und Einnahmen aus öffentlichen Unternehmungen aller Art scharf auseinanderhalten; denn man kann diejenigen Dienstleistungen, die „ihrer Natur nach“ privatwirtschaftlich sind, nicht deutlich gegen jene abgrenzen, die es nicht sind. Daher schlagen auch manche Schriftsteller vor, alle Einnahmen der Post als Gebühren aufzufassen. Schließlich ist auch keine scharfe Unterscheidung möglich zwischen Einnahmen aus öffentlichen Unternehmungen und solchen Vermögensstücken, die nicht von der öffentlichen Hand selbst bewirtschaftet werden, denn irgendwelche Oberaufsicht und Regelung ist selbst bei der ganz routinemäßigen Verwaltung öffentlicher Ländereien erforderlich, und falls Pläne für Ausforstungen, Bewässerungen usw. aufgestellt werden, stellt das nicht weniger eine Unternehmung dar als die Beförderung von Briefen und Telegrammen.

Das wichtigste Ergebnis dieser Untersuchung ist nach all dem, daß man die Quellen der öffentlichen Einnahmen zwar sehr wohl klassifizieren kann, daß jedoch viele der angenommenen Unterscheidungen sich nicht klar auseinanderhalten lassen, so daß auch hier, wie überall, das Suchen nach einer Einteilung lehrreicher ist als die schließlich gefundene Einteilung selber.

Fünftes Kapitel.

Die Einteilung der Steuern.

1. Wir haben gesehen, daß eine Steuer eine von einer öffentlichen Körperschaft auferlegte Zwangslast ohne direkten Zusammenhang mit einer Gegenleistung an den Steuerzahler ist, und nicht als Strafe für eine Gesetzesverletzung aufgefaßt werden darf. Auberon Herbert, ein anarchistischer Philosoph, vertritt die Auffassung, daß die Be-

steuerung moralisch niemals zu rechtfertigen sei. Diese absonderliche und exzentrische Auffassung kann hier übergangen werden. Immerhin braucht die Besteuerung — obwohl an sich zu rechtfertigen — noch nicht notwendig zu sein, oder doch nur in geringem Umfange, wenn nämlich andere Quellen öffentlicher Einnahmen ergiebiger sind: wenn z. B. das Gemeinwesen größere Flächen ertragreichen Landes besitzt, oder wenn es mehr zum guten Tone gehören würde, daß die wohlhabenden Bürger dem Staate beträchtliche freiwillige Spenden zufließen lassen. Wenn etwa der Londoner Gemeinderat der einzige Großgrundbesitzer der Gegend wäre, würden die Gemeindesteuern in London viel niedriger sein, als sie jetzt sind¹⁾. Weiter: wenn freiwillige Spenden an die Staatskasse dieselbe vage, aber doch deutlich wahrnehmbare Beziehung zur Verleihung „öffentlicher Ehrungen“ („honours“) herstellen würden, wie heute die Beiträge zu den Fonds gewisser Parteien, so könnte die Steuerlast in Großbritannien erleichtert werden, jedenfalls solange, bis ein stark vermehrtes Angebot den Kaufpreis eines Viscount-Titels oder Ordens im britischen Imperium ernstlich herabgesetzt hätte. Selbst dann könnte die geniale Erfindung neuer „Ehrungen“ die Ebbe für eine Zeit aufhalten; bei der heutigen Konjunktur jedoch sollten wir öffentliche Einnahmen statt aus freiwilligen Gaben lieber aus der geschickten Leitung öffentlicher Unternehmungen zu erzielen suchen. Wie die Dinge liegen, sind jedenfalls hohe Steuern in allen modernen Gemeinwesen eine Notwendigkeit, und mit wachsenden öffentlichen Ausgaben wächst auch die Besteuerung.

2. Die Einteilung der Steuern in vielen Lehrbüchern ist noch unfruchtbarer als die der öffentlichen Einnahmen im allgemeinen, aber einige Begriffsbestimmungen sollen doch hier Erwähnung finden. Die üblichste Einteilung ist

¹⁾ Ein kanadischer Student, der meine Kollegien besuchte, erzählte mir, daß die Stadtverwaltung in Guelph (Ontario) keine kommunalen Steuern erhebt, sondern lediglich von den Renten der städtischen Ländereien lebt, die sie an die Canadian Pacific Railway verpachtet hat.

die in direkte und indirekte Steuern. Die dieser Unterscheidung gewöhnlich¹⁾ zugrunde liegende Vorstellung ist die, daß eine direkte Steuer wirklich von denjenigen bezahlt wird, dem sie gesetzlich auferlegt ist, während eine indirekte Steuer einer bestimmten Person zwar auferlegt ist, aber ganz oder teilweise von einer anderen getragen wird infolge einer Änderung des Preises, der bei einem Vertragsschluß der beiden Personen ausgemacht wird. Eine Steuer ist aber nicht bloß deshalb eine indirekte, weil sie einer Person auferlegt und von einer anderen bezahlt wird: so wird unter Schedule A der englischen Einkommensteuer die sogenannte Landlords Property Tax (Steuer vom Grundeigentum), die eine Steuer vom Einkommen auf Grundeigentum und Hausbesitz darstellt, vom Inhaber erhoben, der jedoch das gesetzliche Recht hat, um ihren Betrag die Rente zu kürzen, die er dem Eigentümer zahlt — ein Recht, das durch Vertrag nicht aufgehoben werden kann. Weder die Auferlegung dieser Steuer, noch irgendeine Änderung in ihrer Höhe führt zu einer Änderung der Vertragsbedingungen zwischen Besitzer und Eigentümer. Man kann also sagen, daß es sich hier um eine direkte Steuer handelt, die gesetzlich der Eigentümer zu tragen hat, die aber beim Inhaber erhoben wird.

Unter einer indirekten Steuer versteht man kurz gesagt eine Steuer, die abgewälzt werden kann, während das bei einer direkten nicht möglich ist. Diese Unterscheidung ist jedoch weniger grundlegend und nützlich, als man gewöhnlich annimmt: wir werden das später bei Behandlung der Abwälzung und der Steuerwirkungen noch deutlicher sehen. Auch ist die erwähnte Unterscheidung, so wie man sie gewöhnlich anwendet, keineswegs stets eindeutig. Die Einkommensteuer gilt gewöhnlich als direkte, aber der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten ließ sie 1861 als indirekte gelten, um sie als verfassungsmäßig zulässig erklären zu können; freilich war das nur die Nationalökonomie kluger Juristen in einer schwierigen Situation. Die Erbschafts-

¹⁾ Vgl. jedoch Nr. 6 dieses Kapitels.

steuer und andere Vermögenssteuern gelten gewöhnlich als direkte, Steuern auf Waren und Umsätze aller Art als indirekte Steuern. Zweifel an dieser Einteilung steigen aber auf, wenn man bedenkt, daß Waren sich von andersartigem Eigentum in den meisten Fällen nur dadurch unterscheiden, daß sie weniger dauerhaft sind und daß andererseits die Erbschaftssteuer lediglich eine Steuer auf eine besondere Art von Umsätzen darstellt; auch hat die öffentliche Meinung niemals entschieden, zu welcher Kategorie man die Kriegsgewinnsteuern zu rechnen habe.

Manche Schriftsteller sehen das unterscheidende Merkmal zwischen direkten und indirekten Steuern darin, daß der Gesetzgeber in diesem Falle die Abwälzung beabsichtigt habe und in jenem nicht. Aber diese Unterscheidung führt zu weiteren unnötigen Schwierigkeiten, denn die Absicht des Gesetzgebers und die tatsächlichen Abwälzungsvorgänge brauchen nicht übereinzustimmen. Es gibt sogar Gesetzgeber, die das Problem der Abwälzung nicht einmal sehen und annehmen, daß alle Steuern von denen bezahlt werden, denen sie gesetzlich auferlegt werden. Ich erinnere mich, daß ich im Jahre 1911 ein Mitglied der englischen Regierung fragte, ob das Kabinett oder das Finanzministerium sich von den Abwälzungsvorgängen bei den Beitragsleistungen eine Vorstellung gemacht habe, die Arbeitgeber und -nehmer nach dem Sozialversicherungsgesetz des Jahres wöchentlich aufzubringen hätten. Der Minister konnte nicht einsehen, daß man sich dabei von irgend etwas eine Vorstellung zu machen habe: der Arbeiter zahlt 4 d, der Arbeitgeber 3 d und der Staat 2 d, der Arbeiter erhält also 9 d für 4 d, meinte er. In diesem Falle ist es für den Nationalökonom am besten, die Absichten des Gesetzgebers außer acht zu lassen.

Bei oberflächlicher Betrachtung hält man es oft für eine finanzpolitische Leistung, direkte und indirekte Besteuerung im Gleichgewicht zu halten, eine Ansicht, die durch Gladstones bekanntes Beispiel unterstützt wird, in welchem er diese beiden Einkommensquellen mit „zwei anziehenden Schwestern“ vergleicht, zwischen denen er

„vollständig unparteiisch“ stehe in dem Glauben, daß es „nicht nur Recht, sondern sogar Pflicht des Finanzministers sei, seine Aufmerksamkeit ihnen beiden gleichmäßig zuzuwenden“.

Diese Ansicht vom „Gleichgewicht“ geht Hand in Hand mit einer Auffassung von der angemessenen Verteilung der Steuerlast auf die Volksschichten, von der später die Rede sein wird, und mit dem Glauben, daß direkte Steuern von den Reichen und indirekte von den Armen bezahlt werden. Für diesen Glauben lassen sich keinerlei theoretische, wohl aber einige praktische Gründe anführen: Die meisten direkten Steuern im modernen Gemeinwesen legen in der Tat den Reichen größere Lasten auf als den Armen, entsprechend der Höhe ihrer Einkommen, und bei den meisten indirekten Steuern ist das Gegenteil der Fall. Aber das Umgekehrte würde eintreten, wenn die direkte Besteuerung sich auf eine Kopfsteuer gleicher Höhe für jeden Bürger beschränkte und die indirekte auf Steuern auf Luxuswaren, deren Beschaffung sich nur der Reiche leisten kann.

3. Es gibt noch eine Menge andere Einteilungen, die aber, obgleich sie mitunter mit großer Ausführlichkeit diskutiert werden, viel weniger wichtig sind, als man auf den ersten Blick annehmen könnte. Man betrachte z. B. den Unterschied zwischen der Einkommen- und der Vermögenssteuer: es kann keinen Unterschied ausmachen, ob ein gegebenes Einkommen durch eine nicht gestaffelte Steuer auf den Jahresertrag oder eine ähnliche Steuer auf den Kapitalwert des Besitztums erfaßt wird, solange das Verhältnis des Ertrags zum Kapitalwert in allen Steuerfällen das gleiche ist. Wenn z. B. jenes Verhältnis 1 : 20 ist, wird eine Steuer von 1 sh und 8 d auf 1 £ bei einem Ertrag von jährlich 500 £ dasselbe einbringen wie eine Steuer von 1 d auf 1 £ bei einem Kapital von 10 000 £. Wenn freilich jenes Verhältnis sich ändert, wird eine Steuer auf den Kapitalwert in den Fällen härter sein als auf den Jahresertrag — vorausgesetzt, daß sie in beiden Fällen dasselbe Aufkommen zeigen würde —, in denen das Verhältnis des Kapitalwerts zum Ertrag ungewöhnlich hoch ist, und leichter in den

Fällen, in denen es ungewöhnlich niedrig ist. So werden die Eigentümer unentwickelter oder „unterentwickelter“ Terrains härter getroffen werden als die Eigentümer vollentwickelter Terrains. Deshalb befürworten diejenigen, die die Grundbesitzer zwingen wollen, ihr Land der besten Verwendung zuzuführen, eine Steuer auf den Kapitalwert statt auf den jährlichen Ertrag. Ähnlich werden auch Besitzer von goldsicheren, festverzinslichen Papieren härter getroffen als Besitzer von Spekulationspapieren/

Die genannte Unterscheidung zwischen Steuern, die auf das Einkommen und auf das Kapital gelegt werden, wird oft verwechselt mit der ganz andersartigen zwischen Steuern, die aus dem Einkommen und aus dem Kapital gezahlt werden. Aber es ist nicht einzusehen, weshalb eine auf das Kapital gelegte Steuer nicht aus dem Einkommen bezahlt werden sollte und umgekehrt. Ein Erbschaftsteuerpflichtiger kann die Abgabe aus dem Einkommen zahlen; ein anderer kann, um Einkommensteuer zu zahlen, Effekten verkaufen oder bei seiner Bank Schulden machen. Die Regel: „Besteure Einkommen, nicht Kapital!“, die mitunter zum Rang eines Leitsatzes der Finanzpolitik erhoben wird, ist also doppeldeutig: sie kann sich auf die Quelle der Zahlung beziehen und sich auf den Gedanken gründen, das Steuersystem solle die Kapitalbildung so wenig wie möglich hindern. Oder aber sie kann sich auf die Bemessung der Steuer beziehen und dem Einkommen als Grundlage der Bemessung gegenüber dem Kapital den Vorzug geben. Beide Deutungen jener Regel werden uns später beschäftigen.

4. Manchmal findet man die Unterscheidung zwischen Steuern auf Vermögen und Steuern auf Waren. Sie zielt, wie schon bemerkt, auf die relative Dauerhaftigkeit der Güter ab. Grund und Boden ist unter diesem Gesichtspunkt offenbar Vermögen, Zucker offenbar eine Ware; Häuser und Maschinen stehen in der Mitte, da sie eine kürzere Dauerhaftigkeit haben als Grund und Boden, und eine größere als Zucker. In der Praxis fragt man bei dieser Unterscheidung oft nur, ob die Steuer periodisch

gezahlt wird oder ein für allemal; im ersten Falle kann das Objekt gewöhnlich als Vermögen gelten, im zweiten als Ware. Im ersten Falle braucht die Erhebung übrigens nicht in regelmäßigen Abständen zu erfolgen: eine Erbschaftsteuer kann vernünftigerweise als Vermögenssteuer aufgefaßt werden, obwohl sie in unregelmäßigen Zeitabständen erhoben wird. Die englischen Kommunalabgaben, die eine laufende Steuer vom Ertrage des Grund und Bodens und der Gebäude darstellen, behandeln die Gebäude als Vermögen, während eine Steuer, die ein für allemal vom Kapitalwert des Neubaus erhoben würde, diesen als Ware behandeln würde.

Warensteuern sind entweder nach dem Gewicht („spezifische Steuern“) oder nach dem Wert bemessen. Die Grundlage einer spezifischen Steuer ist eine physikalische Größe (wie Gewichts- oder Volumeneinheit); z. B. eine Steuer von 1 sh auf das Pfund Tee, oder von 50 sh auf die Gallone Bier. Eine Wertsteuer, die auf der Tauschwerteinheit beruht, ist beispielsweise eine Steuer von $\frac{1}{3}$ des Wertes der aus Deutschland eingeführten Blasinstrumente.

5. Eine Unterscheidung anderer Art ist die zwischen Steuern, die nur vorübergehend und denjenigen, die relativ dauernd erhoben werden sollen. Ein Beispiel der ersten Art würde gegeben sein, wenn eine besondere Steuer auf das Einkommen, Vermögen oder die Kriegsgewinne einer Privatwirtschaft gelegt würde, um die baldige Rückzahlung eines großen Teiles der öffentlichen Schuld zu ermöglichen. Ein Beispiel für die zweite Art — die Dauersteuer — ist die englische Einkommensteuer, mindestens seit Gladstones Tode, wenn auch viele Steuerzahler auf eine Ermäßigung der gegenwärtigen Sätze hoffen. Der Wert dieser Unterscheidungen liegt vor allem in ihrer Beziehung zu dem Verhalten des Steuerzahlers, das je nach den Aussichten zukünftiger Besteuerung verschieden zu sein pflegt¹⁾.

6. Es kommt auch vor, daß man eine Besteuerung von Personen und von Sachen unterscheidet; dieser Satz

¹⁾ Vgl. Kap. X, § 3—8.

kann jedoch mindestens drei verschiedene Auslegungen erfahren. Der ursprüngliche Sinn einer Personalsteuer würde einerseits eine Kopfsteuer umfassen, sei es in gleicher Höhe für alle, sei es irgendwie willkürlich abgestuft, und andererseits alle Steuern auf Grund eines rein persönlichen Merkmals des Steuerzahlers, wie sie Größe, Gewicht, Religion, Augen- oder Haarfarbe darstellen; Sachgütersteuern hingegen würden alle Steuern umfassen, die auf außerhalb der Person des Steuerzahlers liegenden Kriterien beruhen, wie Einkommen, Mietzins oder Rauchtabakkonsum. In diesem Sinne verstanden, würde die genannte Unterscheidung ohne jeden praktischen Wert sein, da heute alle Steuern — von wenigen unwichtigen Ausnahmen abgesehen — auf Sachgütern und nicht auf Personen liegen.

Eine andere Auslegung, die jene Unterscheidung mitunter erfahren hat, besagt, daß einige Steuern von Personen und andere von Sachgütern bezahlt werden¹⁾. Das ist jedoch ein ungeheurer Irrtum. Es ist natürlich, von Land-, Einfuhr-, Industrie- und Handelsabgaben zu sprechen, wenn man an die Bemessungsgrundlagen denkt. Aber weder leblose Güter, wie Landparzellen und Einfuhrwaren, noch allgemeine Begriffe, wie Industrie und Handel, sind begabt mit Kassen und Bankguthaben, aus denen heraus sie unabhängig von Personen zahlen können. Kurz, es ist eine triviale Selbstverständlichkeit, daß alle Steuern von Personen und nicht von Sachen bezahlt werden.

In einem dritten Sinne endlich werden Personalsteuern manchmal als gleichbedeutend mit direkten Steuern und

¹⁾ Vgl. z. B. Giffens Bemerkungen auf S. 93/94 der „Memoranda on the Classification and Incidence of Imperial and Local Taxes“ (C. 9258, 1899): „Gemeindesteuern von dauerndem Sachvermögen sind meistens Lasten auf dem Sachvermögen selbst und daher keine eigentliche Besteuerung, d. h. nicht Beiträge zu den Staatsausgaben von Personen, die diese Steuern in derselben Weise zu tragen hätten, wie die Einkommensteuer von den Betroffenen zu tragen ist. . . Erbschaftssteuern treffen nicht den Erblasser, weil sie nicht erhoben werden, bevor er aufgehört hat, Eigentum zu besitzen, und nicht die Erben, weil sie nur mit Willen und Erlaubnis des Staates selbst überhaupt erben können.“

Steuern auf Sachen als gleichbedeutend mit indirekten behandelt. Aber die Begriffe „direkte“ und „indirekte“ Steuern werden hier in — wie man zu sagen pflegt — verwaltungstechnischem Sinne gebraucht. So betrachten „Finanzpraktiker diejenigen Steuern als direkte, welche dauernd und wiederkehrend erhoben werden, während einmalige und bei besonderen Gelegenheiten erhobene Abgaben unter die indirekten gerechnet werden“¹⁾. Es besteht nun keinerlei logischer Zusammenhang zwischen dieser Unterscheidung in direkte und indirekte Steuern und der obenerwähnten, die das Kriterium in der Abwälzbarkeit sieht; diese ermüdend doppelsinnige Anwendung der Begriffe ist ein Argument mehr für ihre Abschaffung. Andere Schriftsteller haben eine Unterscheidung, die annähernd der zwischen direkten und indirekten Steuern im verwaltungstechnischen Sinne gleichkommt, zwischen „Personal-“ und „spezifischen“ Steuern sowie zwischen „subjektiven“ und „objektiven“ Steuern eingeführt. Aber die ganze Unterscheidung ist unklar und unfruchtbar für das Studium der finanzpolitischen Grundsätze.

7. Einige Steuern gibt es, deren Einreihung in die Steuereinteilungen auf den ersten Blick zweifelhaft erscheinen mag: Stempelsteuern, Steuern auf Geschäftsgewinn, Verkäufe und Umsatz seien hierfür als Beispiele genannt. Aber eine kurze Überlegung wird erkennen lassen, daß eine Stempelabgabe oder Stempelsteuer nicht eine besondere Art von Steuer ist, sondern nur eine besondere Methode der Steuererhebung darstellt. Man wird unter gewissen Umständen verpflichtet, Stempel von bestimmtem Wert von einer Behörde zu kaufen und sie auf gewisse Dokumente zu kleben. Viele Verkehrssteuern werden auf diese Weise erhoben, und an sich könnte jede Steuer so erhoben werden; es ist lediglich eine Frage der verwaltungstechnischen Zweckmäßigkeit. So schlagen die Befürworter einer wöchentlichen Einkommensteuer der Lohnempfänger vor, diese Steuer mittels Zusatzmarken auf

¹⁾ Bastable, Public Finance, S. 291.

den Krankenversicherungskarten einzuziehen. Und auch eine Steuer auf Geschäftsgewinne ist nur eine bestimmte Art Einkommensteuer, während eine Verkaufs- oder Umsatzsteuer nur die verkauften oder umgesetzten Güter besteuert.

Sechstes Kapitel.

Über einige Merkmale eines guten Steuersystems.

1. Jedes System der Finanzpolitik muß man als Ganzes betrachten, ehe man seine Vorzüge und Nachteile endgültig beurteilen kann. Ebenso muß man jedes Steuersystem als Ganzes betrachten, denn die einzelnen Steuern vermögen sich hinsichtlich ihrer Wirkungen gegenseitig zu korrigieren und auszugleichen.

Angenommen, daß in einem gegebenen Jahre ein gegebener Betrag durch Besteuerung aufgebracht werden soll, so werden verschiedenartige Steuersysteme eine verschiedenartige Verteilung der Gesamtsteuerlast zur Folge haben, und diese Last selbst wird unter dem einen System größer sein als unter dem anderen; auch verschiedene Wirkungen auf die wirtschaftliche Wohlfahrt des Gemeinwesens werden verschiedenartige Steuersysteme zeitigen. Diese Fragen werden uns in den nächsten sieben Kapiteln beschäftigen. In diesem Kapitel wollen wir lediglich einige einleitende Bemerkungen machen.

2. Die vergleichsweisen Vorzüge des Allein- und des Mehrsteuersystems sind oft diskutiert worden. Man schlägt verschiedene Typen von Alleinsteuersystemen vor: so befürworteten die Physiokraten eine Alleinststeuer auf die Bodenrente, da sie glaubten, daß schließlich doch alle Steuern auf den Boden abgewälzt würden und daß es nur Mißverständnisse beseitige, wenn man sie gleich an der rechten Stelle erhöhe. Allein diese Meinung beruht auf einer falschen Abwälzungstheorie. Henry George machte einen ähnlichen Vorschlag, teils aus dem Gedanken heraus, daß eine Rentenbesteuerung im Gegensatz zu allen anderen Steuern keine Hemmung der Industrie bedeute — eine Meinung, in der

ein Kern von Wahrheit steckt, wie wir später sehen werden —, und teils aus Gründen vermutlich ethischen Charakters, auf die wir weniger Gewicht zu legen brauchen. Es gibt jedoch zwei schwere Einwände gegen eine Alleinsteuern dieser Art. Der erste ist der, daß sie in den meisten modernen Gemeinwesen nicht genügend Ertrag abwerfen würde, um die öffentlichen Ausgaben zu bestreiten; der zweite ist der, daß sie eine sehr schlechte Verteilung der Steuerlast bedeuten würde. Denn ein Millionär, der keinen Grund und Boden besitzt, würde gar keine Steuern zahlen, während ein Armer, der all sein Hab und Gut in seinem Hause angelegt hat, als Steuer einen beträchtlichen Teil seines Einkommens abzuführen hätte.

Viel gewichtigere Gründe sprechen für eine Alleinsteuern auf das Einkommen. Eine derartige Steuer könnte man einführen, um alle normalerweise einkommenden Steuererträge abzulösen, und mittels Staffelung, Differenzierung und anderer Maßnahmen könnte man dazu gelangen, die Steuerlast auf die Einzelnen in der jeweils erwünschten Richtung zu verteilen. Allerdings gibt es außer gewissen, gegen jede Alleinsteuern sprechenden Bedenken noch drei besondere, die gegen eine Beschränkung auf die Einkommensteuer sprechen. Der erste Einwand ist der, daß die Erhebung einer solchen Steuer bei kleinem Einkommen relativ schwierig und kostspielig ist¹⁾. Der zweite Einwand ist der, daß sie keine besondere Abgabe von den Erben großer Vermögen — einer außerordentlich steuerkräftigen Klasse! — erzielt. Und der dritte Einwand ist der, daß sie mehr als andere Steuern das Sparen beeinträchtigt. Das erste Bedenken läßt sich in gewissem Umfange durch Verbesserung der Verwaltungstechnik beseitigen und würde in der Tat nicht entstehen, wenn man bestrebt wäre, die Steuerlast so zu verteilen, daß die kleinen Einkommen vollkommen steuerfrei wären. Das zweite Bedenken kann man dadurch beseitigen, daß man Erbschaften oder Geschenke zur Zeit ihres Anfalls als steuerbares Einkommen behandelt. Viele Gründe sprechen für eine derartige Steuerpolitik, und

¹⁾ Vgl. Kap. XII, 1.

mitunter hat man sie wirklich angewendet, so z. B. bei der Einkommensteuer der Vereinigten Staaten von 1861. Das dritte Bedenken endlich kann man beseitigen dadurch, daß man die Ersparnisse vom steuerbaren Einkommen ausschließt und damit eine Alleinsteuernicht auf persönliches Einkommen, sondern auf persönliche Ausgaben legt. Beim gegenwärtigen Stand unserer Verwaltungstechnik stößt dieses Schema allerdings auf praktische Schwierigkeiten; außerdem würde es große Kosten verursachen und reichlich Gelegenheit zu unkontrollierbarer Steuerhinterziehung geben. Der bequemste Weg der Ausgabenbesteuerung ist eben der, Waren und Dienste selbst zu besteuern und nicht auf dem Umwege über das persönliche Einkommen. Warensteuern aber müssen notwendig mannigfacher Art sein; keine Alleinsteuern auf eine besondere Ware würde genügenden Ertrag abwerfen. Vor allem würde, wenn der Versuch mit einer Ware gemacht würde, für die sich leicht Ersatz beschaffen ließe, ihre hohe Besteuerung sie ganz außer Gebrauch setzen, während der Versuch bei einer lebensnotwendigen Ware, für die nicht leicht Ersatz zu schaffen wäre, eine sehr schlechte Verteilung der Steuerlast zur Folge hätte, da die Armen einen viel größeren Teil ihres Einkommens dafür zahlen müßten als die Reichen.

Eine Abart der Alleinsteuern auf das Einkommen ist eine Alleinsteuern auf den Kapitalwert des Besitzes. Freilich kommt ihr nur eine geringere Bedeutung zu, da sie nicht auf Arbeitseinkommen fällt, sondern als Quelle hier lediglich Einkommen aus Besitz in Betracht kommt. Weiter lehrt sowohl die Theorie wie die Praxis, daß das Einkommen eine bessere Bemessungsgrundlage der Besteuerung darstellt als der Kapitalwert des Besitzes. Denn bei jener kann — falls das Gesetz juristisch klar ist — nur die tatsächliche Höhe des Einkommens fraglich sein; bei dieser hingegen sind nicht nur Tatsachen streitig, sondern auch Standpunkte (z. B. bei der Bewertung vieler Besitzarten, die keinen ausgesprochenen Marktwert haben). Dem relativen Erfolg einer Finanzmaßnahme wie der englischen Einkommenbesteuerung kann man beispielsweise den relativen Fehl-

schlag der allgemeinen Vermögensbesteuerung der Vereinigten Staaten gegenüberstellen, den Professor Seligman und andere Autoren bezeugen.

3. Die erwähnten Argumente gegen einzelne Arten der Alleinsteuern werden durch gewisse allgemeine Argumente gegen jede Alleinsteuern verstärkt. Denn erstens werden persönliche Ungerechtigkeiten, die bei einer Alleinsteuern entstehen können, bei einer Mehrzahl von Steuern leichter auszugleichen sein, und zweitens kann Steuerflucht, die bei einer Alleinsteuern verhältnismäßig leicht ist, schneller infolge der Zwickmühle aufgedeckt werden, in die eine Mannigfaltigkeit von Steuern den Steuerzahler bringen kann. So können die Einschätzung zur Erbschaftssteuer und die früheren Einschätzungen zur Einkommensteuer des Verstorbenen sich gegenseitig kontrollieren. Weiter machte die schlecht veranlagte Bodenabgabe im englischen Budget von 1909, obgleich sie niemals einen nennenswerten Ertrag einbrachte, doch eine Abschätzung des Bodens notwendig, die sich, wenn sie auch nie vollendet wurde, durch die indirekten Erhöhungen des Erbschaftssteuerertrags bezahlt gemacht haben soll.

Aus all diesen Gründen wiegen die Bedenken gegen eine Alleinsteuern ziemlich schwer. Eine Ausnahme kann vielleicht für kommunale Behörden gemacht werden, die verhältnismäßig wenige Funktionen auf einem verhältnismäßig kleinen Gebiet ausüben. Gründe der Bequemlichkeit bilden hier ein starkes Argument für eine Allgemeinsteuern auf „Immobilien“ oder unbeweglichen Besitz. Die lokalen Abgaben in England mögen in gewisser Hinsicht zur Illustration dienen, obgleich andererseits geltend gemacht wird, daß derartige Abgaben besser nach dem Kapital oder auch dem Ertrag des Bodens allein statt nach dem Ertrag von Boden plus Gebäuden — wie es gegenwärtig der Fall ist — bemessen werden. Denn die kommunalen Abgaben sind in großem Umfange Gebäudesteuern¹⁾, und Gebäude

¹⁾ Lokale Abgaben sind nur zum Teil Steuern im eigentlichen Sinne des Wortes, zum Teil stellen sie den Preis dar, der vom Steuerzahler für besondere Leistungen der Lokalbehörde gezahlt wird.

sind kein gutes Steuerobjekt. Aber die kommunalen Abgaben sind in Wirklichkeit keine Alleinsteuern, denn die Kommunalbehörden beziehen einen beträchtlichen Teil ihrer Einkünfte aus Dotationen des Staates^{1, 2)}.

4. Obgleich also ein System mannigfacher Steuern einem Alleinsteuersystem vorzuziehen ist, so ist doch eine allzu große Mannigfaltigkeit der Steuern nicht erwünscht. Den Befürwortern einer „Erweiterung der Grundlagen des Steuersystems“ muß man mit Mißtrauen gegenüberstehen. Zu ihnen gehörte ein Arthur Young, der meinte, wenn er ein gutes Steuersystem beschreiben solle, so würde es dasjenige sein, das leicht und nirgends drückend eine unendliche Zahl von Punkten der Wirtschaft belaste³⁾. Aber die Gesamtlast eines solchen Systems ist nicht unbedingt geringer; wie Mathematiker jedenfalls bemerken werden, kann nämlich die Summe einer unendlich großen Zahl unendlich kleiner Gewichte größer sein als ein einzelnes mäßig großes Gewicht. Überdies verursacht eine große Zahl von Steuern, wie klein sie auch sein mögen, gewöhnlich große Kosten und viel Ärger bei der Eintreibung. Das Übel einer übertrieben großen Menge von Steuern wird in der Wirklichkeit durch die modernen Zolltarife illustriert und in der Theorie durch die zahllosen Entwürfe von „Phantasiesteuern“, die von dilettantischen Finanzpolitikern veröffentlicht werden.

Für ein modernes Gemeinwesen mit gutentwickeltem Wirtschaftsleben und vernünftig wirkendem Verwaltungs-

¹⁾ Wenn ferner eine Lokalbehörde, wie so häufig, einen bestimmten Ertrag aus Gemeindevermögen oder Kommunalbetrieben zieht, so kann dieser Ertrag gewisse Elemente einer Besteuerung aufweisen. Vgl. Kap. IV, 3—4.

²⁾ [In Preußen werden seit 1851 vom Staat erhebliche Zuschüsse zu den kommunalen Volksschulausgaben geleistet (für 1925 333 Millionen); ebenso erhalten seit 1872/73 die Provinzen und Kreise staatliche Dotationen (für 1925 44 Millionen). Außerdem geben die Länder den Ertrag der Kraftfahrzeugsteuer, der ihnen vom Reich überwiesen wird, bestimmungsgemäß an die Kommunalverbände zum Zwecke der Wegeunterhaltung weiter.]

³⁾ Zitiert nach Bastable: Public Finance, S. 344.

system ist der richtige Weg auf diesem Gebiete deutlich vorgezeichnet. Das beste ist, sich auf einige wenige einträglichen Steuern für die Hauptmasse des Staatsbedarfs zu verlassen. Insofern es erwünscht ist, die Reichen zu besteuern, sind Einkommen- und Erbschaftssteuer die besten Mittel; insofern die Besteuerung der Armen erwünscht ist, sind dies Steuern auf einige wenige Güter des Massenverbrauchs, vorzugsweise auf solche, die nicht notwendig sind für Gesundheit und Leistungsfähigkeit. Gewisse Güter, für die der Alkohol das wichtigste Beispiel bildet, sollten wegen ihrer besonderen Vorzüge oder vielleicht besser ihrer besonderen Nachteile besteuert werden, vollkommen unabhängig von der Frage der Verteilung der Steuerlast auf die verschiedenen Gesellschaftsklassen. Andere Steuern mit besonderem Objekt mögen außerdem manchmal begründeterweise auferlegt werden, jedoch ist es wünschenswert, ihre Zahl in engen Grenzen zu halten¹⁾.

Fast überall, sogar in Großbritannien, dessen Steuersystem einfacher ist als in irgendeinem anderen größeren modernen Staate, haben sogenannte „historische Ursachen“ zu einer nutzlosen Vielheit der Steuern und zu nutzloser Verwickeltheit der Erhebungsmethoden geführt. Aber gerade auch wenn die Anzahl der Steuern verringert ist, müssen gewisse Steuern im Aufbau vielleicht etwas verwickelt sein (wie z. B. die englische Einkommen- und Erbschaftssteuer), wenn das Steuersystem als Ganzes zufriedenstellend wirken soll.

5. Hier mag ein weiterer Streitpunkt gelegentlicher Diskussionen berührt werden: ist es für ein gutes Steuersystem charakteristisch, daß die Steuern möglichst viel oder möglichst wenig „drücken“ sollen? Der einfache Mann wird der Ansicht zuneigen, daß die beste Steuer die ist,

¹⁾ Man vergleiche das Urteil Lord Leverhulmes (The Six Hour Day, S. 18): „Die einzig vernünftige und gesunde Steuerpolitik ist, alle Warensteuern zu vermeiden, ausgenommen auf Luxuswaren (und auch Luxussteuern nur zum Zwecke der Sicherung des öffentlichen Einkommens zu erheben), und den Restbedarf hauptsächlich aus gestaffelten Einkommen- und Erbschaftssteuern zu decken.“

deren Druck am wenigsten gespürt wird, d. h. die das geringste Maß an Unbequemlichkeiten und bewußtem Opfer für den Steuerzahler mit sich bringt. Einige asketische Denker jedoch stehen auf dem Standpunkt, daß die Menschheit nur durch Leiden lernen kann und daß wir zu politischer Verantwortlichkeit nur erzogen werden können durch bewußte Entrichtung des Preises für unsere Größe — oder für unsere Torheit, je nachdem. So glauben manche, daß, wenn Deutschland nicht eine ungeheure Kriegsentschädigung zahlt oder wenigstens zu zahlen versucht, es in wenigen Jahren aufs neue einen frisch-fröhlichen Krieg beginnen werde, und ein schottischer Professor der Nationalökonomie glaubt, daß England in Versuchung kommen würde, das gleiche zu tun, wenn es auf dem Wege einer großen Vermögensabgabe die Kriegsschuld rasch aus der Welt schaffte, die sonst eine seiner eindrucksvollsten Kriegserinnerungen bilden würde. Man hat auch behauptet, daß, wenn die Einkommensteuer unbedenklich allen, auch den Armen, auferlegt würde, alle zur Vermeidung verschwendender Ausgaben mitwirken und die Armen dabei noch moralisch erzogen werden würden. Die Stellung, die man in diesen Streitfragen einnimmt, ist nicht ausschließlich wirtschaftlich bedingt. Ich persönlich teile die Ansicht des einfachen Mannes. Im einzelnen glaube ich, daß die Reaktion der Öffentlichkeit auf eine allgemeine Einkommensteuer, in einer modernen Demokratie neu eingeführt, keineswegs die von jenen asketischen Denkern erwartete wäre. Die öffentliche Meinung würde meiner Ansicht nach sich weniger mit der Frage beschäftigen, wie öffentliche Ausgaben eingeschränkt werden können, als vielmehr damit, die für die Reform Verantwortlichen aus dem Amte zu jagen und die Steuerlast gemäß den etwas rücksichtslosen und übertriebenen populären Vorstellungen von Gerechtigkeit neu zu verteilen. Andererseits führt die Erhöhung einer lange bestehenden Steuer — etwa der kommunalen Ertragssteuern — beim Publikum zweifellos zu dem häufig etwas schematischen Ruf nach „Sparsamkeit“.

6. Welche praktischen Folgerungen man aus der Entscheidung dieser wichtigen Kontroverse — in welchem Sinne man sie auch fällen mag — ziehen soll, ist jedoch keineswegs völlig klar. So nimmt man gewöhnlich an, daß eine Einkommensteuer härter empfunden wird als Verbrauchssteuern, die im Warenpreise mitbezahlt werden, ähnlich wie manche Medizin für Kinder in süßen Speisen eingenommen wird. (Die asketischen Denker sollten ein Gesetz durchbringen, nach dem der Krämer sagen muß, statt „das Pfund Marmelade kostet 18 Pfennig“: „Es kostet 16 Pfennig und die Zuckersteuer von 2 Pfennig zur Bezahlung der Kriegsanleihezinsen.“) Auf der anderen Seite trifft, wie wir später sehen werden¹⁾, eine Einkommensteuer nur die Grenzausgaben und Grenzersparnisse, während eine einzelne Verbrauchssteuer die Ausgaben für diese Ware allein²⁾ einschließlich der nicht an der Grenze stehenden trifft und so geeignet ist, eine größere Verringerung des Genusses herbeizuführen. Überdies wird die Einkommensteuer weniger hart empfunden, wenn sie „an der Quelle erhoben“ wird, d. h. noch bevor sein Geldeinkommen den Steuerzahler erreicht, als wenn er erst sein Einkommen in voller Höhe erhält und dann zu einem späteren Termin, wenn er den größeren Teil schon ausgegeben hat, eine Mahnung vom Finanzamt erhält. Die Erbschaftssteuer wird oft weniger hart empfunden, als man vermuten könnte, da sie gewöhnlich vom Testamentsvollstrecker bezahlt wird, noch ehe die Erben den Nettobetrag der Erbschaft ausgezahlt erhalten, und da die Steuerzahlung mit einer positiven Vermehrung des persönlichen Wohlstands der Erben und anderen Ereignissen zusammenfällt, die gewöhnlich Betrachtungen über Steuerzahlung in den Hintergrund drängen.

¹⁾ Vgl. Kap. X.

²⁾ Obgleich die Steuer den Erfolg haben kann, daß die Ausgaben für andere Waren eingeschränkt werden.

Siebentes Kapitel.

Die Steuerabwälzung.

1. Unter Steuerabwälzung¹⁾ versteht man gewöhnlich die Frage, wer die Steuer trägt: genauer ist es, zu sagen, daß die Steuer schließlich auf dem ruhen bleibt, der die direkte Geldlast der Steuer zu tragen hat. Jede Steuer ruft eine Anzahl wirtschaftlicher Wirkungen hervor, und es entsteht die Frage, ob es praktisch oder wünschenswert ist, das Spezialproblem der Steuerabwälzung von dem allgemeineren der Steuerwirkungen überhaupt zu trennen. Natürlich muß der Versuch einer solchen besonderen Behandlung gemacht werden, wenn sich irgend etwas über die Verteilung der direkten Geldlast der Steuer sagen läßt — ein Gegenstand, über den viel geschrieben worden ist.

Man muß unterscheiden zwischen der direkten und der indirekten Steuerlast und zwischen der Geldlast und den sonstigen realen Wirkungen der Steuer. Die gesamte direkte Geldlast, die durch irgendeine Steuer entsteht, ist gleich dem Gesamtsteuerertrag, der der öffentlichen Kasse zufließt. Jedem Schilling öffentlichen Einkommens entspricht ein Schilling direkter Geldlast auf irgend jemand²⁾. Es ist wahr, daß 1 Schilling Steuerlast für den Armen ein größeres Opfer bedeutet als für den Reichen: das ist eine Frage nicht der Abwälzung, sondern der direkten realen Wirkungen der Steuer. Und es ist gleichfalls wahr, daß,

¹⁾ [In Deutschland auch „Überwälzung“, gelegentlich „Weiterwälzung“ genannt. Andererseits verstehen manche unter „Abwälzung“ den Vorgang, daß ein kostensparendes Produktionsverfahren infolge der Steuerausschreibung schneller in den betreffenden Produktionszweig eindringt. (Aber irgend jemand muß auch dann die Steuerlast tragen!) Andere verstehen unter „Weiterwälzung“ den Vorgang, daß der Käufer eine Erhöhung seines Einkommens um den Betrag erzwingt, um den eine Warensteuer die Preise der Konsumartikel erhöht.]

²⁾ Ausgenommen den Grenzfall des Heimfallrechts, jene Form der Einkommensteuer, bei der der Besitz eines ohne Testament Verstorbenen, der keine auffindbaren — wenn auch noch so entfernten — Verwandten besitzt, bei seinem Tode dem Staate anheimfällt.

wenn der Zuckerpreis durch Besteuerung in die Höhe getrieben wird, eine Familie gezwungen sein kann, ihren Zuckerkonsum einzuschränken und so eine Einbuße an ihrer wirtschaftlichen Wohlfahrt zu erleiden: das ist eine Frage nicht der Abwälzung, sondern der indirekten realen Folgen der Steuer. Ferner ist es wahr, daß, wenn die Zuckersteuer von den Vorräten der Händler erhoben wird und einige Zeit verstreicht zwischen der Erhebung der Steuer und dem Verkauf der Vorräte, der Händler den Zinsbetrag endgültig verliert, den er sonst in dieser Zeitspanne für das Geld erhalten hätte, das er nun dem Steuereinnahmer gezahlt hat: das ist eine Frage nicht der Abwälzung, sondern der indirekten Geldlast der Steuer.

2. Es wird also eine Zuckersteuer, die beim Verkäufer erhoben wird, ganz vom Käufer getragen, wenn als unmittelbare Wirkung der Steuer der Preis mindestens um den Steuerbetrag steigt; ganz vom Verkäufer, wenn der Preis überhaupt nicht steigt; teilweise vom Käufer und teilweise vom Verkäufer, wenn der Preis um weniger als den vollen Steuerbetrag steigt.

An dieser Stelle können wir zeigen, wie wenig die Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern nach dem Merkmal der Abwälzung befriedigt¹⁾. Ehe wir entscheiden können, ob eine Steuer in diesem Sinne direkt oder indirekt ist, müssen wir die Abwälzungsvorgänge kennen, und das wird häufig nicht nur von der Natur der Steuer, sondern von anderen Umständen abhängen. So rechnet man eine Verbrauchssteuer gewöhnlich zu den indirekten; wenn sie jedoch, beim Verkäufer erhoben, den Preis der Ware überhaupt nicht erhöht, oder, beim Käufer erhoben, den Preis um den vollen Steuerbetrag senkt, dann muß sie als direkte Steuer angesprochen werden. Und wie wir später sehen werden, ist das Eintreten solcher Umstände nicht ausgeschlossen. Andererseits nimmt man gewöhnlich an, eine Einkommensteuer sei eine direkte Steuer. Der Umfang, in

¹⁾ Vgl. Kap. V, 2.

dem der Einkommensteuerzahler die Steuer abwälzen kann, ist zweifellos so gering, daß man diese Möglichkeit praktisch vernachlässigen darf. Wenn jedoch eine Erhöhung der Einkommensteuer eine Einschränkung der Ersparnisse zur Folge hat, die ihrerseits wiederum eine Erhöhung des Zinssatzes verursacht, so haben diejenigen Einkommensteuerzahler, die neue Ersparnisse zu diesem höheren Zinssatz anlegen, einen Teil der Steuer auf die abgewälzt, die neues Kapital nachfragen. Auch die Abwälzungsmöglichkeit einer Steuer auf Monopolerträge verändern sich mit dem Charakter der Steuer, und daher muß — um zwei Beispiele anzuführen, die uns später noch beschäftigen werden¹⁾ — eine dem Produktionsumfang proportionale Steuer zu den indirekten gerechnet werden, während eine vom Produktionsumfang unabhängige Steuer als direkte anzusprechen ist.

In der Theorie der Abwälzung kommt zwei allgemeinen Lehrsätzen die größte Bedeutung zu. Der erste besagt: je elastischer *ceteris paribus* die Nachfrage nach einer bestimmten Ware ist, um so mehr wird die Steuer den Verkäufer treffen. Und der andere besagt: je elastischer *ceteris paribus* das Angebot der besteuerten Ware ist, um so mehr wird die Steuer den Käufer treffen. Denn je elastischer die Nachfrage ist, um so mehr wird sie bei jeder Steigerung des Preises der besteuerten Ware zurückgehen, und um so weniger wird es daher für den Verkäufer einen Zweck haben, die Preise zu erhöhen. Und auf der anderen Seite wird das Angebot, je elastischer es ist, um so mehr bei jeder Steigerung der Produktionskosten (einschließlich Steuer) der besteuerten Ware zurückgehen, und um so weniger wird es daher für den Käufer einen Zweck haben, sich gegen die Preissteigerung (durch Einschränkung der Nachfrage) zur Wehr zu setzen. Kurzum: die Verkäufer suchen die eigentliche Last durch Einschränkung des Angebots auf die Käufer abzuwälzen, die Käufer wiederum durch Einschränkung der Nachfrage auf die Verkäufer. Die relative Geschicklichkeit der beiden Gruppen in der Verfolgung ihrer

¹⁾ Vgl. Nr. 5 dieses Kapitels.

Absichten bei geringstmöglichem Verlust für sich selbst entscheidet den Erfolg. Wenn eine oder beide der Gruppen zu monopolistischen Verbänden zusammengeschlossen sind, erfordert der Fall noch einige weitere Betrachtungen; wir wollen aber zunächst einige Beispiele für die Anwendung der beiden genannten Lehrsätze betrachten, Fälle, in denen sowohl bei den Käufern wie bei den Verkäufern freier Wettbewerb herrscht.

Es macht keinen wesentlichen Unterschied aus, ob gesetzlich der Käufer oder der Verkäufer zur Zahlung der Steuer verpflichtet ist, obgleich das die Zeitdauer beeinflussen kann, die bis zur vollzogenen Überwälzung der direkten Geldlast oder eines Teils derselben von einer Seite auf die andere verstreicht. Jede Steuer hat die Tendenz, eine Zeitlang dort „wo sie hinfällt, liegenzubleiben“. Jedoch bewirkt die Besteuerung einer gewöhnlichen Ware, wie etwa des Zuckers, eine schnellere Anpassung des Preises als z. B. eine Gebäudesteuer, da die Mietsverträge während ihrer Laufzeit nicht geändert werden können.

Fälle von vollkommen unelastischer Nachfrage treten in der Praxis selten — wenn überhaupt jemals — auf. Aber die Nachfrage nach Luxusartikeln ist elastischer als die nach lebenswichtigen Gütern, und daher wird — ceteris paribus — eine Steuer auf diese ihren Preis stärker in die Höhe treiben als eine gleiche Steuer auf Luxusartikel. Und andererseits ist die Nachfrage nach neuen, dauerhaften Gütern wie Gebäuden, von denen eine große Anzahl schon im Gebrauch ist, im allgemeinen elastischer als die Nachfrage nach Gütern, die leicht verderblich sind oder schnell verzehrt werden.

Fälle vollkommen unelastischen Angebots sind in der Praxis eher anzutreffen; so kann das Angebot an Grund und Boden in dichtbevölkerten Gegenden als absolut unelastisch angesehen werden. Es folgt daraus, daß eine Steuer auf den Boden allein, die die Meliorationen und sonstige Investitionen freiläßt, den Bodenpreis nicht in die Höhe treiben und vollständig auf dem Eigentümer liegenbleiben wird.

Wo jedoch das Angebot an Gütern überhaupt elastisch ist, dort ist es gewöhnlich auf die Länge der Zeit sehr elastisch und bedeutend elastischer als die Nachfrage. Wenn daher die Produktionsbedingungen Zeit gehabt haben, sich den durch die Besteuerung bewirkten Änderungen anzupassen, so wird der Hauptteil der Steuer stets vom Käufer zu tragen sein und nicht vom Verkäufer. Während der Anpassungsperiode jedoch kann die Elastizität des Angebots gering sein und ein großer Teil der Steuer auf dem Verkäufer liegenbleiben. So kann bei einer Produktion mit kostspieligen Anlagen und viel fixem Kapital die Elastizität des Angebots noch geraume Zeit nach Auferlegung der Steuer gering bleiben.

Zum Teil kann eine dem Verkäufer oder Käufer einer Ware auferlegte Steuer, statt gerade diesen Käufer oder Verkäufer zu treffen, vom Verkäufer einer anderen Ware getragen werden, die zur Herstellung jener ersten Ware notwendig ist, oder vom Käufer einer anderen Ware, zu deren Herstellung die besteuerte Ware ihrerseits notwendig ist. So kann ein Teil der Marmeladensteuer auf die Verkäufer von Glaskrausen abgewälzt werden, sofern diese durch die Steuer gezwungen sind, ihre Preise gegenüber den Marmeladenfabrikanten herabzusetzen.

Wenn man die eben erwähnten Komplikationen unberücksichtigt läßt, so lassen sich unsere beiden Hauptthesen in eine einzige zusammenfassen: die direkte Geldlast der Steuer auf irgendeine Ware verteilt sich auf Käufer und Verkäufer im Verhältnis der Elastizität des Angebots der besteuerten Waren zur Elastizität der Nachfrage. Also wird in dem Sonderfalle, wenn die Elastizität des Angebots gleich der Elastizität der Nachfrage ist, die Belastung gleichmäßig verteilt, und der Preis der besteuerten Ware steigt um die Hälfte des Steuerbetrags.

3. Die dargestellte Theorie der Steuerabwälzung ist für den Tauschverkehr innerhalb eines Gemeinwesens aufgestellt; inhaltlich dieselbe Theorie findet aber auch Anwendung auf die Steuerabwälzung im internationalen

Tauschverkehr oder allgemein für Abgaben beim Austausch zwischen Mitgliedern verschiedener Gemeinwesen in Form von Zöllen auf Ein- und Ausfuhr. Beim Innhandel haben wir den Austausch der Waren gegen Geld betrachtet, die Elastizität der Nachfrage beim Käufer, der Geld für Waren gibt, und die Elastizität des Angebots beim Verkäufer, der Waren für Geld gibt. Beim internationalen Handel betrachtet man besser den Austausch von Waren gegen Waren und die Elastizität der Nachfrage beider Gruppen nach den Waren, die jeweils von der anderen Gruppe im Austausch gegen die eigenen geliefert werden. So ist beim Austausch kanadischen Weizens gegen englische Textilwaren — vorausgesetzt, daß keine anderen Güter zwischen den beiden Ländern ausgetauscht werden — die Elastizität des Angebots von kanadischem Weizen in Großbritannien dieselbe wie die Elastizität der Nachfrage nach englischen Textilwaren in Kanada.

Steuern auf Einfuhr und Ausfuhr können also als Austauschhindernisse betrachtet werden; nach der eben erwähnten Theorie verteilt sich die Geldlast jedes derartigen Hindernisses auf die beiden Austauschparteien in umgekehrtem Verhältnis zur Elastizität ihres jeweiligen Angebots. Mit anderen Worten: sie verteilt sich in direktem Verhältnis zur Dringlichkeit¹⁾ ihrer jeweiligen Bedürfnisse, die durch den Austausch befriedigt werden. Denn je dringlicher das Bedürfnis einer Partei, um so geringer ist die Elastizität ihrer Nachfrage. *Ceteris paribus*: je weniger elastisch die englische Nachfrage nach kanadischem Weizen ist, um so mehr hat beim Verkehr zwischen den beiden Ländern der englische Tauschpartner von einer Steuer, sei es auf englische Textilien, sei es auf kanadischem Weizen, zu tragen. Und je weniger elastisch andererseits die kanadische Nachfrage nach englischen Textilien ist, einen um so größeren Teil wird der kanadische Tauschpartner von einer solchen Steuer zu tragen haben.

¹⁾ Wir lassen dabei Unterschiede der Kaufkraft der beiden Parteien außer acht.

4. Es wird manchmal die Ansicht vertreten, es sei eine praktisch allgemeingültige Regel, daß die Zölle auf die Konsumenten der ausländischen Waren fallen, und daß daher Versuche, das Ausland zahlen zu lassen, praktisch niemals Erfolg haben können. Das oben angeführte Argument stützt diese Auffassung nicht im allgemeinen, aber doch in einzelnen wichtigen Fällen. Die Bewohner eines Gebiets, das einen großen Teil des Weltbedarfs an einem für das Ausland wesentlichen Gut hervorbringt, können dem Auslande einen großen Teil des Ausfuhrzolls für dieses Gut aufbürden oder einen großen Teil des Einfuhrzolls auf Waren, die das Ausland als Gegenleistung anbietet. Die Bewohner Großbritanniens waren in einer derartigen Vorzugsstellung im Mittelalter, als ihr Land der praktisch einzige Lieferant von Wolle nach Flandern war, ferner im Anfang des 19. Jahrhunderts als Lieferant von Waren nach dem europäischen Kontinent und in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Lieferant von Bunkerkohle für die Handelsflotten der Welt. Gegenwärtig befinden sich die Bewohner der Öl produzierenden Gebiete¹⁾ und in geringerem Umfange die der Gebiete großer Weizenausfuhr in ähnlicher Lage. Andererseits sind die Bewohner eines Gebiets, in dem keinerlei für das Ausland unentbehrliche Güter produziert werden (oder nur ein kleiner Teil vom Weltbedarf eines unentbehrlichen Guts), nicht in der Lage, einen nennenswerten Teil ihrer Ausfuhrzölle dem Ausland aufzubürden, während das Ausland, wenn seine Produkte unentbehrlich sind, Zölle darauf legen kann, die zum großen Teil von den Bewohnern dieser weniger begünstigten Gebiete getragen werden müssen.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen des internationalen Handels lassen sich Zölle dann kaum in nennenswertem Ausmaß aufs Ausland abwälzen, wenn das Land, das sie fordert, hauptsächlich Fabrikate ausführt und

¹⁾ Unter der Voraussetzung (die häufig nicht zutrifft), daß die Bewohner — oder wenigstens einige von ihnen — die Ölproduktion kontrollieren und imstande sind, sie ihrem eigenen wirtschaftlichen Interesse gemäß zu verwerten.

Nahrungsmittel und Rohstoffe einführt. Denn die Nachfrage des Auslands ist in den meisten Fällen viel weniger dringlich — d. h. viel mehr elastisch — als die Nachfrage des Inlands nach Nahrungsmitteln und Rohstoffen. Die Bewohner Großbritanniens insbesondere sind jetzt nicht in der Lage, die englischen Zölle aufs Ausland abzuwälzen, abgesehen von einigen seltenen Ausnahmefällen. So hat man angenommen, daß der englische Einfuhrzoll auf griechische Korinthen zum großen Teil von den Griechen getragen wird, aber selbst diese Ausnahme von der allgemeinen Regel ist zweifelhaft.

Für Länder, deren Ausfuhr hauptsächlich Nahrungsmittel und Rohstoffe bilden, besteht in der Regel eine etwas größere Chance, einen beträchtlichen Teil ihrer Zölle aufs Ausland abzuwälzen, und infolge des Krieges ist diese Chance wahrscheinlich noch gewachsen. Aber man muß sich erinnern, daß die Nachfrage der Bewohner eines Landes nach der Ware irgendeines einzelnen ausländischen Marktes viel elastischer ist als ihre Nachfrage nach dieser Ware in der ganzen übrigen Welt als Ganzes genommen. Daher würden die Bewohner mehrerer wichtiger Länder, wenn sie gemeinsam vorgingen, eine viel größere Chance haben als die Bewohner irgendeines für sich allein handelnden Landes, wenn sie die Lasten ihrer Zölle auf das außerhalb ihres Verbandes stehende Ausland abwälzen wollten. Allein derartige Bestrebungen internationalen Zusammenwirkens sind der Ermutigung nicht wert.

5. Es bleibt noch übrig zu erörtern, inwieweit die Abwälzungstheorie im Falle einer Steuer auf Monopolgewinne modifiziert wird. Wo eine Steuer auf eine Ware gelegt ist, deren Verkäufer ein Monopol besitzt, richtet sich ihre Wirkung auf den Preis und also ihre Abwälzbarkeit nach dem Charakter der Steuer. Angenommen, der Monopolist setzt den Preis so fest, daß er sich das Maximum an Monopolprofit sichert, so wird für die Abwälzung einer Steuer, deren Gesamtbetrag nach dem Produktionsumfang bemessen ist, oder allgemeiner, deren Betrag mit dem Produktionsumfang steigt, ähnliches gelten wie für die Steuern,

die wir in den vorhergehenden Abschnitten dieses Kapitels behandelt haben: ausgenommen den unwahrscheinlichen Fall, daß entweder das Angebot absolut unelastisch oder die Nachfrage absolut elastisch ist, wird die Steuer den Preis der Ware in einem gewissen Grade steigern, und diese Preissteigerung wird — *ceteris paribus* — um so größer sein, je weniger elastisch die Nachfrage und je elastischer das Angebot ist.

Wenn jedoch eine Steuer vorliegt, deren Gesamtbetrag von der Größe des Produktionsumfangs des Monopolisten unabhängig ist, wird sie den Preis nicht steigern und vollständig vom Monopolisten zu tragen sein. Beispiel einer solchen Steuer ist eine feste Abgabe unabhängig vom Produktionsumfang oder eine Summe, die dem Monopolprofit proportional ist, vorausgesetzt, daß dessen Höhe durch Vergleich mit den Kosten eines Regierungsunternehmens oder auf andere Weise festgestellt werden kann.

Noch eine dritte Möglichkeit gibt es: die Steuer kann sinken, wenn der Produktionsumfang des Monopolisten steigt. Wenn eine derartige Steuer durchführbar wäre, so würde sie in einigen Fällen¹⁾ den Monopolisten veranlassen, den Umfang seiner Produktion zu vermehren und seinen Preis zu ermäßigen. Beispiel für diesen Fall ist eine Steuer, deren Gesamtsumme proportional dem Preis der Ware pro Stück ist, oder eine Pauschalsumme mit einem dem Produktionsumfang proportionalen Rabatt. In geeignet gewählten Fällen würde eine solche Steuer ganz und gar vom Monopolisten zu tragen sein, der außerdem gezwungen wäre, einen Teil seines Monopolprofits in Gestalt niedrigerer Preise dem Käufer seiner Waren zu überlassen. Das Haupthindernis der praktischen Durchführung dieser Politik liegt in der Schwierigkeit, die Qualität des Monopolprodukts zu gewährleisten; denn offenbar wird es für den so besteuerten

¹⁾ In jenen Fällen nämlich, in denen beim Wachsen des Produktionsumfangs die zu zahlende Steuersumme sich schneller verminderte als der Monopolprofit (ohne Rücksicht auf die Steuer). Das gewünschte Ziel läßt sich auch durch eine Steuer erreichen, die entsprechend der Profitrate des Monopolisten gestaffelt ist.

Monopolisten rentabel sein, ein geringwertigeres Produkt zu niedrigeren Preisen zu verkaufen.

Wo das monopolisierte Produkt vom Auslande eingeführt wird, wird es mitunter möglich sein, dem ausländischen Monopolisten die Gebühren für eine Einfuhrerlaubnis aufzubürden, wenn sie in der Zahlung einer festen Summe für einen bestimmten Zeitraum bestehen — sei es mit, sei es ohne Rabatt —, die nach dem Umfang der Einfuhr während dieses Zeitraums bemessen werden.

Achtes Kapitel.

Die Steuerabwälzung

(Fortsetzung).

1. Wir müssen die Ausführungen des letzten Kapitels durch verschiedene Betrachtungen ergänzen, die die Schärfe der allgemeinen Abwälzungstheorie bei der Anwendung auf praktische Steuerprobleme ab stumpfen werden.

2. Der Beweis, daß die Last einer Steuer auf den Bodenswert, bei der die Meliorationen und sonstigen Investitionen nicht eingeschlossen sind, vollständig auf den Grundeigentümer fällt, setzt voraus, daß dieser schon die höchstmögliche Rente aus seinem Boden zieht. Tut er das nicht, so kann es eine der Wirkungen einer neuen Steuer oder der Erhöhung einer schon bestehenden Steuer sein, ihn zu veranlassen, daß er mehr als bisher ein Auge hat auf seine Pachtrente und den bisher gewährten Nachlaß hereinholt; in diesem Falle wird ein Teil der Steuer vom Pächter zu tragen sein. Die praktische Lehre daraus ist die, daß es besser ist, den Grundeigentümer schwer zu belasten statt leicht, wenn man ihn sicher fassen will. Denn eine leichte Steuer kann weniger ausmachen als der Nachlaß einer bestehenden Pacht, während eine genügend schwere Steuer größer sein wird. In der Praxis ist die Bewertung des Bodens ohne Meliorationen usw. oft schwierig, obgleich viele Sachverständige sie für ganz tunlich halten, und in vielen Gegenden basiert man die Steuern in der Tat auf

solche Bewertungen. Es ist in Wirklichkeit auch nicht notwendig, den Wert des Bodens von dem aller Meliorationen usw. zu trennen, sondern nur vom Werte der zeitweiligen (im Gegensatz zu dauernden) Investitionen; die Grenze zwischen zeitweiligen und dauernden Investitionen ist allerdings etwas willkürlich.

3. Bei Gebäudesteuern ist die Abwälzungsfrage ziemlich verwickelt. Nicht nur der Eigentümer und der Inhaber, sondern auch der Erbauer können einen Teil der Steuer tragen. Ferner kann der Inhaber eines Gebäudes, sofern er Geschäftsmann ist, einen Teil der Last, die sonst auf ihm liegen bliebe, auf die Käufer seiner Produkte abwälzen¹⁾. Die Fähigkeit der Ladeninhaber, die Kommunalabgaben auf ihre Kunden abzuwälzen, ist größer, wenn deren Einkäufe auf die Läden in ihrer Nachbarschaft beschränkt sind, als wenn das nicht der Fall ist; im ersten Falle ist die Nachfrage der Kunden nach den in diesen Läden käuflichen Waren weniger elastisch, als im letzten Falle. Die Entwicklung der Postverbindung, die zunehmende Versendung von Preisverzeichnissen und die wachsende Anwendung des Kraftwagentransports — sowohl zwecks Warenlieferung auf größere Entfernung, als auch um den Käufern die Läden in einem weiteren Umkreis zugänglich zu machen —: all das erschwert es den Ladeninhabern eines einzelnen Bezirks, die Steuer auf ihre Käufer abzuwälzen. Die ärmeren Käufer allerdings sind hierbei gegenüber den reicheren im Nachteil insofern, als sie weniger leicht imstande sind, ihre Einkäufe in entfernteren Gegenden zu besorgen.

Man hat oft behauptet, daß im Verhältnis zwischen Eigentümer und Pächter jener allein die Steuer zu tragen hat. Denn, sagt man, wenn ein Pächter höhere Steuern zu zahlen hat, wird er nur eine entsprechend niedrigere Pacht

¹⁾ Sofern diese Produkte keine Konsumgüter darstellen, sondern Maschinen usw., die zur Produktion anderer Güter benutzt werden, können die Käufer dieser Maschinen ihrerseits wiederum einen Teil der auf sie abgewälzten Steuern auf die Käufer ihrer eigenen Produkte abwälzen.

anbieten. Aber ähnlich könnte man argumentieren, um zu beweisen, daß jede Steuer vollständig auf dem Verkäufer laste, z. B. könnte man sagen, daß ein Zuckerkäufer, wenn er eine auf Zucker liegende Steuer zu zahlen hat, auch nur den Preis zahlen würde, den er unabhängig von ihr geboten hätte, um eine entsprechende Summe verringert: dieser Beweis setzt voraus, daß die Nachfrage nach dem besteuerten Gut vollkommen elastisch ist. Das jedoch trifft nicht zu, weder bei Zucker, noch bei Gebäuden. Die Nachfrage nach Gebäuden ist im Gegenteil ziemlich unelastisch, da Wohnungen ein Bedürfnis sind, bei dem man weniger bereit ist, sich einzuschränken als bei anderen Ausgaben. Die einzige Bedingung, unter der dennoch die Steuer vollkommen von dem Eigentümer getragen würde, ist die, daß das Angebot an Gebäuden vollständig unelastisch wäre. Das aber ist augenscheinlich nicht der Fall, obgleich hier das Angebot weniger elastisch ist als bei weniger dauerhaften Gütern. Man muß also vernünftigerweise annehmen, daß die Mieter einen beträchtlichen Teil der Steuern tragen.

4. Was die Wirkungen einer auf eine Ware gelegten Steuer beträgt, so sind noch einige weitere Punkte der Erwähnung wert.

Wie wir schon bemerkten, verliert der Verkäufer, bei dem die Steuer in Gestalt einer Pauschalsumme für eine große Menge von Gütern erhoben wird, den Zinsbetrag, den ihm die für die Steuer erlegte Summe in dem Zeitraum zwischen der Steuerzahlung und dem Verkauf der Waren eingebracht hätte. Er wird daher versuchen, auf den Käufer der Ware nicht nur die erlegte Steuersumme, sondern auch die entgangene Zinssumme abzuwälzen. Wie weit ihm das gelingen wird, d. h. wie weit er den Preis der Ware wird steigern können, hängt, wie oben, von der Elastizität der Nachfrage nach und des Angebots an diesem Gute ab. Wenn jedoch die Elastizität der Nachfrage klein und die des Angebots groß ist, so ist es möglich, daß der Warenpreis um mehr als den Steuerbetrag steigt.

Ein anderer Fall, in dem eine auf ein Gut gelegte Steuer seinen Preis um mehr als den Steuerbetrag steigern kann, liegt vor, wenn die Steuer auf ein Gut gelegt ist, das unter der Bedingung „zunehmender Erträge“ produziert wird, d. h. unter der Bedingung, daß die Produktionskosten pro Einheit sich vermindern, je mehr der Produktionsumfang wächst. In diesem Falle bedeutet ein erhöhter Preis nicht nur eine verringerte Nachfrage, sondern ein vermindertes Angebot bedeutet gesteigerte Produktionskosten und daher wiederum einen erhöhten Preis, abgesehen von der direkt durch die Steuer hervorgerufenen Erhöhung.

Ferner werden die Verkäufer einer Ware, auf die eine neue Steuer gelegt, oder die mit einer höheren Steuer als bisher belegt wird (auch wenn sie normalerweise nicht kartelliert sind), übereinstimmend den Preis um mehr als den Steuerbetrag zu steigern versuchen, um eine politische Wirkung zu erzielen und unter den Konsumenten Stimmung für die Aufhebung oder Herabsetzung der Steuer zu machen. Wenn die Agitation aber nicht schnell Erfolg hat, verlieren die Verkäufer augenscheinlich bei einer solchen Politik.

Schließlich kann ein Einfuhrzoll auf eine Ware (abgesehen vom Gold!) verstärkte Goldeinfuhr und verringerte Einfuhr der besteuerten Ware zur Folge haben. Soweit das eintrifft, wird die vermehrte Goldzufuhr die Tendenz haben, alle Warenpreise innerhalb des steuernden Landes zu erhöhen, und die Preise der besteuerten Ware können daher eben aus diesem Grunde um mehr als den auf ihnen ruhenden Steuerbetrag steigen. Ähnlich können Ausfuhrzölle auf andere Waren als Gold zu erhöhter Goldausfuhr und damit zu der Tendenz einer allgemeinen Preissenkung innerhalb des steuernden Landes führen. Wenn dieses Land jedoch nicht selbst Goldminen besitzt, so kann dieser Prozeß nicht sehr weit gehen. Ein Einfuhrzoll auf Gold würde in gleicher Weise die Tendenz haben, alle Warenpreise in dem steuernden Lande zu senken. Aber er würde bei Goldwährung gleichzeitig die Wirkung haben, den Grad der wahrscheinlichen Schwankungen der Devisenkurse zu er-

höhen. (Das erwähnte Argument setzt voraus, daß das Gold ganz ungehindert über die politischen Grenzen strömen kann, und findet keine Anwendung, wenn die Bewegung des Goldes durch die Regierungen sehr eingeschränkt wird.)

Es ist zweifelhaft, ob die vier in diesem Abschnitt diskutierten Fälle genau genommen zu der Theorie der Steuerabwälzung als einem von der allgemeinen Theorie der Steuerwirkungen getrennten Gebiete gehören. Denn wenn der Preis einer Ware infolge einer der eben erwähnten Ursachen höher steigt, als er ohne diese Ursachen gestiegen wäre, so könnte man diese besondere Preissteigerung vielleicht eher eine indirekt als eine direkt auf dem Käufer ruhende Geldlast nennen. Es würde darauf ankommen, ob solch eine besondere Preissteigerung der besteuerten Ware zu vermehrten Einkünften (je Wareinheit) für die öffentliche Körperschaft führt, die die Steuer auferlegt hat¹⁾; d. h. es kommt darauf an, ob es sich um eine Wertsteuer oder eine Mengensteuer handelt. Im ersten Fall ist die besondere Preissteigerung zurückzuführen teils auf Abwälzungsvorgänge und teils auf andere Ursachen, im letzten Falle ist sie lediglich anderen Ursachen zuzuschreiben. Die Notwendigkeit einer derartigen Unterscheidung beweist die Schwierigkeit des wirklichen Auseinanderhaltens von Abwälzungsvorgängen und anderen Steuerwirkungen.

5. Die Darlegungen des vorhergehenden Kapitels über Steuerabwälzung müssen mit Vorsicht auf praktische Fragen angewendet werden. In Wirklichkeit ist vollkommener Wettbewerb selten und ein vollkommenes Monopol noch seltener. Irgendwie wirken Monopolverhältnisse bei der Bestimmung fast aller Preise mit, und die Furcht vor Konkurrenz, sei sie nun aktuell oder potentiell, beeinflußt fast alle erkennbaren Monopolisten. Der Preis kann monopolistisch beeinflußt sein, sobald ein einzelner Verkäufer

¹⁾ Das ist natürlich nicht dasselbe wie ein erhöhter Steuer Gesamtertrag aus der Ware. Denn dieser Ertrag kann durch die Verringerung der Nachfrage infolge der besonderen Preissteigerung abnehmen, wenn auch der Steuerertrag pro Einheit der Ware zunimmt.

oder eine Vereinigung von Verkäufern einen beträchtlichen Teil der zu verkaufenden Ware kontrollieren. Aber wenn wir auch annehmen können, daß Monopolgewalt, wo sie besteht, selten unbenutzt gelassen wird, so wird sie doch nicht immer voll ausgenutzt. Die kürzlich unter dem englischen Kartellgesetz vorgenommenen Untersuchungen über die Preisbildung von Seifen, Nähgarn und anderen Waren bestätigen das.

Daraus folgt, daß eine Steuer auf Monopolgewinne, die nach den Ausführungen des vorigen Kapitels vom Monopolisten allein getragen werden würde, mittels schärferer Ausnutzung der Monopolstellung mitunter auf seine Kundschaft abgewälzt werden kann. In der Tat kann ein Monopolist, ebenso wie der Grundbesitzer, auf die Steuer dadurch reagieren, daß er die bisher gelassene Marge ausnutzt. Ferner kann eine Gruppe von Verkäufern (oder Käufern), die vorher miteinander konkurrierten, durch Zusammenschluß auf die Steuer reagieren und sich so eine Monopolstellung sichern.

6. Bevor wir unsere Erörterungen über die Steuerabwälzung abschließen, wollen wir einige irrtümliche Ansichten über diesen Gegenstand erwähnen.

Man behauptet manchmal, daß die Last aller Verbrauchssteuern allein vom Verbraucher getragen wird, weil die Besteuerung einer einzelnen Ware den Profit aus ihrer Produktion und ihrem Verkauf unter das „normale Niveau“ herabdrücke, und daß ihre Produktion daher eingeschränkt und der Preis infolgedessen solange gesteigert werde, bis Produzenten und Verkäufer wieder „normale Profite“ machen. Wenn dies geschehen ist, so schließt man, werden Produzenten und Verkäufer in derselben Lage sein wie vorher und werden die Steuer ganz auf die Verbraucher abgewälzt haben.

Ein erster Einwand gegen diese Beweisführung ist immerhin der, daß die Annahme eines „Normalprofits“ nur sehr unvollkommen mit den wirklichen Tatsachen übereinstimmt. Natürlich besteht sowohl beim Arbeiter wie beim Kapital die dauernde Tendenz, von dem Punkte geringen Ertrages

fort zu dem höheren Ertrages hin zu strömen; jedoch stellen sich dieser Bewegung viele Hindernisse in den Weg, von denen einige sich auf längere Zeit hinaus als unüberwindlich erweisen.

Ein tieferbegründeter Einwand ist der, daß jene Beweisführung den Unterschieden in der Elastizität der Nachfrage nach den verschiedenen Waren keinerlei Rechnung trägt¹⁾. Angenommen, die gleiche Steuer werde pro Einheit auf zwei verschiedene Waren gelegt, und die Nachfrage nach der einen sei elastischer als die nach der anderen. Selbst wenn die Produzenten beider wieder „Normalprofit“ machen, wird ceteris paribus der Preis der ersten Ware bedeutend weniger gestiegen sein als der der zweiten; daher werden die Verbraucher der ersten Ware einen geringeren Teil der Steuer tragen als die Verbraucher der zweiten. Aber auch diese werden nicht die ganze Last tragen, es sei denn, daß infolge direkter Steuerwirkung der Preis um den ganzen Steuerbetrag gestiegen ist, d. h. nur dann, wenn die Nachfrage der Verbraucher völlig unelastisch ist oder aber das Angebot der Ware völlig elastisch²⁾.

Ferner wird manchmal behauptet, „eine alte Steuer sei keine Steuer“, womit man ausdrücken will, daß eine Steuer, die schon lange in Kraft ist, niemand augenblickliche Lasten

¹⁾ Und auch nicht genügend den Unterschieden in der Elastizität des Angebots.

²⁾ [Der Theoretiker — und zu ihnen gehört Dalton — muß immerhin mit einer Tendenz zum Ausgleich des Profits rechnen. Und da auch die Erfahrung zeigt, daß die Produzenten von Verbrauchssteuerartikeln (wie Zucker, Branntwein usw.) keinen niedrigeren Profit erzielen als die übrigen Unternehmer, darf man in der Tat ihr Angebot als auf die Dauer völlig elastisch ansehen und annehmen, daß nach Einführung der Steuer Kapital und Arbeit solange aus diesen Produktionszweigen gezogen wurden, bis die Preise wieder die Erzielung des „normalen Profits“ gestatteten. In diesem Falle schlägt auch das von Dalton im 2. und 3. Satz dieses Absatzes angeführte Argument nicht durch. Denn wenn die Nachfrage auch sehr elastisch ist, d. h. wenn sie sich bei Preissteigerung sehr vermindert, wird die Erhöhung der Preise um den vollen Steuerbetrag bestehen bleiben, falls nur die Verringerung des Angebots nicht mit einer Senkung der Kosten

auferte¹⁾. So sagt Mill von der „alten Grundsteuer“, daß „nicht die geringste Möglichkeit bestehe, diese Steuer als eine von dem gegenwärtigen Geschlecht der Großgrundbesitzer geforderte Abgabe anzusehen“. Aber das ist ganz irreführend. Die Last jeder Steuer, wie alt sie auch sein mag, besteht in der direkten Geldzahlung und ist von denen zu tragen, die einen direkten Geldvorteil hätten, wenn die Steuer jetzt aufgehoben würde. Wenn die „alte Grundsteuer“ jetzt aufgehoben würde, so würde dasjenige Mitglied des „gegenwärtigen Geschlechts der Großgrundbesitzer“, das sie jetzt zahlt, einen direkten Geldvorteil davon in Form einer Steigerung seines Einkommens und des Verkaufswertes seines Bodens ziehen: die Steuer wird also von ihm getragen.

In anderer Form tritt derselbe Irrtum als die sogenannte „Lehre von der Kapitalisation der Steuer“ auf. Man weist darauf hin, daß Steuern auf Grund und Boden und andere mehr oder weniger dauerhafte Einkommensquellen, wie Staatsanleihen, den Verkaufswert des Steuerobjekts herabsetzen, wenn sie erstmalig aufgelegt werden, daß aber die nachfolgenden Käufer dieses Objekts die Steuerlast nicht zu tragen hätten, da sie beim Kauf bereits wissen, daß die Steuer zu zahlen ist, und den Kaufpreis schon entsprechend vermindern. Andererseits läßt sich nicht leugnen, daß, wenn die Steuer aufgehoben werden würde, die derzeitigen Besitzer des besteuerten Objekts sowohl durch eine Stei-

verbunden ist, d. h. falls es nicht elastisch ist. Nur wenn es sich um einen Produktionszweig handelt, in dem das „Gesetz des abnehmenden Ertrages“ herrscht, werden bei Verringerung der Nachfrage nicht nur die Menge des Angebots, sondern auch die Kosten seiner Produktion zurückgehen (indem die bisherigen teuersten Produzenten ausgeschaltet werden). In diesem Falle wird der Preis nicht um den vollen Steuerbetrag steigen und die Steuer wird nicht völlig vom Käufer getragen, sondern zum Teil aus der Differentialrente bezahlt, die die relativ günstig und billig arbeitenden — „inframarginalen“ — Betriebe bezogen.]

¹⁾ Wahr, aber verhältnismäßig unwichtig ist allerdings, daß man die Last einer neuen Steuer eine Zeitlang drückender empfindet als die einer gleichschweren alten Steuer, an die man sich gewöhnt hat.

gerung des Verkaufswertes, als auch ihres Einkommens gewinnen würden: die Steuerlast liegt daher auf ihnen¹⁾).

Manche Autoren hüllen die Theorie der Abwälzung in einen Nebel unbestimmter Worte, unter denen die Begriffe „Diffusion“ und „Absorption“ eine besondere Rolle spielen. Ihre Darstellungen und Schlüsse ähneln der jener Philosophen, nach deren Meinung nichts Bestimmtes erkannt werden könne, ausgenommen eben der Satz, daß nichts Bestimmtes erkannt werden kann, daß jedoch alles vermutlich aufs beste eingerichtet sei. Alle Steuern werden „diffundiert“ und „absorbiert“, solange bis keines Menschen Last mehr bestimmt werden kann, aber vermutlich ist keines Menschen Last schwerer als die irgendeines anderen. Und man glaubt nun, daß das für alle Steuersysteme gelte, deren jedes daher ebenso gut oder so schlecht sei wie irgendein anderes. Diese Argumentation ist ganz unklar und geht allen Schwierigkeiten bloß aus dem Wege. Allerdings ist wahr, daß viele Steuerwirkungen weitgehend diffundiert werden, doch ist es möglich, zu gewissen ganz bestimmten Ergebnissen über ihre Abwälzung und ihre ferneren Wirkungen zu gelangen.

Schließlich begegnet man mitunter auch der Meinung, daß der Umfang der Abwälzung einer Verbrauchssteuer durch die Vergleichung der Warenpreise an zwei verschiedenen Zeitpunkten festgestellt werden könne, nämlich vor und nach der Besteuerung in demselben Lande, oder zum gleichen Zeitpunkt in zwei verschiedenen Ländern, von denen das eine die Ware besteuert und das andere sie entweder gar nicht oder mit einem abweichenden Steuersatz besteuert. Dieses typische Argument wird sowohl von Schutzzöllnern

¹⁾ [Nichtsdestoweniger „trägt“ in diesem Falle der Eigentümer des Bodens usw. die Steuer in einem anderen Sinne als der mit der Zahlung einer laufenden Vermögens- oder Einkommensteuer Belastete; denn jeder zieht trotz Existenz der Grundsteuer von dem zum Erwerb des Bodens aufgewendeten Kapital den landesüblichen Ertrag, während bei dem zweiten durch die Vermögens- oder Einkommensteuer eine Minderung dieses Ertrags stattfindet. Für die praktische Steuerpolitik bleibt der Schlußsatz des vorigen Absatzes wohl zu beachten.]

wie von Freihändlern mit Vorliebe gebraucht. So haben einige Wirtschaftshistoriker zu beweisen versucht, daß die Aufhebung der Getreidezölle in England keine andere Wirkung auf die Preise gehabt habe, als höchstens die, sie etwas zu steigern. Diese Beweismethode gründet sich auf die (übrigens zutreffende) Feststellung, daß die Brotpreise in den Jahren nach der Aufhebung der Getreidezölle leicht anzogen. Zu jener Zeit zogen jedoch alle Preise an, hauptsächlich infolge der erhöhten Goldproduktion in Kalifornien und Australien, und der Brotpreis zog weniger an als andere Preise in England und weniger als die Brotpreise in anderen Ländern im gleichen Zeitabschnitt.

Überhaupt sollte man, um die Abwälzung einer Steuer aus der Preisstatistik bestimmen zu können, mit dem Preise der besteuerten Ware nicht den Preis zu einem anderen Zeitpunkt oder an einem anderen Orte vergleichen, an denen keine Steuer auf die Ware gelegt ist, sondern vielmehr den Preis der Ware zur gleichen Zeit und am gleichen Orte unter der Bedingung, daß die Steuer wegfiel. Augenscheinlich gibt es keine Statistik des letztgenannten Preises; denn es ist kein Preis, der jemals in Wirklichkeit besteht, sondern einer, der bestanden haben würde, wenn gewisse Bedingungen geändert wären. Nahezu alle statistischen Argumente über Abwälzung sind wertlos, weil eine Steuer nur einer der vielen Faktoren ist, die den Preis einer besteuerten Ware bestimmen, und weil die Wirkungen von Veränderungen der Steuer auf den Preis der Ware im Vergleich mit den Wirkungen von Veränderungen anderer Faktoren gering sein können und tatsächlich oft gering sind. „Mit Statistik kann man alles beweisen“ — ganz nach Belieben —, nämlich dann, wenn weder man selbst noch der Diskussionspartner mit Statistik umzugehen weiß¹⁾.

¹⁾ [Die Darlegungen Daltons über Steuerabwälzung erschöpfen die Problematik dieses schwierigen Themas nicht völlig. Einige ergänzende Hinweise seien darum gestattet:

I. Zunächst ist stets zu beachten, daß die Abwälzung durch ausländische Konkurrenz unmöglich gemacht werden kann. Preis-

Neuntes Kapitel.

Die Verteilung der Steuerlast und die Forderung der Gerechtigkeit.

I. Soviel auch über die Verteilung der Steuerlast geschrieben worden ist, so ist doch die Bedeutung der hierher gehörigen Fragen eng begrenzt. Wenn die Abwälzung bei allen Steuern bekannt ist und die notwendigen Statistiken über Einkommen, Verbrauch usw. vorhanden sind, so besteht die Möglichkeit zu berechnen, wie die direkte Geldlast eines Steuersystems sich tatsächlich auf die verschiedenen Individuen und Klassen verteilt. Auch eine Diskussion in allgemeinen Wendungen darüber, wie diese direkte Geldlast verteilt werden sollte, ist möglich. Bei

erhöhung infolge Steuerabwälzung kann nur dann stattfinden, wenn die Preise der Importwaren durch sogenannte Finanzzölle in gleicher Weise erhöht werden, wie die inländischen Preise durch die Steuerabwälzung, oder wenn es sich um Steuern auf Waren oder Dienstleistungen handelt, bei denen eine ausländische Konkurrenz aus anderen Gründen nicht möglich ist, z. B. bei Gebäudesteuern.

II. Einer allgemeinen Steigerung des Preisniveaus durch Abwälzung einer allgemeinen Steuer auf Waren oder Umsätze steht der Satz der Geldtheorie entgegen, daß das allgemeine Preisniveau letzten Endes vom Verhältnis der umzusetzenden Gütermenge zur Geldmenge abhängt. Die einzelnen, hierbei entscheidend mitwirkenden Faktoren, also die Bargeldmenge, der Kredit, die sogenannte Umlaufgeschwindigkeit, die Güterproduktion usw. folgen eigenen Gesetzen und es ist jedenfalls nicht selbstverständlich, daß schon die Auferlegung solcher Steuern hinreicht, um sie derart zu variieren, daß eine allgemeine Preissteigerung möglich wird. Denkbar ist auch der Fall, daß diese Faktoren trotz Steuerzuschreibung verhältnismäßig konstant bleiben, daß also der Versuch einer allgemeinen Preissteigerung schließlich an Geldknappheit scheitert. Die Abwälzungsvorgänge würden dann außerordentlich kompliziert werden; wahrscheinlich würden Käufer und Verkäufer auch dann nach den von Dalton angegebenen Regeln sich in die Steuerlast zu teilen haben, aber dieses Ergebnis würde nicht mittels bloßer Preisveränderung erzielt werden, sondern zum Teil auch mittels Einkommensveränderungen.

III. Besonders schwierig ist die Frage zu beantworten, inwieweit die Einkommensteuern abgewälzt werden können.

solchen Diskussionen pflegt man sich zwar von den direkten Reallasten der Steuerzahler Rechenschaft zu geben, berücksichtigt jedoch nicht die indirekten Geldlasten und noch weniger die indirekten Reallasten der Besteuerung. Eine Untersuchung dieser Faktoren erfordert ein eingehendes Studium der wirtschaftlichen Wirkungen der Besteuerung, und jedes Ergebnis, das unter Verzicht auf solche Untersuchungen gewonnen wird, kann daher nur als vorläufiges Teilergebnis betrachtet werden.

2. Angenommen, ein bestimmtes öffentliches Einkommen solle durch Besteuerung aufgebracht werden, so wird seine direkte Reallast unter dem einen Steuersystem größer sein als unter einem anderen¹⁾. Es ist selbstverständlich, daß das Steuersystem so eingerichtet werden sollte, daß die Gesamthöhe der direkten Reallast so klein wie möglich ausfällt. Das nennt man „das Prinzip des geringsten Opfers“ und behauptet manchmal, daß es durch Alleinbesteuerung der großen Einkommen verwirklicht werden

Die Antwort auf diese Frage wird weitgehend davon abhängig sein, welche Einkommenstheorie man als richtig anerkennt. Was z. B. die Lohnsteuer anlangt, so war Ricardo als Anhänger des sogenannten „ehernen Lohngesetzes“ (nachdem der Lohn im allgemeinen nach dem Existenzminimum tendiere), bekanntlich der Meinung, daß sie stets auf den Arbeitgeber abgewälzt würde, also dessen Profit schmälerte. Zu einem ähnlichen Ergebnis wird die Lohnfondstheorie kommen, wenigstens in ihrer präzisesten Fassung, nach der die der gesamten Arbeiterklasse zufließenden Lohnsumme durch den Vorrat an Genußgütern bestimmt wird, der am Beginn der Produktionsperiode vorhanden ist. Ganz anders wird die „Grenzproduktivitätstheorie“ urteilen, nach der der Lohn jedes Arbeiters bestimmt wird durch das Mehrprodukt, das der letzte in einem Betriebe mit gegebenen Quantum Kapital eingestellte Arbeiter hervorbringt. Da dieses „Grenzprodukt“ durch Auflegung einer Lohnsteuer offenbar nicht erhöht wird, so könnte hier von einer Abwälzung der Lohnsteuer kaum die Rede sein.

Beinahe noch größer sind die Schwierigkeiten, die das Problem der Abwälzung der Einkommensteuer des Unternehmers bereitet. Es ist unmöglich, an dieser Stelle auch nur andeutungsweise darüber Aufklärung zu geben.]

¹⁾ Soweit man einen Teil der direkten Geldlast auf das Ausland abwälzen kann, wird die direkte Reallast für das Inland natürlich auch vermindert.

würde in der Weise, daß alle Einkommen über einen gewissen Betrag auf diesen herabgedrückt und alle kleineren Einkommen frei gelassen würden. Alle Einkommen über 3000 Pfund im Jahre würden beispielsweise durch Besteuerung auf diesen Betrag vermindert werden, und niemand, dessen Einkommen geringer ist, würde überhaupt besteuert werden. Dieser allzu einfache Vorschlag hängt zusammen mit dem Satz vom Sinken des Grenznutzens bei wachsendem Einkommen; der Haupteinwand dagegen ist der, daß, besonders wenn dieses Steuersystem plötzlich eingeführt würde, es wahrscheinlich nahezu alle Arbeit und Ersparnisse zur Erlangung eines Einkommens jenseits des steuerfreien Maximums verhindern würde¹⁾.

Das ist ein ökonomischer Einwand, d. h. ein Einwand, der sich auf die ökonomischen Wirkungen des Systems stützt. Mancher würde auch vom Standpunkt der Gerechtigkeit oder „Anständigkeit“ (fairness) etwas einzuwenden haben, und man wird finden, daß gerade in den meisten Diskussionen über die richtige Verteilung der Steuerlast Gerechtigkeitsargumente eine größere Rolle spielen als ökonomische.

Aber so viele Menschen, so viele Auffassungen von Gerechtigkeit gibt es, und viele dieser Auffassungen erweisen sich als unklar und nutzlos, wenn man sie auf praktische Fragen anzuwenden versucht. Etwa: „Gerecht ist es, daß Leute in der gleichen ökonomischen Lage in gleicher Weise durch Steuern herangezogen werden.“ Vielleicht; aber welche Unterschiede in der Behandlung sind gerecht für Leute in verschiedenen ökonomischen Lagen? Und was heißt überhaupt „gleiche ökonomische Lage“? Offenbar ist ein Junggeselle mit einer Jahresrente von 1000 Pfund nicht in der gleichen ökonomischen Lage wie ein Ehemann mit drei Kindern und demselben Einkommen. Aber um wieviel muß das Einkommen dieses Mannes vermehrt wer-

¹⁾ In dieser Richtung wirkte z. B. jüngst auf die Agrarproduktion Rußlands der Versuch der russischen Regierung, den Bauern alle Lebensmittel wegzunehmen, die sie nicht für sich und ihre Familie zum notwendigsten Unterhalt brauchten.

den, um ihn in die Lage jenes Junggesellen zu bringen? Bloße Betrachtungen über Gerechtigkeit geben keinerlei Antwort auf derartige Fragen.

3. In jedem Falle ist es ein Irrtum, wenn man manchmal einzelnen Steuern unabhängig vom Steuersystem als Ganzem den Vorwurf der Ungerechtigkeit macht. Denn die Ungerechtigkeit einer einzelnen Steuer gegenüber verschiedenen Steuerzahlern kann aufgehoben werden durch eine andere. So kann es Ungerechtigkeit im einzelnen geben und doch Gerechtigkeit im ganzen. Andererseits ist es nicht notwendig ein Irrtum, einzelne Steuern unabhängig vom übrigen Steuersystem für gerecht zu erklären. So lassen sich vom Gerechtigkeitsstandpunkt annehmbare Gründe für Steuern auf „Zufallserwerb“ vorbringen. Diese Art des Erwerbs, für die wir Kriegsgewinne und unverdienten Wertzuwachs des Bodens als Beispiele anführen wollen, hat zwei charakteristische Merkmale: das erste ist „Unverdientheit“ in dem Sinne, daß dieser Erwerb einem zufällt, ohne daß man irgendein Entgelt — jedenfalls ein ausreichendes Entgelt — dafür gibt (ihn „verdient“ hat), und das zweite ist sein unerwartetes Auftreten. Das erste Merkmal halten viele für eine Rechtfertigung der Besteuerung des Zufallserwerbs vom Standpunkt der Gerechtigkeit, während das zweite, wie wir später sehen werden, die Besteuerung auch ökonomisch rechtfertigt¹⁾. Es ist aber nicht gerecht, einige Fälle von Zufallserwerb zu besteuern, während man andere frei läßt, noch ist ohne weiteres klar, wie hoch man solchen Erwerb billigerweise besteuern soll.

4. Wenn wir zu dem Steuersystem als Ganzem zurückkehren, so hat man drei einander ausschließende Grundsätze für die gerechte Verteilung der direkten

¹⁾ Vgl. Kap. X, 5. Aber der Versuch, wirtschaftliche Vermögensübertragungen als verdient oder unverdient zu beurteilen, führt zu großen Verwirrungen und illustriert aufs neue die Schwierigkeit und Unbestimmtheit des Begriffes der Gerechtigkeit. „Behandelt jeden nach Verdienst, und wer ist vor Schlägen sicher?“ wie Shakespeare fragt.

Geldlast vorgeschlagen: erstens nach den Kosten, die den öffentlichen Körperschaften durch die den Steuerzahlern geleisteten Dienste entstehen; zweitens nach dem Nutzen solcher Leistungen für den einzelnen Steuerzahler; und drittens nach der individuellen „Leistungsfähigkeit“.

Das „Kostenprinzip“ kann angewendet werden beim Postdienst, bei der Versorgung mit elektrischem Licht durch die öffentlichen Körperschaften usw.; die Preise für derartige Dienstleistungen lassen sich nach diesem Prinzip feststellen. Es kann jedoch nicht angewendet werden auf Dienstleistungen, die aus den Steuererträgen finanziert und nicht als sozusagen vertragsmäßiges Entgelt gegen Bezahlung an Private gewährt werden. Denn eine Steuer ist definitionsgemäß eine Zahlung, für die der Zahlende kein direktes und entsprechendes Entgelt erhält. Die öffentlichen Dienstleistungen, die — wenn überhaupt — den einzelnen Mitgliedern des Gemeinwesens erwiesen werden durch Ausgaben auf Rechnung der königlichen Zivilliste, für Wehrmacht, Polizei oder öffentliche Parkanlagen können tatsächlich nicht genau bestimmt werden, und daher kann man auch nicht feststellen, was es jeweilig kostet, diese Dienste dem einzelnen Staatsbürger zu erweisen. So sieht man, daß das „Kostenprinzip“, wie gerecht es auch in abstracto erscheinen mag, keine weitgehende praktische Anwendung findet.

Ähnliches gilt für das „Nutzenprinzip“. Da die Dienste, die dem einzelnen vielfältig durch die öffentlichen Ausgaben geleistet werden, nicht genau bestimmt werden können, läßt sich der Nutzen des einzelnen aus solchen Dienstleistungen auch nicht genau bestimmen. Das Prinzip kann darum nur in wenigen Sonderfällen Anwendung finden. Der Nutzen z. B., den ein Alterspensionär aus seiner Pension zieht, ist genügend genau bestimmt, und das Nutzenprinzip würde fordern, daß er diesen Nutzen in Gestalt einer Sondersteuer dem Schatzamt zurückerstatte¹⁾. Wenn

¹⁾ Nach dem Kostenprinzip müßte er nicht nur den Betrag seiner Pension zurückzahlen, sondern auch noch einen kleinen Zuschlag zur Deckung der Kosten des Verwaltungsapparates!

das gerecht heißt, so würde das Ziel einfacher durch Aufhebung des Gesetzes für Alterspensionäre zu erreichen sein. Wer das aber nicht für gerecht hält, kann auch das Nutzenprinzip ohne Einschränkung nicht für gerecht halten. Und wenn Einschränkungen eingeführt werden müssen, so ist, was die Frage der Gerechtigkeit anlangt, nicht klar, auf welches Prinzip sie sich gründen und wie weit sie sich erstrecken sollen¹⁾.

5. Der Grundsatz, daß die Besteuerung die einzelnen je nach ihrer „Leistungsfähigkeit“ treffen solle, scheint auf den ersten Blick besser in die Praxis umsetzbar. Wie aber läßt sich die „Leistungsfähigkeit“ messen? Bei Diskussionen über diese Frage ist es üblich, das „Opfer“ in Betracht zu ziehen, das der Steuerzahler durch Zahlung seiner Steuern bringt, und dann ein Verteilungsschema der Steuerlasten aus gewissen Prinzipien über das „Opfer“ abzuleiten. Es sind besonders drei dieser Prinzipien, die man heranzuziehen pflegt: das des „gleichen Opfers“, das des „proportionalen Opfers“ und das des „kleinsten Opfers“. Wir können ein viertes hinzufügen, das man mitunter in der Forderung: „Laßt alles beim Alten!“ ausgedrückt hat, oder genauer: „Ändert nicht die Einkommensverteilung durch Besteuerung!“ Gerechtigkeitsgründe lassen nicht klar erkennen, welchem dieser vier Grundsätze der Vorzug zu geben ist.

Nach dem Prinzip des gleichen Opfers müßte die direkte Geldlast der Besteuerung derart verteilt werden, daß die direkte Reallast für alle Steuerzahler die gleiche wäre; nach dem Prinzip des verhältnismäßigen Opfers derart, daß die direkte Reallast jedes Steuerzahlers der wirtschaftlichen Wohlfahrt entspricht, die aus seinem Einkommen entspringt; nach dem Prinzip des kleinsten Opfers (wie schon bemerkt) derart, daß die gesamte direkte Reallast für die Steuerzahler in ihrer Gesamtheit so klein wie möglich ausfällt; nach dem Prinzip des „Laßt alles

¹⁾ Darüber, inwieweit aus ökonomischen Gründen das Kosten- oder Nutzenprinzip den Preis für behördliche Dienstleistungen bestimmen soll, vgl. Kap. XIV, 5—7.

beim Alten!“ endlich derart, daß die Ungleichheit der Einkommen durch die Besteuerung weder vermehrt noch vermindert würde.

Um irgendeines dieser Prinzipien anzuwenden, ist es zunächst nötig, einen Zusammenhang anzunehmen zwischen dem Geldeinkommen und der daraus entspringenden wirtschaftlichen Wohlfahrt. Je nach dem Zusammenhang, den wir hier annehmen, wird sich nun ein Steuersystem ergeben, das entweder proportional, progressiv oder regressiv ist. Unter dem Proportionalsystem zahlen alle Steuerzahler den gleichen Bruchteil ihres Einkommens; unter dem Progressivsystem ist dieser Bruchteil um so größer, je größer das Einkommen des Steuerzahlers ist; unter dem Regressivsystem ist der Bruchteil um so kleiner, je größer das Einkommen des Steuerzahlers ist¹⁾. Diese Begriffe lassen sich nicht nur auf das Steuersystem als Ganzes, sondern auch auf einzelne Steuern anwenden. So kann ein Steuersystem, das als Ganzes proportional ist, einige Progressivsteuern enthalten und andere, die regressiv sind; ein Steuersystem wiederum, das als Ganzes progressiv ist, kann einige Regressivsteuern enthalten und umgekehrt. Andererseits kann ein einzelnes Steuersystem für eine gewisse Einkommenskategorie proportional sein, progressiv für eine andere und regressiv für eine dritte; auch sind eine unendliche Zahl möglicher Abstufungen sowohl bei Progression wie bei Regression denkbar.

Setzt man voraus, daß das Verhältnis zwischen Einkommen und wirtschaftlicher Wohlfahrt für alle Steuerzahler das gleiche ist und daß der Grenznutzen des Einkommens etwa ebenso schnell sinkt wie das Einkommen steigt, dann führt das Prinzip des gleichen Opfers zu progressiver Be-

¹⁾ Ein weiterer und ziemlich überflüssiger Begriff, der manchmal in diesen Erörterungen auftaucht, ist der der degressiven Besteuerung, nach dem alle unter einem gewissen Betrage bleibenden Einkommen steuerfrei sind und alle höheren Einkommen proportional dem Überschuß über diesen Betrag besteuert werden. Für diese letzte Einkommensklasse bedeutet also Degression einen Sonderfall der Progression.

steuerung, das Prinzip des proportionalen Opfers zu noch steilerer progressiver Besteuerung und das Prinzip des kleinsten Opfers, wie schon gezeigt, zu Steuerfreiheit bis zu einem relativ hohen Einkommensniveau und sehr scharfer Progression der Besteuerung der nicht Steuerfreien. Allerdings ergibt sich diese Folgerung aus dem Prinzip des kleinsten Opfers nur unter der Voraussetzung, daß der Grenznutzen bei steigendem Einkommen überhaupt sinkt. Das Prinzip des gleichen Opfers sowohl wie das des proportionalen Opfers fordert, strenggenommen, daß alle Mitglieder des Gemeinwesens — auch die Ärmsten — steuern (vorausgesetzt, daß sie überhaupt eine wirtschaftliche Wohlfahrt haben, die sie opfern können). Das Prinzip des kleinsten Opfers hingegen fordert das nicht. Und ferner muß, um das Prinzip des gleichen oder das des proportionalen Opfers zu verwirklichen, die Progression des Steuersystems um so schärfer werden, ein je schnelleres Sinken des Grenznutzens bei steigendem Einkommen man annimmt.

Proportionalbesteuerung läßt sich nach dem Prinzip des gleichen Opfers nur unter der Voraussetzung rechtfertigen, daß der Grenznutzen des Einkommens sehr langsam sinkt, und nach dem Prinzip des proportionalen Opfers nur unter der Voraussetzung, daß der Grenznutzen des Einkommens überhaupt nicht sinkt, sondern bei steigendem Einkommen konstant bleibt. Unter dieser letzten Voraussetzung würde das Prinzip des kleinsten Opfers keine andere Verteilung der Besteuerung nötig machen als die drei anderen Prinzipien, da das Gesamtopfer in allen Fällen dem durch die Besteuerung aufgebrauchten Gesamtertrag proportional wäre.

Regressivbesteuerung läßt sich nach dem Prinzip des gleichen Opfers nur unter der Voraussetzung rechtfertigen, daß der Grenznutzen des Einkommens noch langsamer sinkt, als zur Rechtfertigung der Proportionalsteuer nach demselben Prinzip erforderlich wäre, oder unter der Voraussetzung, daß der Grenznutzen überhaupt nicht sinkt, sondern konstant bleibt oder sogar steigt. Nach dem Prinzip

des proportionalen Opfers läßt regressive Besteuerung sich nur unter der Voraussetzung rechtfertigen, daß der Grenznutzen tatsächlich zunimmt (wenn das Einkommen wächst!): unter dieser widersinnigen Voraussetzung würde das Prinzip des kleinsten Opfers schließlich dazu führen, alle einen gewissen Betrag übersteigenden Einkommen von der Besteuerung zu befreien und alle unter diesem Betrag bleibenden Einkommen mit 100% zu besteuern.

Das vierte der oben erwähnten Prinzipien, das die Ungleichheit der Einkommen durch Besteuerung weder vermehrt noch vermindert sehen möchte, kann erst dann Anwendung finden, wenn man sich für einen Maßstab der Ungleichheit der Einkommen entschieden hat. Die Anhänger dieses Prinzips nehmen gewöhnlich an, daß es zur Proportionalbesteuerung führen würde. Jedoch sprechen wichtige Gründe dafür, daß unter vernünftigen Voraussetzungen über das Verhältnis des Einkommens zur wirtschaftlichen Wohlfahrt dieses Prinzip auch zu progressiver Besteuerung führt¹⁾.

Es scheint also, daß unter vernünftigen Voraussetzungen jede unserer vier Auslegungen des Begriffs der „Leistungsfähigkeit“ Progression des Steuersystems in einem gewissen Grade fordert. Dieses praktische Ergebnis wird jetzt allgemein von der modernen Wissenschaft angenommen, da die Forderung leicht annehmbar erscheint, daß man die schwersten Lasten immer auf die breitesten Schultern legen solle. Einige Autoritäten freilich klammern sich noch immer mit seltsamer Hartnäckigkeit an den Gedanken der Proportionalbesteuerung. Wahr ist, daß sie sich dabei auf Adam Smith berufen können (wenn das hier viel zu sagen hat!), der dafür eintrat, daß „die Untertanen jeden Staates zur Unterstützung der Regierung durch Steuerzahlung möglichst nach ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit herangezogen werden sollten, d. h. im Verhältnis zu dem Einkommen, daß sie unter dem Schutz des Staates

¹⁾ Vgl. den Artikel des Verfassers über „Die Messung der Ungleichheit der Einkommen“ (Economic Journal, September 1920).

jeweilig genießen“. Aber wenn Adam Smith auch zu seiner Zeit ein großer Nationalökonom war, so schrieb er doch vor beinahe 170 Jahren und vor der Entdeckung des Gesetzes vom abnehmenden Grenznutzen.

6. Es ist von Wichtigkeit, festzuhalten, daß die vier oben betrachteten Prinzipien wie alle Gerechtigkeitsgrundsätze im Steuerwesen überhaupt, einschließlich des rigorosen Grundsatzes, daß „jeder etwas zahlen solle“, lediglich Sache der persönlichen Meinung sind. Da eine klarere und allgemeinere angenommene Definition der Gerechtigkeit als die bisher gebrauchte fehlt, so läßt sich allerdings nicht beweisen, daß diese Grundsätze tatsächlich der Gerechtigkeit entsprechen, sondern lediglich, daß gewisse Menschen zu gewissen Zeiten es geglaubt haben. Und es ist eine Tatsache allgemeiner Beobachtung, daß die Ansichten in derartigen Fragen sehr leicht wechseln. Man hat mit Recht gesagt, daß die umlaufenden Ansichten über Gerechtigkeit meistens wenig mehr bedeuten als „Sparsamkeit gemildert durch Konservativismus“. Ja, die Gerechtigkeit scheint oft „nein“ und kaum jemals „ja“ zu sagen, gleich einer vornehmen Dame, der eifrig nachzustellen vielleicht nur Philosophen, und die sorgfältig zu beobachten nur Politiker Zeit haben.

Wenn wir aber das Problem der Verteilung der Steuerlast unter dem Gesichtspunkte nicht der Gerechtigkeit, sondern der Wirtschaftlichkeit betrachten, so befinden wir uns auf sicherem Boden, wenn unsere Ergebnisse schließlich auch weniger einfach aussehen mögen als die, zu denen das Prinzip der Gerechtigkeit führt. Wir haben (Kap. II dieses Buches) dargelegt, daß jedes System der Finanzpolitik unter dem Gesichtspunkte des größten gesellschaftlichen Vorteils auf lange Sicht entworfen werden sollte; daraus folgt, daß jedes Steuersystem als ein Teil dieses größeren Systems in gleicher Weise aufgebaut werden müßte. Eine notwendige Vorarbeit für die Betrachtung jedes Steuersystems unter diesem Gesichtspunkte ist jedoch die ausführliche Untersuchung der ökonomischen Steuerwirkungen.

Zehntes Kapitel.

Der Einfluß der Besteuerung auf die Produktion.

1. Vom ökonomischen Standpunkt betrachtet, ist das beste Steuersystem dasjenige, welches die besten oder die am wenigsten schlechten wirtschaftlichen Wirkungen hervorbringt. In diesem und den folgenden Kapiteln sollen nun diese Wirkungen untersucht werden, und zwar: 1. als Wirkungen auf die Produktion, 2. als Wirkungen auf die Verteilung und 3. als sonstige Wirkungen.

Die Wirkungen auf die Produktion lassen sich gleichfalls leicht in drei Abschnitte gliedern: 1. die Wirkung auf die Arbeits- und Sparkraft, 2. die Wirkung auf den Arbeits- und Sparwillen und 3. die Wirkung auf die Verteilung der Produktivkräfte in verschiedenen Verwendungszweigen und Standorten ¹⁾.

2. Die Arbeitskraft eines jeden Menschen wird durch jede Steuer vermindert werden, die seine körperliche und geistige Leistungsfähigkeit herabsetzt. Von vornherein sprechen daher gewichtige Gründe gegen jede Art Besteuerung der unteren Klassen moderner Gemeinwesen, denn diese sind heute noch so arm, daß eine Herabsetzung ihrer Einkommen gewöhnlich sowohl eine Herabsetzung der gegenwärtigen Leistungsfähigkeit der Erwachsenen wie der zukünftigen ihrer Kinder bedeutet. Dieses Argument spricht ohne weiteres gegen die Besteuerung kleiner Einkommen (einschließlich des Lohnabzuges) und gegen die Besteuerung der lebensnotwendigen Güter; es gilt aber auch für die Besteuerung von Gütern, die, streng genommen, nicht lebensnotwendig sind, deren Konsum jedoch zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit beiträgt. Für Güter hingegen, deren Konsum dazu nichts beiträgt, scheint jenes Argument auf

¹⁾ Eine andere, inhaltlich auf dasselbe hinauslaufende Einteilung würde unterscheiden: 1. Direkte Wirkungen auf Arbeits- und Sparkraft, 2. direkte Wirkungen auf Arbeits- und Sparwillen, 3. indirekte Wirkungen auf beides. Die Ablenkung von Produktivkräften von einem Verwendungszweig oder Standort zu einem anderen pflegt nämlich indirekte Wirkungen dieser Art hervorzubringen.

den ersten Blick nicht zu gelten. Jedoch wenn diese Güter von den Arbeitern als „herkömmlicher Weise lebensnotwendig“ angesehen werden, d. h. wenn die Nachfrage nach ihnen verhältnismäßig unelastisch ist, so wird eine Preiserhöhung infolge Besteuerung zwar eine Einschränkung des Konsums bewirken, aber auch ein Anwachsen der Ausgaben für diese Güter; die Arbeiter werden infolgedessen weniger für andere lebensnotwendige Güter übrig haben, und so wird auf ihre Leistungsfähigkeit dieselbe schlimme Wirkung ausgeübt, wie wenn wirklich lebensnotwendige Güter besteuert worden wären. Wenn natürlich einige der nur „herkömmlicher Weise notwendigen“ Güter eine positiv nachteilige Wirkung auf die Leistungsfähigkeit haben, dann ist es möglich, daß die Vorteile ihres eingeschränkten Konsums die Nachteile eines eingeschränkten Konsums wirklicher Lebensnotwendigkeiten ausgleichen oder sogar überwiegen: so kann der Gewinn, der für die Leistungsfähigkeit dadurch erzielt wird, daß jemand weniger Whisky trinkt, den Verlust aufwiegen, der darin liegt, daß er weniger Brot ißt. Allein diese Überlegung trägt zu spekulativen Charakter, um große Beachtung zu verdienen. Wir wollen hinzufügen, daß die Besteuerung eines Gutes, dessen Konsumtion nicht zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit beiträgt und nach dem die Nachfrage der Arbeiterschichten verhältnismäßig elastisch ist, zu gesteigertem Konsum anderer Güter führen wird. Jedoch wird eine derartige Steuer nicht viel Ertrag abwerfen, wenigstens nicht bei dieser Konsumenten-
gruppe.

Es ist zweifelhaft, bei welcher Einkommensstufe die Grenze gezogen werden muß, unterhalb deren eine Besteuerung die Leistungsfähigkeit herabsetzt¹⁾; aber es ist klar, daß sogar in den reichsten modernen Gemeinwesen die Einkommen eines großen Teiles der Bevölkerung noch unter dieser Grenze liegen. Überdies muß

¹⁾ Sie muß natürlich höher liegen als das bloße „Existenzminimum“, denn die Leistungsfähigkeit derer, die ungefähr auf diesem Niveau leben müssen, ist offenbar geringer als sie bei höherem Einkommen sein würde.

die Grenze für die verschiedenen Arbeiterschichten in verschiedener Höhe gezogen werden.

Die Sparkraft wird durch die Besteuerung aller derer eingeschränkt, die „etwas auf die hohe Kante“ legen können. Daher sind die einzigen Steuern, die die Sparkraft nicht beschränken, die, die ausschließlich auf Leute fallen, die so arm sind, daß sie nichts zurücklegen können. Es ist offenbar, daß hohe Besteuerung der Reichen, obgleich sie aus anderen Gründen zu verteidigen ist, die Sparkraft in besonders hohem Grade einschränkt.

3. Wenden wir uns von den Wirkungen auf Arbeits- und Sparfähigkeit zu den Wirkungen auf Arbeits- und Sparwillen, so müssen wir nicht so sehr die unmittelbaren Wirkungen der tatsächlichen Steuern der Gegenwart berücksichtigen, als vielmehr die mittelbaren Wirkungen, die von der Erwartung ausgelöst werden, daß eine derartige Steuer in Zukunft fort dauern werde. Denn diese fernerliegenden Wirkungen sind es, die hier die weit- aus wichtigste Rolle spielen. Eine Steuer, die man für kurzlebig ansieht — eine Sondersteuer z. B., um einer speziellen Notlage zu begegnen, für Kriegsausgaben etwa oder zwecks schneller Tilgung einer Krieganleihe —, würde keinerlei wichtige Fernwirkungen dieser Art im Gefolge haben.

Gewöhnlich nimmt man an, daß Besteuerung den Willen zu Fleiß und Sparsamkeit im Volke vermindert; bei näherer Prüfung jedoch wird deutlich, daß die Frage weniger einfach liegt als man gemeinhin glaubt. Die Wirkungen einer einzelnen Steuer auf den Willen zu Fleiß und Sparsamkeit hängt teils von der Natur der Steuer ab und teils von dem individuellen Verhalten des Steuerzahlers. Es empfiehlt sich, den letzten Punkt zuerst zu betrachten.

4. Das Verhalten des einzelnen gegenüber der Besteuerung wird vor allem bestimmt durch die Elastizität seiner Nachfrage nach Einkommen gemessen an den Anstrengungen und Opfern, die er bringt, um sein Einkommen zu erlangen (oder — was auf dasselbe hinausläuft — gemessen an den Diensten, die er im Austausch

gegen sein Einkommen leistet)¹⁾. Sein Einkommen, jedenfalls soweit es für die vorliegende Betrachtung in Frage kommt, ist sein Nettoeinkommen nach Abzug der Steuern. Angenommen nun, eine bestimmte Anstrengung oder ein bestimmtes Opfer (— eine bestimmte Höhe des Betrags von Arbeit oder Ersparnissen —) ergäbe infolge erhöhter Besteuerung weniger Einkommen als vorher: wie wirkt das auf den Arbeits- und Sparwillen des Betroffenen? Offenbar wird es ihn stärken, wenn die Elastizität seiner Nachfrage nach Einkommen gering ist, und es wird ihn schwächen, wenn die Elastizität groß ist. Im ersten Falle wird Arbeiten und Sparen der Mühe mehr wert sein, im letzten Falle weniger wert sein als vorher. Praktisch wichtig ist festzustellen, wie sich die Elastizität der Nachfrage nach Einkommen bei den verschiedenen Bevölkerungsklassen und unter verschiedenen Umständen ändert. In dieser Frage erwartet der Nationalökonom vielleicht Hilfe vom Psychologen, der seine Erwartungen aber enttäuscht und statt dessen sogleich von anderen Dingen zu sprechen beginnt — etwa davon, wie unzureichend die psychologischen Grundlagen der modernen ökonomischen Theorie seien. So ist der Nationalökonom, bis wirksamere Unterstützung vom Psychologen kommt, auf seine eigenen spärlichen Hilfsquellen angewiesen.

Gewöhnlich glaubt man, daß die Elastizität der Nachfrage nach Einkommen bei den meisten Leuten groß sei: aber ist sie das wirklich? Viele unzweifelhafte Beweise des Gegenteils drängen sich sofort auf: jemand, der Angehörige zu erhalten hat, oder der in der Absicht spart, dadurch zu einem zukünftigen Termin über ein bestimmtes Einkommen zu verfügen, wird sich durch den Druck einer höheren Besteuerung oft gezwungen sehen, mehr zu arbeiten oder mehr zu sparen. Häufig genug geht es denen so, die nach Einkommen streben, nur um die gewöhnlichen menschlichen Bedürfnisse zu befriedigen, oder die — mit anderen

¹⁾ Umgekehrt können wir von der Elastizität seines Angebotes an Anstrengungen und Opfern (oder Diensten) sprechen, gemessen an den Einkommenseinheiten, die er dafür erlangen kann.

Worten — lediglich so wohlhabend sein wollen wie die anderen auch. Aber es gibt auch viele, die nicht nur soweit wohlhabend zu sein wünschen wie die anderen auch, sondern sichtlich wohlhabender als die, die sie als ihre gesellschaftlichen Rivalen betrachten. Hieraus entspringt zum großen Teil jene ostentative Extravaganz, von der in typischer Weise eine Carnegie-Anekdote berichtet, nach der dieser vier Chauffeure hielt, lediglich weil Astor, der ihm gegenüber wohnte, nur drei hielt. Der Wille zu arbeiten und zu sparen, um einen Hang zu gemeiner Ruhmsucht zu befriedigen, wird wahrscheinlich nicht sehr — wenn überhaupt! — durch erhöhte Besteuerung gelähmt. Andere wiederum — besonders gewisse Industriekapitäne — streben nach Reichtum und stetig wachsendem Einkommen hauptsächlich um der darin liegenden Macht willen und als Zeichen ihres Erfolges in der Welt. Hindernisse wie erhöhte Besteuerung, die man solchen Leuten bei ihrer Reichtumsanhäufung in den Weg legt, scheinen sie nur zu erheitern. So erklärte Lord Leverhulme, daß „jede Erhöhung der Rate der Einkommensteuer vermehrte — und zwar erfolgreiche — Anstrengungen herbeiführt zwecks Vermehrung des Einkommens, aus dem die erhöhte Steuer gezahlt wird . . . Wir alle sind bereit, mit dem Irländer zu sagen: „Meinetwegen eure hohen Steuern, wenn ich nur euer hohes Einkommen habe!“ und wenn wir das ersehnte hohe Einkommen erreicht haben, sind wir alle eher geneigt, nochmals vermehrte Anstrengungen zu machen, um es so weit zu erhöhen, daß es die vom Schatzkanzler in Gestalt der Einkommensteuer geforderten Abgaben trägt, ohne daß unser Nettoeinkommen kleiner ist als vor der neuen Forderung des Schatzkanzlers¹⁾.“ Wo solche Charaktereigenschaften herrschen, besitzt die Nachfrage nach Einkommen kaum irgendwelche Elastizität. Allerdings ist ungewiß, inwieweit Lord Leverhulmes trotzige Einstellung gegenüber der Besteuerung von anderen Geschäftsleuten geteilt wird, geschweige von den anderen Klassen des Gemeinwesens. Die „Psychologie der Geschäfts-

1) „The Six Hour Day and Other Essays“, S. 248.

welt“ behält etwas Geheimnisvolles, obwohl sie im Mittelpunkt mancher ökonomischen Theorien über die Ursachen der Krisen steht. Zu Zeiten einer Depression ist es in diesen Kreisen gang und gäbe, den größten Teil des derzeitigen Unglücks auf die „zermalmende Steuerlast“ zu schieben, mag auch eine gleiche oder gar schwerere Last ohne offenkundige Schwierigkeit während der vorhergehenden Hochkonjunktur getragen worden sein. Wir können angesichts Lord Leverhulmes Zeugnisses nicht einfach die Annahme mitmachen, daß die Nachfrage der Unternehmer nach Einkommen in hohem Grade elastisch sei, obgleich sie wohl in Zeiten der Depression elastischer sein kann als in Zeiten der Hochkonjunktur und bei den Unfähigen elastischer als bei den Fähigen. Auch können wir — um auf die allgemeine Seite der Frage zurückzukommen — die verbreitete Ansicht nicht ohne weiteres akzeptieren, daß die Nachfrage der meisten nach Einkommen derartig elastisch sei, daß die Besteuerung im großen ganzen nicht umhin könne, ihren Arbeits- und Sparwillen und darum auch die Produktion einzuschränken. Mehr Licht in diesen interessanten und wichtigen Fragen wäre sehr erwünscht.

5. Bisher haben wir von dem Zusammenhang der Besteuerung im allgemeinen und ihren Wirkungen auf den Arbeits- und Sparwillen gesprochen. Jetzt müssen wir zwischen den Wirkungen einzelner Steuerarten unterscheiden.

Wie groß die Elastizität der Nachfrage des Steuerzahlers nach Einkommen auch immer sein mag, einige Steuern gibt es doch, die kaum irgendwie die Tendenz haben, Arbeits- und Sparwillen zu beeinflussen. Die Steuern auf Zufallserwerb¹⁾ sind hierfür ein Beispiel. Vom ökonomischen Standpunkt — im Gegensatz zum Billigkeitsstandpunkt — ist das wesentliche Merkmal des Zufallserwerbs das Moment des Unerwarteten. Natürlich kann man eine Steuer auf Vermögenszuwachs nicht vorhersehen, wenn dieser selbst unvorhergesehen kommt, und wie wir gesehen

¹⁾ Vgl. Kap. IX, 3.

haben, ist es hauptsächlich die Erwartung, daß die Steuer in Zukunft fortbestehen werde, die den Arbeits- und Sparwillen beeinflußt. In Zeiten großer Wirtschaftsstörungen oder auch schnellster wirtschaftlicher Umwälzungen mag man besonders an Steuern auf Zufallserwerb denken. Während des Krieges z. B. war die englische Kriegsgewinnsteuer, die große Erträge abwarf, im wesentlichen eine Steuer auf Zufallserwerb, jedenfalls im ersten und wohl auch im zweiten Jahre, obwohl sie ihren Charakter mit zunehmender Kriegsdauer verändert hat. Auch in Zeiten schnellster Besiedelung neuer Gebiete können solche Steuern auf den Bodenwert und andere Arten von Wertzuwachs große Erträge bringen. Unter normaleren und mehr ausgeglichener Bedingungen jedoch ist es gewöhnlich nicht möglich, große Erträge mit einer derartigen Steuer zu erzielen. Eine Besteuerung des Bauplatzwerts oder Wertzuwachses des Bodens ist in manchen Fällen eine Steuer auf Zufallserwerb, in anderen Fällen aber, in denen die künftige Werterhöhung vorausgesehen wird, nicht. Auch Erbschaften sind mitunter ein Zufallserwerb für den Erben, die überwiegende Zahl der Erbschaften jedoch sind Gegenstand angenehmer Erwartung.

Ein weiteres Beispiel ist die einem Monopolisten auferlegte Steuer, die ihn nicht veranlaßt, Produktionsumfang oder Verkaufspreis zu erhöhen. Andererseits wird eine Monopolsteuer, die eine Erhöhung des Produktionsumfangs und eine Senkung des Verkaufspreises gewinnbringend macht, den Arbeits- und Sparwillen des Monopolisten anstacheln, wie elastisch seine Nachfrage nach Einkommen auch immer sein mag¹⁾.

6. In der Mehrzahl der Fälle hängt die Wirkung der verschiedenen Steuern auf den Arbeits- und Sparwillen der Steuerzahler von der Elastizität ihrer Nachfrage nach Einkommen ab. Machen wir zunächst die übliche Voraussetzung — die für die Produktion die ungünstigste ist —, daß diese Elastizität im allgemeinen groß ist, und betrachten wir auf dieser Grundlage die unterschiedliche Beeinflussung

¹⁾ Vgl. Kap. VII, 5.

des Arbeits- und Sparwillens des Steuerzahlers durch verschiedene Steuern oder vielmehr durch die Aussicht auf sie.

Steuern auf einzelne Güter werden diesen Willen nur wenig einschränken, nämlich insoweit, als das aus einer bestimmten Anstrengung des Steuerzahlers stammende Einkommen dann weniger Kaufkraft hat. Eine allgemeine Steuer auf das Einkommen — Ersparnisse inbegriffen — wird den Sparwillen mehr einschränken als eine Steuer auf Güter, die nur das Ausgabenkonto und nicht das Ersparnis-konto trifft. Man hat nun viel diskutiert über die Möglichkeit, die Ersparnisse im Produktionsinteresse ganz oder teilweise von der Einkommensteuer auszuschließen. Unter dem gleichen Gesichtspunkt hat man vorgeschlagen, eine Umsatzsteuer an Stelle der bestehenden Einkommensteuer einzuführen, die einer Besteuerung gewisser Ausgaben gleichkäme. Verwaltungstechnische Schwierigkeiten sind es hauptsächlich, die bisher eine ins Gewicht fallende Befreiung der Ersparnisse von der Einkommensteuer verhindert haben, und diese können mit der Zeit beseitigt werden¹⁾. Anderer-

¹⁾ Einkommen aus staatlichen Anleihen ist in Frankreich sowie anderswo von der Einkommensteuer befreit. [Ebenso in Deutschland die Zinsen der Dawesanleihe.] Auch Ersparnisse in Form von Lebensversicherungsprämien sind von der englischen Einkommensteuer frei, vorausgesetzt, daß sie nicht $\frac{1}{6}$ des steuerbaren Einkommens übersteigen; manche Gründe sprechen für die Erhöhung dieses Verhältnisses von 1 : 6 auf einen größeren Bruchteil. [In Deutschland ist nur ein Betrag von 480 Mk. an Lebensversicherungsprämien steuerfrei; er erhöht sich um je 100 Mk. für die Ehefrau und jedes Kind des Steuerzahlers.] Eine weitere Befreiung der Ersparnisse könnte ohne verwaltungstechnische Schwierigkeiten erreicht werden, wenn man die unverteilten Gewinne der Gesellschaften freiließe, die gegenwärtig der Steuer zum Normal-satz unterliegen. Das Beispiel gewisser Kapitalisten jedoch, die, um der Supertax (Sondersteuer auf hohe Einkommen) zu entgehen, sich in Ein-Mann-Gesellschaften umgründeten, die kaum etwas von ihrem Gewinn ausschütten, hat ein Vorurteil gegen solche Befreiungen erweckt. Die augenblickliche Tendenz weist in die entgegengesetzte Richtung, d. h. vermehrte Besteuerung unverteilter Gewinne. Vgl. das englische Haushaltsgesetz 1922, § 21. [Vgl. auch § 57 des deutschen Einkommensteuergesetzes vom 10. 8. 1925 (R.G.Bl. S. 200)].

seits wurzelt der Haupteinwand gegen die Ersetzung der Einkommensteuer durch eine Umsatzsteuer in Ländern, die genügend zivilisiert sind, um eine Einkommensteuer zu haben, in Erwägungen über die Verteilung der Steuerlast¹⁾. Ein weniger wichtiger Einwand ferner wurzelt in Erwägungen über die Erhebungskosten²⁾.

Wo Einkommensteuervergünstigungen für erarbeitetes Einkommen bestehen oder, in anderen Worten, das Arbeitseinkommen zu einem niedrigeren Satze besteuert wird als das Besitzeinkommen, muß man normalerweise eine größere Hemmung des Sparwillens und eine kleinere Hemmung des Arbeitswillens erwarten, als wenn die Steuer — mit dem gleichen Gesamtertrag — keine solche Unterscheidung träge. Aber im Durchschnitt ist der Sparwille wohl stärker und ausdauernder bei den Beziehern von Arbeitseinkommen als bei den Beziehern eines gleich hohen Besitzeinkommens, denn für jene besteht ein stärkerer Anreiz, für die Zukunft vorzusorgen. Mit anderen Worten heißt das, daß die Nachfrage nach Einkommen wahrscheinlich weniger elastisch bei jenen ist als bei diesen. Wahrscheinlich bedeutet daher eine mäßige Differenzierung einer Einkommensteuer für erarbeitetes und nichterarbeitetes Einkommen keine Hemmung für den Arbeits- und Sparwillen. Wo die Einkommensteuer progressiv ist — oder mit anderen Worten höhere Einkommen zu einem höheren Satz besteuert werden als niedrigere —, ist es wichtig, festzustellen, daß ein sehr hoher Steuersatz beinahe mit Sicherheit eine schwere Hemmung des Arbeits- und Sparwillens bedeutet und daß diese schwere Hemmung schneller wachsen wird als der Steuersatz selbst³⁾. Wenn also die Steuer sehr

¹⁾ Vgl. Kap. XI, 3 u. 5. ²⁾ Vgl. Kap. XII, 1.

³⁾ Denn wenn, entsprechend der Progression, der Steuersatz vom ganzen Einkommen steigt, so steigt der Steuersatz auf das Mehreinkommen noch schneller. Wenn z. B. die Steuer 6 sh pro £ bei einem Einkommen von 3000 £ jährlich beträgt und 7 sh pro £ bei einem Einkommen von 3500 £ jährlich, so beträgt die Steuer auf die weiteren 500 £ jährlich 325 £, also der Steuersatz dieses Mehreinkommens über 14 sh pro £. Mit anderen Worten: die Grenzrate der Steuer steigt schneller als die Durchschnittsrate, und

stark progressiv ist, so wird damit wahrscheinlich eine besondere Hemmung des Arbeits- und Sparwillens verbunden sein, auf jeden Fall bei denen, die in der modernen Gesellschaft die Hauptmasse der Ersparnisse aufbringen.

7. Eine Steuer, auf die wir aus anderen Gründen häufig zurückkommen müssen, ist die Erbschaftssteuer. Auch unter dem Gesichtspunkt der Wirkungen auf die Produktion besitzt diese Steuer gewisse Vorzüge gegenüber einer Einkommensteuer. Man meint mitunter, daß in Höhe des erzielten Gesamtertrags eine Erbschaftssteuer in viel höherem Maße „auf das Kapital fällt“ im Sinne einer Hemmung der Kapitalneubildung als die Einkommensteuer. Daß diese Meinung so weit verbreitet ist, ist zweifellos zum Teil der allgemeinen Verwechslung einer Steuer, die nach dem Kapital bemessen wird, und einer solchen, die aus dem Kapital gezahlt wird, zuzuschreiben¹⁾. Aber auch jene Anschauung selbst beruht auf einem Irrtum.

Vorausgesetzt, daß man sich gegen die Zahlung einer Erbschaftssteuer nicht von vornherein versichert, so werden eine Einkommensteuer und eine Erbschaftssteuer der gewöhnlichen Art, die denselben Ertrag abwerfen, das Sparen wahrscheinlich im gleichen Umfange einschränken. Denn was einerseits die sofortige Zahlung der Steuer betrifft, so wird eine Erbschaftssteuer in größerem Umfang aus dem Verkauf von Effekten bezahlt werden als eine Einkommensteuer aus dem Einkommensbruchteil, der sonst gespart worden wäre. Was andererseits den Einfluß der Aussicht, die Steuer in Zukunft zahlen zu müssen, betrifft, so wird die Spartätigkeit wahrscheinlich in höherem Grade eingeschränkt durch die Aussicht, eine jährliche Einkommen-

die Grenzrate ist es, die den Willen eines klardenkenden Steuerzahlers beeinflußt, an dem bestehenden Ausmaß seiner Arbeit und seiner Ersparnisse festzuhalten. [Die neuen deutschen Steuergesetze wenden das Prinzip der sog. „Durchstaffelung“ an, bei dem für die höheren Einkommen nicht höhere Durchschnittssätze festgesetzt werden, sondern der höhere Steuersatz nur von dem Mehreinkommen berechnet wird, das über das dem niedrigeren Satz unterworfenen Einkommen hinausgeht.]

¹⁾ Vgl. Kap. V, 3.

steuer zahlen zu müssen, als durch die weiter abliegende Befürchtung, als Erbe irgend jemandes eine Erbschaftssteuer an einem ungewissen zukünftigen Termin zahlen zu müssen. Wenn man sich aber gegen die Zahlung der Erbschaftssteuer von vornherein ausreichend versichert — und das ist jetzt [in England] fast die Regel —, so wird die tatsächliche Zahlung weder durch den Verkauf von Effekten ermöglicht noch aus laufendem Einkommen geleistet, sondern aus dem Gelde der Versicherungsgesellschaft. In diesem Falle unterscheiden sich die Wirkungen der sofortigen Zahlung auf die Spartätigkeit — im Unterschied zu den Wirkungen, die die Aussicht auf künftige Zahlungen hervorruft — nicht wesentlich von denen einer Einkommensteuer. In beiden Fällen wird die Spartätigkeit nur insofern eingeschränkt, als die jährlichen Zahlungen — ganz gleich, ob für Versicherungsprämien oder für Einkommensteuer — aus dem Einkommensbruchteil fließen, der sonst gespart worden wäre. Wenn man sich also allgemein gegen Zahlung von Erbschaftssteuern versichert, so scheint klar zu sein, daß sie die Spartätigkeit in geringerem Umfang einschränken als eine Einkommensteuer, die den gleichen Ertrag abwirft.

All das bezieht sich auf den gewöhnlichen Typ der Erbschaftssteuer, die — mit oder ohne Progression — auf den gesamten Nachlaß oder auf den einzelnen Erbanfall gelegt ist, und setzt voraus, daß eine solche Steuer in gewissem Umfang den Arbeits- und Sparwillen der kapitalbildenden Personen einschränkt. Wenn aber die Steuer den von Professor Rignano vorgeschlagenen Charakter trüge, so würde der Arbeits- und Sparwille in weit geringerem Umfang — wenn überhaupt — eingeschränkt werden. Dieser Vorschlag läuft darauf hinaus, daß die Besteuerung eines erbten Vermögens gestaffelt werden solle nach dem, was man das Alter des Vermögens nennen könnte, oder mit andern Worten nach der Anzahl der Fälle, in denen es durch Erbschaft bereits den Besitzer gewechselt hat; je größer dieses Vermögensalter, um so höher würde der Steuersatz sein. In seiner einfachsten Form würde dieser Vor-

schlag zu einer Unterscheidung führen zwischen dem, was man das erarbeitete Vermögen jemandes nennen könnte, und seinem nicht erarbeiteten Vermögen, oder mit andern Worten zwischen dem Reichtum, den er als Ergebnis seines eigenen Arbeitens und Sparens erworben hat, und dem Reichtum, der ihm durch Erbschaften und Geschenke von anderen übermittelt worden ist. Bei seinem Tode würde die letzte Art Vermögen höher besteuert werden als die erste. Dergestalt ergäbe sich ein stärkerer Ansporn seiner Arbeits- und Spartätigkeit zwecks Vorsorge für seine Erben, und gleichzeitig würde es ihm weniger leicht gemacht, sich dem Müßiggang zu ergeben und es der toten Hand zu überlassen, sein Lebensschifflein vorwärts zu treiben¹⁾.

Es gibt noch eine weitere Argumentation, nach der die Erbschaftssteuer Vorzüge gegenüber der Einkommensteuer unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirkungen auf die Produktion besitzt: es handelt sich um die Wirkungen, die sie auf die Erwartungen voraussichtlicher Erben ausübt. Diese werden offenbar um so weniger zum Arbeiten und Sparen geneigt sein, je höher die von ihnen erwartete Erbschaft ist. Sie können sogar durch die verlockende Aussicht auf ein unverdientes, ihnen in kurzem zufallendes Vermögen versucht sein, in das Gegenteil der Spartätigkeit zu verfallen und sich in Schulden zu stürzen. Eine Erbschaftssteuer, die das Maß dieser Erwartungen herabsetzt, wird daher die voraussichtlichen Erben zum Arbeiten und Sparen anhalten, und zwar um so mehr, je höher sie ist. So würden beispielsweise mehr und höhere Lebensversicherungsverträge abgeschlossen werden, wenn das Erben von Vermögen durch Besteuerung enger begrenzt wäre, und mehr Söhne und Töchter wohlhabender Eltern würden gehalten sein, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen.

¹⁾ Vgl. des Verfassers „Inequality of Incomes“, Teil IV, Kap. IX/X zwecks eingehenderer Auseinandersetzung mit dem System Rignanos sowie über Erbschaftssteuern im allgemeinen. Vgl. auch Pigou: „Economics of Welfare“, Teil IV, Kap. II und VII zwecks Erörterung der verschiedenen Wirkungen der Einkommen- und Erbschaftssteuern auf die Produktion.

8. Die Ausführungen der beiden vorhergehenden Abschnitte gehen von der Voraussetzung aus, daß die Nachfrage des Steuerzahlers nach Einkommen im ganzen genommen verhältnismäßig elastisch ist und daß infolgedessen verschiedenartige Steuern in verschieden hohem Grade seinen Arbeits- und Sparwillen einschränken. Jedoch haben wir in Ziffer 4 dieses Kapitels gesehen, daß die Haltbarkeit dieser Voraussetzung zweifelhaft ist. Nehmen wir umgekehrt an, die Nachfrage des Steuerzahlers nach Einkommen sei verhältnismäßig unelastisch, so folgt daraus, daß Besteuerung von einzelnen Gütern sowie von Einkommen und Erbschaften den Arbeits- und Sparwillen anspornen wird. Ohne die widersprechenden Ergebnisse dieser beiden Voraussetzungen in weitere Einzelheiten zu verfolgen, können wir meines Erachtens doch mit Sicherheit schließen, daß, wie es auch bei anderen Steuern bestellt sein möge, eine Erbschaftssteuer nach Rignanós Vorschlag die Produktivkräfte der von ihr Betroffenen anspornen und nicht hemmen würde. Die Einführung einer solchen Steuer sollte daher von den Finanzministern unserer Zeit sorgfältig erwogen werden.

9. Bisher haben wir in diesem Kapitel die Wirkungen untersucht, die die Besteuerung vermittels ihres Einflusses auf die Arbeits- und Sparkraft der Bevölkerung auf die Produktion ausübt. Im folgenden müssen wir untersuchen, wie die Besteuerung die Produktion beeinflusst vermittels Änderungen in der Verteilung der Produktivkräfte auf die verschiedenen Wirtschaftszweige und Standorte.

Wie unerwünscht es im Produktionsinteresse ist, die Gewerbszweige — oder allgemeiner: die Produktivkräfte — aus ihrer „natürlichen Bahn“ abzulenken, wird gern von vielen Nationalökonomem der Vergangenheit erörtert. Sie haben dargelegt, daß die abgelenkten Produktivkräfte auf ihren neuen Arbeitsstätten (oder Standorten) weniger produktiv seien als in den alten. Die Mehrzahl der zeitgenössischen Gelehrten stimmt darin überein, daß im allgemeinen derartige Ablenkungen geeignet sind, die Produktion einzuschränken, daß es jedoch in der Praxis viele Fälle gibt,

für die diese Regel nicht zutrifft. Die allzu unbedingte Lehre von der Unverletzlichkeit der „natürlichen Kanäle“ der Produktion, wie sie die Älteren verkündeten und wie sie in manchen nicht unterrichteten Kreisen unserer Zeitgenossen nachgesprochen wird, enthält eine einleuchtende Halbwahrheit, die häufig ein Hindernis für klares Denken und kluge Politik bedeutet. Man kann sagen, daß bei der Auswahl der Steuern eine Vermutung zugunsten derjenigen spricht, die die geringste Ablenkung der Produktivkräfte zur Folge hat. Jedoch wird diese Vermutung häufig von Spezialargumenten, die jeweils auf den einzelnen Fall anwendbar sind, entkräftet. Es wird daher das beste sein, zunächst zu untersuchen, welche Steuern tatsächlich die geringste Ablenkung der Produktivkräfte zur Folge haben, und weiterhin einige Einzelfälle wesentlicher Ablenkung zu untersuchen.

10. Was die Änderung in der Verteilung der Produktivkräfte auf die verschiedenen Wirtschaftszweige anlangt, so gehören folgende Steuern zu denen, für die man um der geringen oder völlig fehlenden Ablenkung willen eintritt, die sie verursachen: die Steuern auf den Zufallserwerb, die Steuern auf den Bauplatzwert des Bodens, ferner Monopolsteuern, die keinen Einfluß auf Produktionsumfang und Verkaufspreis haben, und gewisse Steuern, die jedwede Vermögensnutzung in gleicher Weise belasten. Im allgemeinen kann die Ablenkung folgendermaßen vor sich gehen. Jemand, der über Produktivkräfte verfügt oder das Verfügungsrecht über Produktivkräfte erwirbt, die in ihrer derzeitigen Verwendung der Steuer unterliegen, sucht dieser Steuer zu entgehen, indem er jene Produktivkräfte einer anderen Verwendung zuführt, die sie entweder unbesteuert läßt oder geringer besteuert. Eine derartige Ablenkung wird ihm Gewinn bringen, vorausgesetzt, daß der Verlust an Einkommen, der unabhängig von der Steuer infolge der Umstellung eintritt, geringer ist als der Gewinn infolge der niedrigeren Besteuerung. Eine derartige Umstellung bestehender Produktivkräfte ist oft schwierig oder sogar unmöglich, da Kapital und Arbeit gewöhnlich in einzelnen Be-

etrieben festgelegt und spezialisiert sind. Aber keine derartigen Schwierigkeiten verhindern die Abwanderung neugebildeter, noch nicht spezialisierter Produktivkräfte in andere Verwendungsweige, die ohne die Steuer in dem besteuerten Wirtschaftszweig Anwendung gefunden hätten, und in der Praxis ist in der Tat die Ablenkung neuer Produktivkräfte bei weitem wichtiger als die Ablenkung bereits festgelegter. Das englische Kommunalsteuersystem z. B. legt besonders hohe Steuern auf Gebäude in Gestalt hoher Sätze vom Grundstückswert¹⁾. Der Erfolg ist eine starke Abwanderung von Kapital und Arbeit, die sonst im Gebäudebau Verwendung gefunden hätten, in andere Wirtschaftszweige²⁾. Das Angebot an Gebäuden ist infolgedessen kleiner als es sonst wäre, und es spricht eine Vermutung dafür, daß Kapital und Arbeit, die anderen Verwendungsarten zugeführt werden, dort weniger produktiv sind als sie bei Verwendung im Hausbau gewesen wären. Der Umfang, in dem eine bestimmte Steuer die Abwanderung der Produktivkräfte aus dem besteuerten Wirtschaftszweige und damit eine Einschränkung im Angebot des betreffenden Produkts veranlaßt, hängt von der Elastizität der Nachfrage nach diesem Produkt und von der Elastizität des Angebots ab, wie wir bereits gezeigt haben³⁾.

Eine Steuer auf Zufallswert, die unerwartet, wie ein Blitz aus heiterm Himmel, einen an sich schon unerwarteten Vermögenszuwachs trifft, kann offenbar keine Ablenkung veranlassen. Eine Steuer auf den Bauplatzwert des Bodens ferner veranlaßt unabhängig vom Nutzungszweck des Bodens keine Ablenkung, da sie vollständig vom Grundherrn⁴⁾ getragen wird und da das Angebot an Boden von Natur beschränkt und seine Einschränkung daher unmöglich ist.

¹⁾ Vgl. Kap. VI, 3.

²⁾ [Dieser Satz gilt, falls die Gebäudesteuer völlig abgewälzt werden kann — wofür sehr viel spricht —, nur sehr eingeschränkt; da die Nachfrage nach Wohnungen elastisch ist, wird im Falle der Abwälzung zwar auch die Wohnungsproduktion verringert, aber in weit geringerem Maße, als wenn die Steuer auf dem Hausbesitzer liege.]

³⁾ Vgl. Kap. VII.

⁴⁾ Vgl. jedoch Kap. VIII, 2.

Eine Monopolsteuer schließlich, die Produktionsumfang und Verkaufspreis nicht beeinflußt, wird ebenfalls keine solche Ablenkung zur Folge haben, da das Monopol nun zwar weniger gewinnbringend ist als vor der Besteuerung, aber doch immer noch gewinnbringender bleibt als die Verwendung der Produktivkräfte unter Konkurrenzbedingungen¹⁾.

Eine Steuer, die gleichmäßig alle Formen des Güterbesitzes oder, mit andern Worten, jede Verwendung von Produktivkräften belastet, wird keine Ablenkung zur Folge haben, weil keine Ablenkung einen Vorteil bringen würde. Noch kürzlich fand eine Kontroverse darüber statt, welche Merkmale eine in keiner Weise „differenzierende“ Steuer dieser Art haben müßte; auf der einen Seite hat man dabei behauptet, daß eine allgemeine Einkommensteuer nicht differenziere, während man auf der anderen Seite geltend machte, daß eine solche Steuer, wenn sie sowohl erspartes Einkommen wie später aus Ersparnissen fließendes Einkommen trifft, einen Unterschied zuungunsten des Sparens mache („differenziere“) und eine Ablenkung vom Sparen zum Ausgeben veranlasse. Wenn dieses Argument stichhaltig wäre, so wäre eine Steuer auf die Ausgaben allein oder, mit anderen Worten, eine Einkommensteuer, die Ersparnisse freiläßt, in keiner Weise differenzierend. Aber ob tatsächlich eine allgemeine Einkommensteuer eine Ablenkung vom Sparen zum Ausgeben zur Folge hat, hängt von der Elastizität der Nachfrage des Steuerzahlers für das zukünftige Einkommen ab, das er aus den Ersparnissen ziehen will. Ist diese Elastizität groß, dann wird eine derartige Ablenkung Platz greifen; ist sie klein, dann wird eine Ab-

¹⁾ Obgleich nicht notwendig gewinnbringender als die Verwendung jener Produktivkräfte in anderen Monopolbetrieben, die nicht entsprechend besteuert sind. Die Politik der Monopolisten, die auf der Einschränkung des Produktionsumfanges beruht, wehrt sich aber bewußt gegen die Verwendung neuer Produktivkräfte in dem monopolisierten Wirtschaftszweig und bemüht sich, diese in beträchtlichem Ausmaß in Untätigkeit und Unproduktivität zu belassen. Vgl. z. B. den Bericht über die Scheinwerferindustrie, den ein durch das englische Kartellgesetz eingesetztes amtliches Komitee erstattet hat.

lenkung in entgegengesetzter Richtung eintreten — vom Ausgeben zum Sparen; ist die Elastizität weder sehr groß, noch sehr klein, dann wird gar keine Ablenkung eintreten. Ähnlich wird eine Steuer auf die Ausgaben allein eine Ablenkung in einer der beiden Richtungen oder überhaupt keine Ablenkung ergeben, je nach dem Grade der Elastizität der Nachfrage nach zukünftigem Einkommen. Ohne Rücksicht auf diesen Faktor kann man nicht sagen, daß eine der beiden Steuern „nicht differenziere“. Aber beide Steuern, insofern sie nur die Grenzausgaben oder -ersparnisse belasten, differenzieren — wenn man die Besonderheiten einer jeden außer acht läßt — offenbar weniger und tendieren zu geringerer Ablenkung der Produktivkräfte als es Steuern auf einzelne Güter oder — was auf dasselbe hinausläuft — auf einzelne Verwendungsarten von Produktivkräften tun. Denn Steuern der letzten Art belasten auch die „intra-marginalen“ Ausgaben und Ersparnisse (d. h. die mit höherem subjektivem Nutzen als die Grenzausgaben und -ersparnisse). Und ähnlich „differenziert“ auch eine allgemeine Vermögenssteuer, wenn sie genau veranlagt wird, verhältnismäßig wenig.

11. Man wird an sich immer diejenigen Steuern bevorzugen, die die geringste Ablenkung der Produktivkräfte verursachen. Wie richtig diese Bewertung in einigen Fällen und wie bedenklich sie in anderen ist, soll an einigen Beispielen gezeigt werden.

Eine Whiskysteuern kann durch Einschränkung des Konsums dieses schädlichen Alkohols und Hebung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit eine Ablenkung der Produktivkräfte hervorrufen, die zu einer Produktionssteigerung führt¹⁾.

¹⁾ Eine Ablenkung von Produktivkräften ist nicht notwendig eine Ablenkung der Geldausgaben in gleicher Richtung. Die Besteuerung einer Ware wird durch Erhöhung ihres Preises die Nachfrage einschränken und infolgedessen auch den Umfang der Produktivkräfte, die zur Befriedigung dieser Nachfrage notwendig sind. Wenn jedoch die Nachfrage unelastisch ist, so wird eine größere Geldmenge für eine kleinere Produktenmenge hingegeben werden. Andere Waren aber werden in größeren Mengen hergestellt und billiger verkauft werden,

Das gleiche gilt für die Besteuerung anderer Güter, bei denen die Abnahme des Konsums erwünscht ist. So wird eine Steuer auf den Boden, der nur ganz besonderen Zwecken dienstbar gemacht ist, in Richtung einer Ablenkung von dieser Art Nutzung zu anderen produktiveren Nutzungsarten wirken. So läßt sich viel zugunsten einer Steuer geltend machen, die auf nur für sportliche Zwecke genutzten Boden gelegt ist oder auf Boden, der von seinem Besitzer für private Vergnügungszwecke benutzt wird, sofern für derartige Nutzungen eine bestimmte Ausdehnung der Fläche überschritten wird. Auch eine Monopolsteuer, die den Monopolisten zur Vergrößerung des Produktumfangs und zu Preissenkung veranlaßt, wird wahrscheinlich eine produktive Ablenkung herbeiführen, da die zusätzlichen Produktivkräfte hier wohl produktiver arbeiten werden als bei Verwendung im freien Wettbewerb. Diese Beispiele zeigen, wie leicht die Vermutung oft widerlegt werden kann, die gegen Steuern mit Ablenkungswirkung spricht.

Andererseits lassen sich zahlreiche Beispiele schädlicher Ablenkung in modernen Steuersystemen nachweisen. Den Fall der hohen Gebäudesteuer im englischen Kommunalsteuersystem haben wir schon erwähnt. Angesichts des Mangels an Häusern und der Wirkungen schlechter Wohnungen auf Gesundheit und Leistungsfähigkeit ist die Ablenkung von Kapital und Arbeit vom Hausbau offenbar schädlich¹⁾. Auch eine Sondersteuer auf Geschäftsgewinne

¹⁾ Aus diesem Grunde verdient der Vorschlag große Beachtung, statt der Gebäude den Bauplatzwert des Bodens zu besteuern, sofern die Steuer sehr ins Gewicht fällt. Allerdings kann man wegen der Kompliziertheit der englischen Grundeigentumsverhältnisse gewisse Bedenken gegen einen plötzlichen Besteuerungswechsel in dieser Richtung geltend machen. Da der Hauptzweck einer solchen Änderung der wäre, die gegen Neubauten bestehenden Hindernisse zu beseitigen, so würde es auf den geringsten Widerstand stoßen und am bequemsten sein, die gegenwärtige Grundsteuer auf einen bestimmten Satz zu fixieren und sie in Zukunft nur in Übereinstimmung mit Schwankungen im Bauplatzwert des Bodens zu ändern. Damit würden sowohl die Neubauten wie auch die Verbesserungen an bereits bestehenden Gebäuden von der Steuer befreit werden.

wie die englische Körperschaftssteuer (Corporation profits tax) ist, von diesem Standpunkt gesehen, eine schlechte Steuer, denn sie belastet besonders eine einzelne Klasse von Vermögensbesitz — nämlich die gewöhnlichen Anteilseigner der Aktiengesellschaften — im Gegensatz zu allen anderen Besitzklassen, einschließlich der Obligationsgläubiger und gewisser Vorzugsaktionäre sowie der Besitzer von Kriegsanleihe und anderen festverzinslichen Papieren. Es handelt sich der Wirkung nach dabei um eine Besteuerung der Risikoübernahme mit der Tendenz, das Kapital von risikoreichen zu vergleichsweise risikofreien Anlagen abzulenken. Aber angesichts der Notwendigkeit einer Risikoübernahme in der heutigen Wirtschaft und des Widerstrebens vieler Geldgeber gegen solche Risiken muß diese Ablenkung als schädlich angesehen werden.

Betrachten wir schließlich den Schutzzoll, der das klassische Beispiel der bewußten Ablenkung der Produktivkräfte von ihren „natürlichen Verwendungszweigen“ darstellt. Die Sache des Schutzzolls wird, was seine produktionsfördernde Wirkung anlangt, in populärer Darstellung gewöhnlich mit völlig irreführenden Argumenten gestützt und ist nur in der klassischen Formulierung der Listschen Argumentation logisch einwandfrei. Es ist unzweifelhaft möglich, daß unter gewissen Umständen ein sorgfältig aufgebauter Zolltarif, wenn er auch die Produktion eine Zeitlang vermindert, sie doch auf die Länge der Zeit erhöhen kann, indem sich gewisse Produktivkräfte mit seiner Hilfe schneller entwickeln als sie sich sonst entwickeln würden. Aber das ist eine lediglich theoretische Möglichkeit. Die Umstände sind selten, unter denen ein solches Ergebnis eintritt, und finden sich kaum in industriell hochentwickelten Volkswirtschaften. Und selbst wenn die Umstände gegeben sind, so ist die Wahrscheinlichkeit eines sorgfältigen Aufbaus der Zolltarife vom Standpunkt der Volkswirtschaft als Ganzem im Gegensatz zum Standpunkt mächtiger Interessenvertretungen — und zwar von Interessen, die keinen Schutz verdienen — gering. Ferner setzen Lists Darlegungen voraus, daß der Schutzzoll nur vorübergehend ist,

während eine der schwierigsten Aufgaben der praktischen Politik die ist, von einem einmal eingeführten Schutzzoll wieder loszukommen. Und selbst wenn ein derartiger Zoll ursprünglich gerechtfertigt war, kann mit seiner übermäßigen Verlängerung ein viel größerer Verlust an Produktivkräften verbunden sein als mit dem Verzicht auf seine Einführung überhaupt. Wahrscheinlich hat Sidgwick das letzte Wort in dieser Angelegenheit gesprochen, als er bemerkte, viele Leute schienen anzunehmen, daß in der Theorie die beste Politik die des Freihandels sei, daß in der Praxis jedoch der Schutzzoll nicht viel Schaden und mancherlei Gutes stifte, während in Wirklichkeit die Situation gerade umgekehrt liegt: in der Theorie läßt sich oft etwas zugunsten eines Schutzzolls sagen, während es in der Praxis viel sicherer ist, so streng wie möglich am Freihandel festzuhalten. Das Überwiegen von Hochschutzzoll in unserer Zeit ist aus der großen politischen Macht der Interessenorganisationen zu erklären, die, gestützt auf eine elementare, aber weit verbreitete Verwirrung der Ansichten über die Bedeutung des internationalen Handels, aus dem Schutzzoll auf Kosten der unorganisierten Öffentlichkeit ihren Vorteil ziehen. Angesichts der Stärke dieser in Richtung schädlicher Ablenkung arbeitenden Mächte ist es ein Gebot der Klugheit, daß der Schutz einzelner Industrien eine Quelle nicht der öffentlichen Einnahmen, sondern der öffentlichen Ausgaben darzustellen habe. Denn in diesem Falle würde die Schutzzollpolitik kritischer vom Finanzminister und den Steuerzahlern überwacht werden. Das spricht für Subventionen in einzelnen Fällen und gegen Schutzzölle. Die Betrachtung von Subventionen aber muß auf Teil III dieses Buches verschoben werden.

12. In den letzten beiden Abschnitten haben wir die Verschiebung der Produktivkräfte von einem Tätigkeitsfeld auf ein anderes betrachtet. Doch kann infolge Besteuerung auch Verschiebung von einem Standort zum anderen vorkommen, und die allgemeine Vermutung, die gegen Verschiebungen spricht, macht sich hier ebenso geltend wie gegen Verschiebungen der Gesamtheit der Pro-

duktivkräfte eines einzelnen Wirtschaftszweiges (aus allen Standorten zusammengenommen) auf ein anderes Tätigkeitsgebiet. Standortsverschiebungen greifen besonders in verhältnismäßig kleinen Gemeinwesen Platz, wenn Menschen oder Kapital durch den Steuerdruck zur Abwanderung in benachbarte Gemeinwesen veranlaßt werden, wo die Besteuerung weniger drückend ist. Unterschiede in der Besteuerung und auch in der Genauigkeit der Veranlagung, wie sie etwa zwischen verschiedenen Staaten der U. S. A. bestehen, scheinen in der Tat beträchtliche Bewegungen dieser Art hervorgerufen zu haben.

In England findet man häufig die Ansicht vertreten, daß die Steuern, vor allem Einkommen- und Erbschaftsteuer, „das Kapital ins Ausland treiben“. Man kann dagegen geltend machen, daß keine Besteuerung das bestehende fixe Kapital, z. B. soweit es in Eisenbahnen und Fabriken angelegt ist, ins Ausland treiben kann — ein unleugbar richtiger, aber doch schwacher Einwand: jene Ansicht bezieht sich nämlich nicht auf bereits existierende, sondern auf zukünftige Kapitalgüter, deren Ortsbestimmung noch nicht entschieden ist.

Eine besonders hohe englische Besteuerung könnte sowohl ausländisches wie englisches Kapital, das sonst in England investiert worden wäre, zur Investierung im Ausland veranlassen. Die erste Möglichkeit ist nicht von Bedeutung, da überhaupt sehr wenig fremdes Kapital in England investiert wird. Was die letzte Möglichkeit angeht, so trifft die englische Einkommensteuer gleichermaßen Einkommen aus Kapitalien, die im Inland, wie solche, die im Ausland investiert sind, vorausgesetzt, daß ihr Eigentümer in England lebt. Ebenso trifft die englische Erbschaftsteuer mit wenigen unerheblichen Ausnahmen gleichermaßen den Nachlaß in England und im Auslande, wenn der Erblasser in England lebt. Diese englischen Steuern also werden nur dann englisches Kapital ins Ausland treiben, wenn sein Eigentümer willens ist, es zu begleiten, oder wenn er zwar in England bleibt, aber bereit ist, vor dem Finanzamt einen Meineid zu leisten in der Meinung, wegen seiner ausländi-

sehen Kapitalanlagen weniger leicht gefaßt werden zu können. Man beobachtet jedoch nicht, daß die wohlhabenden Engländer in großer Zahl auswandern und wahrscheinlich sind nicht sehr viele zu wirklichem Meineid geneigt, besonders seit die wachsende Erfahrung des Steuerfiskus die Chance, der Entdeckung zu entgehen, immer mehr vermindert. Zugunsten einer Steuer auf den Bauplatzwert des Bodens sprechen übrigens außer den schon erwähnten Gründen noch die beiden weiteren, daß eine solche Steuer — da der Boden weder exportiert noch sein Besitz verheimlicht werden kann — weder eine Verschiebung des Standorts verursacht, noch von unehrlichen Steuerzahlern hinterzogen werden kann.

Doppelbesteuerung des gleichen Einkommens oder Besitzes durch zwei Regierungen, die häufig eintritt bei einem Kapital, dessen Besitzer in einem anderen Lande lebt als dem der Kapitalsanlage, beeinflußt den Zustrom ausländischer Anlagekapitalien und verursacht Verschiebungen in der internationalen Kapitalverteilung, die im großen ganzen wahrscheinlich schädlich sind. Es ist daher zu begrüßen, wenn kürzlich Verträge zwecks Abschaffung der Doppelbesteuerung innerhalb des britischen Imperiums abgeschlossen worden sind; der Abschluß ähnlicher Verträge mit anderen Ländern ist wünschenswert^{1, 2)}.

Lokale Verschiedenheiten der Steuern in einem Lande wie Großbritannien führen zu keinen schädlichen Verschiebungen, insofern sie lokalen Verschiedenheiten in den Kosten der kommunalen Dienstleistungen entsprechen, für die die Kommunalabgaben bezahlt werden (— Abgaben hier im Gegensatz zu den eigentlichen Steuern, die eine einseitige Last des Steuerzahlers darstellen —), vielmehr wirken sie dahin, eine unwirtschaft-

¹⁾ Derartige Verschiebungen würden wohl auch bei Befreiung der nicht ausgeschütteten Gewinne englischer Auslandsunternehmungen von der englischen Einkommensteuer seltner werden.

²⁾ [Deutschland hat nach dem Kriege Verträge zur Vermeidung der Doppelbesteuerung mit Österreich und der Tschechoslowakei geschlossen. Vgl. ferner das Reichsgesetz vom 22. 3. 1909.]

liche territoriale Verteilung der Bevölkerung und des Kapitals zu verhüten. Sofern jedoch diese beiden Verschiedenheiten einander nicht entsprechen, ist eine Tendenz zu schädlichen Verschiebungen vorhanden.

13. Die Hauptergebnisse dieses Kapitels lassen sich dahin zusammenfassen, daß es in einem modernen Gemeinwesen unmöglich scheint, hohe Steuern einzuführen, ohne dadurch irgendwelche Hemmung der Produktion hervorzurufen. Wie einschneidend diese Hemmung bei einem bestimmten Steuerertrag sein wird, hängt sowohl vom Charakter der betreffenden Steuer wie auch vom Charakter des Steuerzahlers ab. Auf dreierlei Weise kann sich diese Hemmung auswirken: erstens durch die Wirkungen der Steuer auf Arbeits- und Sparfähigkeit der Steuerzahler, zweitens durch ihre Wirkungen auf Arbeits- und Sparwillen der Steuerzahler, drittens durch die von der Steuer veranlaßte Ablenkung von Produktivkräften nach Art und Standort ihrer Verwendung. Im ersten Falle und insbesondere infolge reduzierter Sparfähigkeit wird sich die Hemmung am sichersten und wahrscheinlich am schwersten fühlbar machen. Im zweiten Falle hängt viel von der Psyche des Steuerzahlers oder — technisch ausgedrückt — von der Elastizität seiner Nachfrage nach Einkommen ab; eine Produktionshemmung ist in diesem Falle nicht unvermeidlich, im Gegenteil ist ein Produktionsanreiz möglich. Im dritten Falle hängt viel von der klugen Auswahl und Veranlagung der Steuer ab; auch hier ist eine Produktionshemmung nicht unvermeidlich und ein Anreiz möglich.

Wenn alle Erträge der Besteuerung verschwendet würden und zur wirtschaftlichen Wohlfahrt nichts beitragen, dann wäre jede Produktionshemmung infolge Besteuerung ein unzweifelhafter wirtschaftlicher Verlust. Wenn jedoch die Steuererträge weise ausgegeben werden, so kann der durch diese Ausgaben veranlaßte Produktionsanreiz viel größer sein als die durch die Besteuerung hervorgerufene Produktionshemmung. Die Finanzpolitik als Ganzes betrachtet wäre dann die Ursache einer Hebung der Produktion.

Elftes Kapitel.

Der Einfluß der Besteuerung auf die Einkommensverteilung.

1. Gewöhnlich hält man es für wichtig, den Einfluß der Besteuerung auf die Produktion zu untersuchen, und — *ceteris paribus* — für einen stichhaltigen Grund der Bevorzugung eines bestimmten Steuersystems, wenn es eine geringere Produktionshemmung hervorzurufen geeignet ist als ein anderes. Man leugnet gewöhnlich auch nicht, daß der Einfluß der Besteuerung auf die Einkommensverteilung gleichfalls der Untersuchung wert sei, aber man leugnet doch mitunter, daß es ein ebenso stichhaltiger Grund der Bevorzugung eines bestimmten Steuersystems sei, wenn es in stärkerem Maße als ein anderes innerhalb gewisser Grenzen geeignet ist, die Ungleichheit der Einkommen zu verringern. Dem deutschen Nationalökonom *Wagner* gebührt das Verdienst, als einer der ersten gefördert zu haben, daß die Besteuerung diese Ungleichheit verringere. Seine sog. „sozialpolitische“ Auffassung der Finanzpolitik hat zwar nicht den Beifall mancher anderen ersten Autorität; jedoch ist sie logisch einwandfrei und wird in immer steigendem Maße in der modernen Praxis angewendet. Denn eine geringere Ungleichheit der Einkommen ist nicht weniger wünschenswert als vermehrte Reichtumserzeugung¹⁾.

2. Wir haben bereits erwähnt, daß die Messung der Ungleichheit der Einkommen manche schwierige Frage aufwirft — was aber zufällig auch für die Messung des Produktionsumfangs zutrifft — und daß, solange diese Frage

¹⁾ Die vom ökonomischen Standpunkt ideale Einkommensverteilung ist die, bei der ein gegebener Produktionsumfang das Maximum wirtschaftlicher Wohlfahrt hervorruft. Dieses Ideal besteht also nicht in absolut gleicher Verteilung, sondern in einer „den Bedürfnissen entsprechenden“ Verteilung. Angesichts der großen Ungleichheit der Einkommen jedoch, wie sie in den meisten modernen Gemeinwesen besteht, können wir versichert sein, daß jede tatsächliche Verringerung der Ungleichheit eine Annäherung an die ideale Verteilung bedeutet.

nicht beantwortet ist, die Wirkungen der verschiedenen Steuersysteme auf die Ungleichheit der Einkommen nicht klar herausgestellt werden können. Aber gewisse allgemeine Schlüsse lassen sich bereits jetzt ziehen.

Ein regressives Steuersystem wirkt zweifellos in Richtung einer Vermehrung der Ungleichheit der Einkommen. Ebenso wirkt wahrscheinlich ein proportionales und sogar ein leicht progressives Steuersystem¹⁾. Ein schärfer progressives Steuersystem jedoch wirkt in Richtung einer Verminderung der Ungleichheit, und diese Tendenz ist um so stärker, je schärfer die Progression ist²⁾. So führen uns die Betrachtungen über die Einkommensverteilung zum **schärfsten progressiven Steuersystem**, das durchführbar erscheint. Eine erste Annäherung an ein derartiges System ist in gewissem Sinne das bei der Erörterung des Prinzips des kleinsten Opfers³⁾ erwähnte, das alle einen bestimmten Betrag übersteigenden Einkommen auf diesen Betrag reduziert und alle unter diesem Betrag bleibenden Einkommen ganz steuerfrei läßt. Vom ökonomischen Standpunkt gesehen (zum Unterschied von dem der Billigkeit) und sofern man lediglich Gründe der Einkommensverteilung berücksichtigt, würde das nach einigen unbedeutenden Verbesserungen eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit darstellen. Mit Hinblick auf die Produktionsentwicklung ist eine so scharfe Progression allerdings unerwünscht, wenn man die Gesamtheit des gesellschaftlichen Nutzens ins Auge faßt; aber die Zweckmäßigkeit eines beträchtlichen Progressionsgrades können wir als zweifelsfrei feststehend ansehen.

Nun wurde aber bereits in anderem Zusammenhange⁴⁾ dargelegt und soll hier wiederholt werden, daß eine Regierung, die ein relativ kleines Gebiet beherrscht, die Möglichkeit in Betracht ziehen muß, daß ihre Steuerpolitik Men-

¹⁾ Vgl. Kap. IX, 5.

²⁾ Ein weiteres schwieriges Maßproblem, das der Messung des Grades der Progression eines Steuersystems, mag hier erwähnt werden, ohne daß wir jedoch darauf eingehen wollen.

³⁾ Vgl. Kap. IX, 2. ⁴⁾ Vgl. Kap. X.

schen und Kapital aus ihrem Gebiet vertreiben könne. Wenn ein solches kleines Gemeinwesen ein stärker progressives Steuersystem einführt als seine Nachbarn, dann ist es wohl möglich, daß ein derartiger Auszug zu seinem Nachteil stattfindet. Je größer das Gebiet eines scharf progressiven Steuersystems und je geringer die Beweglichkeit von Menschen und Kapital über die Grenzen dieses Gebiets hinaus, desto geringer ist diese Gefahr.

3. Die einfachste aller Steuern ist eine für jeden Steuerzahler gleichhohe Kopfsteuer. Bei Gleichheit aller Einkommen würde sie eine proportionale Steuer von hoher praktischer Brauchbarkeit sein. Bei Ungleichheit der Einkommen aber wird sie zur regressiven Steuer, und je größer die Ungleichheit, um so größer wird der Grad der Regression. Daher ist sie unter modernen Verhältnissen unanwendbar.

Steuern auf Güter des Massenverbrauchs sind gewöhnlich regressiv, da regelmäßig ein um so geringerer Teil des Einkommens auf derartige Güter verwendet wird, je größer dieses Einkommen ist. Darum sind Steuern auf Nahrungsmittel meist stark regressiv, ebenso Steuern auf Tabak und die billigeren Sorten alkoholischer Getränke. Eine Wertsteuer auf Güter ist weniger regressiv als eine spezifische Steuer, da sie in gewissem Maße die Verbraucher besserer Qualitäten stärker belastet. Eine proportionale Steuer auf die individuellen Ausgaben — das Verhältnis der Ausgaben zu den Einnahmen sinkt, wenn die Einnahmen steigen — und eine Umsatzsteuer, die der Wirkung nach einer Anzahl Steuern auf einzelne Güter gleichkommt, sind beide in ähnlicher Weise regressiv. Wenn ein Steuersystem, das regressive Steuern umfaßt, im ganzen genommen progressiv sein soll, so muß es noch andere Steuern enthalten, die ihrerseits progressiv sind und einen starken Einfluß auf den allgemeinen Charakter des Steuersystems ausüben.

4. Die wichtigsten Steuern, die sich leicht progressiv gestalten lassen, sind die Einkommen- und die Erbschaftssteuern, sowie allgemeine Vermögenssteuern.

Eine Einkommensteuer kann progressiv gestaltet werden mittels einer Staffelung der Sätze, die höhere Einkommen zu einem höheren Prozentsatz besteuert als kleinere. Dieses Prinzip läßt sich direkt anwenden, indem jeder Steuerzahler sein Gesamteinkommen deklariert und daraufhin mit dem entsprechenden Satze besteuert wird. Aus verwaltungstechnischen Gründen ist es jedoch zweckmäßiger, häufig den indirekten Weg zu wählen. So setzt die englische Einkommensteuer einen allgemeinen Steuersatz fest [jetzt 20%], nach dem die Mehrzahl der steuerbaren Einkommen „an der Quelle“ besteuert wird, d. h. ehe das Einkommen in die Hände des Einkommensberechtigten gelangt, der dann nachträglich teilweise Rückzahlung beanspruchen kann, falls sein Gesamteinkommen eine gewisse Höhe nicht erreicht. Als Ergänzung dient eine gestaffelte Zusatzsteuer (supertax) für die höheren Einkommen allein und ein System von Befreiungen und Ermäßigungen eigens für die kleineren Einkommen. Die Steuer ist progressiv für die einzelnen Klassen von Steuerzahlern und trägt so dazu bei, die Wirkung der regressiven Steuern in dem System als Ganzem auszugleichen. Aber natürlich erstreckt sich die Progression nicht auf die verschiedenen Klassen der Steuerfreien und macht das System auf diese Weise für sie regressiv, während es für die höheren Einkommensklassen progressiv ist. Die Progression der englischen Einkommensteuer wird auch bis zu einem geringen Grade dadurch herbeigeführt, daß man die Begünstigung der Arbeitseinkommen gegenüber den Besitzeinkommen auf die Einkommen unter einer gewissen Grenze beschränkt.

Ein Argument, das hier für jene Begünstigung angeführt werden möge, besagt, daß ein Einkommen aus Besitz dem Bezieher gewöhnlich mehr wirtschaftliche Wohlfahrt verschaffen wird, als ein Einkommen aus Arbeit; denn der wirtschaftlichen Wohlfahrt, die aus diesem hervorgeht, müssen die Arbeitsunlust oder die subjektiven Kosten der Arbeit selbst gegenübergestellt werden, ferner die Notwendigkeit für den Arbeiter, in der Nähe seiner Arbeitsstätte zu wohnen, sowie

die auf ihm im Verhältnis zum Vermögensbesitzer stärker lastende Notwendigkeit, für die Zukunft zu sorgen. Darum müßte das Arbeitseinkommen zu einem niedrigeren Satze besteuert werden als das Besitzeinkommen, wenn jeder Steuerzahler eine entsprechende Einbuße an wirtschaftlicher Wohlfahrt erleiden soll und, a fortiori, darum auch, wenn das Gesamtopfer beider bei einem bestimmten Steuerertrag ein Minimum sein soll¹⁾.

Eine im Zusammenhang mit der Einkommensteuer wichtige Frage, die jedoch auch weiterhin für den Charakter des ganzen Steuersystems von Bedeutung ist, ist die der Ermäßigung, die angesichts der Familienverhältnisse des Steuerzahlers gewährt werden soll. Das englische Einkommensteuergesetz behandelt die Einkünfte von Eheleuten im wesentlichen als ein einziges steuerbares Einkommen und gewährt bei der Besteuerung dieses steuerbaren Einkommens für die Ehefrau und für jedes Kind unter 16 Jahren Ermäßigungen. Logischer wäre es, das Gesamteinkommen einer Familie zu nehmen, es durch die Anzahl der daraus zu unterhaltenden Personen zu teilen (wobei ein kleines Kind vielleicht nicht ganz als „volle Person“ zu rechnen wäre) und die Einkommensteuer auf die so erhaltene Anzahl einzelner steuerbarer Einkommen zu legen. Z. B. wenn ein Ehemann 800 £ Einkommen jährlich bezieht und seine Frau 200 £ und sie 4 Kinder unter 16 Jahren haben, von denen jedes als halbe Person gerechnet wird, so bestünde ein jährliches Familieneinkommen von 1000 £ zum Unterhalt von 4 Personen, das wie vier einzelne Einkommen mit je 250 £ im Jahr veranlagt würde. Allerdings läßt sich gegen diese Regelung der — wenn auch nicht unbedingt ausschlaggebende — Einwand erheben, daß

¹⁾ [In Deutschland kennt die Einkommensteuer zwar keine Vergünstigungen für das erarbeitete Einkommen; dafür wird aber — seit 1919 — das Besitzeinkommen indirekt durch die — in England nicht existierende — Vermögenssteuer getroffen. Freilich werden mit Rücksicht auf sie die Erbschaftsteuersätze in Deutschland wesentlich niedriger gehalten als in England. — Bis 1919 existierte in Preußen neben der Einkommensteuer noch die sog. „Ergänzungssteuer“ vom Besitzeinkommen.]

man dann das steuerfreie Existenzminimum erheblich niedriger und die Steuersätze zur Erlangung eines bestimmten Steuerertrages erheblich höher festsetzen müßte als im herrschenden System. Immerhin ist dieses — besonders wenn die gegenwärtigen Ermäßigungen für Ehefrau und Kinder noch vermehrt werden — jedenfalls jenem anderen oft vorgeschlagenem System bei weitem überlegen, wonach das Einkommen der Ehefrau unabhängig von dem des Ehemannes besteuert werden soll. Denn in diesem Falle würde eine progressive Einkommensteuer ein Ehepaar, dessen einer Teil ein Einkommen von 800 £ im Jahre und dessen anderer Teil gar kein Einkommen bezieht, viel schwerer belasten als ein anderes, wo Mann und Frau je 400 £ im Jahre verdienen. Weder ökonomische noch Billigkeitserwägungen rechtfertigen eine so verschiedene Behandlung. Wenn aber die von einem Alleinstehenden mit bestimmtem steuerbaren Einkommen zahlbare Einkommensteuer nicht höher ist als die eines Familienvaters mit gleichem Einkommen, aus dem zwei oder mehr Angehörige unterhalten werden müssen, so wird die bloße Progression der Steuersätzen keinerlei genügende Annäherung an das Ideal einer der Leistungsfähigkeit angepaßten Besteuerung bewirken können¹⁾.

5. Eine fundamentale Schwäche der Umsatzsteuer ist es, daß sie keine Ermäßigungen mit Rücksicht auf häusliche Verhältnisse gewähren kann; in der Tat hat sie die Tendenz, unter Steuerzahlern von gleichem Einkommen den am schwersten zu belasten, der die meisten Angehörigen zu unterhalten hat. Und es ist auch nicht möglich — oder höchstens durch sehr sorgfältige Differenzierung der Steuersätze für verschiedene Güter — eine Umsatzsteuer für die verschiedenen Steuerzahler ungleichen Einkommens progressiv zu gestalten. Auch würde es zu diesem Zweck wahrscheinlich notwendig sein, die Steuer

¹⁾ [In Deutschland erhöht sich das steuerfreie Existenzminimum im allgemeinen um je 10⁰/₀ des an sich steuerbaren Einkommens für die Ehefrau und jedes minderjährige Kind (gewisse Mindesterhöhungen sind festgesetzt)].

auf den „Umsatz“ persönlicher Dienstleistungen auszu-
dehnen.

Eine progressive Besteuerung des Aufwands eines Individuums könnte einfach mittels Freilassung der Ersparnisse von der progressiven Einkommensteuer erzielt werden. Aber da in der Regel der Anteil der Ersparnisse am Einkommen um so größer ist, je größer das Einkommen ist, so müßte ein sehr schnell steigender Progressionssatz bei der Einkommenbesteuerung — d. h. bei der Besteuerung des Aufwands plus Ersparnisse — eingeführt werden, damit die Besteuerung des Aufwands allein lediglich progressiv wird¹⁾. Daraus folgt, daß die vollständige Befreiung der Ersparnisse von der Einkommensteuer die Konstruktion eines progressiven Steuersystems, in dem die Einkommensteuer eine hervorragende Rolle spielt, sehr erschweren würde.

6. Eine Erbschaftssteuer kann in verschiedener Weise bemessen und gestaffelt werden. Die Regel ist, daß sie progressiv für die Erben ist, wenn sie bei dem einzelnen Todesfalle in progressiver Staffelung die verschiedenen Erbanfälle trifft. Mills Vorschlag der Festsetzung einer Maximalsumme, über die hinaus niemand erben dürfe, stellt lediglich eine besonders scharfe Progression einer derartigen Steuer dar. Kompliziert wird der Fall, wenn dieselbe Person bei verschiedenen Gelegenheiten von verschiedenen Erblässern erbt. So wird jemand, der zwei Erbschaften von je 1000 £ macht, weniger schwer besteuert werden als jemand, der einmalig 2000 £ erbt. Daher ist

¹⁾ Zum Beispiel: wenn das Einkommen von A 20 000 £ beträgt, von denen er 10 000 £ spart, und das Einkommen von B 5000 £, von denen er 1000 £ spart, dann ist ein bestimmter Satz der Aufwandsteuer für A rechnerisch gleich der Hälfte dieses Satzes bei der Einkommensteuer und ein bestimmter Satz der Aufwandsteuer für B gleich vier Fünftel jenes Satzes bei der Einkommensteuer. Daraus folgt, daß, wenn der Steuersatz für den Aufwand von A — sei es auch nur um ein geringes — größer sein soll als der Satz für den Aufwand von B, der Satz für das Einkommen von A nahezu das Doppelte des Satzes für das Einkommen von B betragen muß.

es unter dem Gesichtspunkt der Einkommenverteilung wünschenswert, eine Erbschaftssteuer nicht nur nach der Höhe der ererbten Beträge zu staffeln, sondern auch nach dem Grad der Wohlhabenheit, den der Erbe bereits besitzt, ein Prinzip, das kürzlich in Italien eingeführt worden ist. Viele Erbschaftssteuern werden aber auf anderer Basis erhoben. Die englische Nachlaßsteuer (estate duty) z. B. wird mit progressiven Sätzen von dem Gesamtwert des Nachlasses erhoben ohne Rücksicht auf seine Verteilung unter die Erben, und die englischen Erbanfallsteuern (legacy and succession duties)¹⁾ differenzieren nur nach dem Verwandtschaftsgrade, in dem der Erbe zum Erblasser steht. Keiner dieser Progressionsgrundsätze führt notwendig zur wirklichen Progression nach der jeweiligen Größe des Erbanfalls. In der Praxis führt die englische Nachlaßsteuer in der Mehrzahl der Fälle allerdings dazu, da die Erblasser im allgemeinen den größten Teil ihres Vermögens einigen wenigen Glücklichen hinterlassen. Aber die Steuer würde sowohl absolut wie verhältnismäßig einen Nachlaß von 50 000 £, der gleichmäßig unter fünf Erben geteilt wird, schwerer treffen als eine Erbschaft von 40 000 £, die einem einzigen Erben zufällt. Andererseits sind die Erbanfallsteuern oft regressiv für die Erben, da die Erblasser gewöhnlich den näheren Verwandten mehr hinterlassen als den entfernteren, und sehr wenig Personen, die gar nicht mit ihnen verwandt sind.

Praktisch ergibt sich daraus, daß eine Erbschaftssteuer, die mit Sicherheit die Progression des Gesamtsystems erhöhen soll, progressiv gestaffelt werden muß nach der Höhe des Erbanfalls sowohl wie nach dem Vermögen des Erben²⁾. Eine hohe Erbschaftssteuer führt ferner dazu, die Ungleichheit der Einkommen dadurch etwas zu vermindern, daß mehr Schenkungen unter Lebenden vor-

¹⁾ [Steuern vom Erbanfall des beweglichen und unbeweglichen Vermögens.]

²⁾ Eine derartige Steuer könnte mit der Erbschaftssteuer nach Prof. Rignano, auf die wir im vorigen Kapitel hinwiesen, verbunden werden.

kommen, und zwar von alten Leuten an junge, um die Erbschaftssteuer zu umgehen. Allerdings ist die Tendenz weniger wirksam als man annehmen könnte, da die Empfänger solcher Schenkungen gewöhnlich dieselben sind, die sonst etwas später geerbt hätten, und da sie, wenn die Steuer wirklich mit Erfolg umgangen wird, als Empfänger der Schenkungen reicher sind, als sie gewesen wären, wenn sie die Steuer hätten zahlen müssen¹⁾.

7. Eine allgemeine Besitzsteuer läßt sich offenbar durch Staffelung, Befreiungen und Ermäßigungen für die Vermögensinhaber progressiv gestalten. Es ist oben²⁾ ausgeführt worden, daß der Kapitalwert des Vermögensstückes eine weniger zuverlässige Basis der Steuererhebung darstellt als sein Jahresertrag oder — in anderen Worten — als das Einkommen, das aus diesem Besitze fließt. Unter besonderen Umständen spricht allerdings manchmal viel für eine progressive Steuer auf den Kapitalwert. Ein derartiger Fall liegt z. B. bei den ungeheuren Kriegsschulden der Gegenwart vor, die, wie wir später nachweisen werden³⁾, sehr vermindert, wenn nicht überhaupt vollständig getilgt werden könnten mittels einer derartigen Steuer, die dann nicht jährlich wiederkehren, sondern ein für allemal erhoben werden müßte.

8. Das Prinzip der Progression kann auch bei anderen Steuern angewendet werden. So kann eine Grundsteuer progressiv nach der Höhe des gesamten Grundbesitzes des Einzelnen mit einem Minimum von Befreiungen gestaltet werden. Von dieser Art ist die australische Grundsteuer. Eine derartige Steuer führt zu einer gleichmäßigeren Bodenverteilung, wenn auch nicht notwendig zu einer gleichmäßigeren Verteilung allen Vermögens; ein Großgrundbesitzer kann nämlich durch Verkauf der Hälfte seines Grundbesitzes dem Werte nach mehr als der Hälfte seiner Steuer entgehen. Andererseits enttäuschen einige Steuern,

¹⁾ [In Deutschland werden Schenkungen unter Lebenden in gleicher Weise wie Erbanfälle besteuert.]

²⁾ Vgl. Kap. VI, 2.

³⁾ Vgl. Kap. XXIII.

die auf den ersten Blick progressiv zu sein scheinen, bei näherer Betrachtung. Nehmen wir z. B. eine Körperschaftssteuer, die nach dem Verhältnis des Gewinns zum Geschäftskapital progressiv gestaffelt ist; sie wirkt keineswegs notwendig progressiv in Rücksicht auf die Einkommen der Individuen, die aus dem besteuerten Unternehmen fließen. Denn eine Dividende von 5% bei einer Kapitalsanlage von 5000 £ in der einen Gesellschaft würde mit niedrigerem Satze besteuert werden als eine Dividende von 10% bei einer Kapitalsanlage von 1000 £ in einer anderen. Noch weniger wirkt diese Steuer progressiv für das Besitzeinkommen des einzelnen, denn das Einkommen aus öffentlichen Schuldverschreibungen oder Grundbesitz würde, selbst wenn es groß ist, der Steuer entgehen, während das Einkommen aus der Steuer unterliegenden Unternehmungen besteuert würde, selbst wenn es klein ist und sogar wenn es unter dem einkommensteuerfreien Existenzminimum läge¹⁾. Das letzte Argument gilt auch für eine Körperschaftssteuer mit einheitlichem Satz, wie etwa die englische corporation profits tax.

9. Wie im letzten Kapitel, so sollen auch hier die theoretisch möglichen Wirkungen eines Schutzzolls untersucht werden. Man behauptet nämlich mitunter, daß ein Schutzzoll nicht nur die Produktion erhöhe, sondern auch die Einkommensverteilung durch Verminderung der Ungleichheit der Einkommen verbessere. Theoretisch könnte ein Schutzzoll das auf zweierlei Weise tun: einerseits könnte er Einfuhrgüter treffen, die denjenigen heimischen Industrien Konkurrenz machen, in denen die Löhne verhältnismäßig hoch sind, und könnte so dazu führen, daß Produktion und Arbeit von anderen Industrien mit niedrigeren Löhnen abgelenkt und jenen mehr begünstigten Industrien zugeführt werden; andererseits könnte der Zoll — und zu diesem Zwecke braucht er nicht immer

¹⁾ Ähnliche Einwände gelten für die Besteuerung der Genossenschaften unter dem Gesichtspunkt der Einkommensverteilung, da die Mehrzahl ihrer Mitglieder verhältnismäßig arm ist.

ein Schutzzoll zu sein — die hauptsächlich von reichen Leuten konsumierten Einfuhrgüter treffen und dadurch dazu führen, daß sie durch andere direkt oder indirekt für die Mehrzahl der Staatsbürger nützlichere Waren ersetzt würden.

Diese beiden Resultate sind theoretisch möglich, aber die Wahrscheinlichkeit, daß sie wirklich erreicht werden, ist selbst unter den günstigsten Umständen sehr gering, während man mit beträchtlichen unvorgesehenen Nachteilen rechnen muß. Wenn man die Einkommensverteilung durch Besteuerung zu verbessern trachtet, sind vielmehr direktere und wirksamere Methoden vorzuziehen, wie wir sie in den früheren Abschnitten dieses Kapitels erörtert haben.

10. Es ist interessant, durch statistische Erläuterungen den Umfang kennenzulernen, in dem das englische Steuersystem in den letzten Jahren sich progressiv gestaltet hat. Gut herausgearbeitet findet sich die Verteilung der direkten Steuerlast auf die einzelnen Steuerklassen in Sir Herbert Samuels vergleichender Zusammenstellung für die drei Jahre 1903/04, 1913/14 und 1918/19¹⁾. Seine Schätzungen berücksichtigen nicht die Kommunalsteuern, die Stempelsteuern und die Kriegsgewinnsteuern, behandeln hingegen den Überschuß der Postverwaltung als Steuer. Zur Erleichterung der Berechnung nimmt er an, daß zur Zahlung der Erbschaftssteuer vom Erblasser eine Versicherung eingegangen worden ist, deren jährliche Prämienzahlungen als zusätzliche Steuern vom fundierten Einkommen angesehen werden; ferner nimmt er an, daß alle Verbrauchssteuern ganz vom Verbraucher getragen werden.

Er zeigt, daß die indirekten Steuern in jedem der drei Jahre scharf regressiv waren, daß aber die direkten Steuern mehr und mehr progressiv geworden sind. Das Steuersystem als Ganzes zeigt folgende Entwicklung:

¹⁾ Vgl. seinen Artikel im Journal of the Royal Statistical Society, März 1919.

Prozentualer Anteil der Steuer am Einkommen
des Steuerzahlers.

Jahres- einkommen	Prozentsatz für Arbeits- einkommen			Prozentsatz für fundiertes Einkommen		
	1903/04	1913/14	1918/19	1903/04	1913/14	1918/19
50	9,1	8,7	—	9,1	8,7	—
100	6,2	6,0	13,8	6,2	6,0	13,8
150	5,0	4,9	11,0	5,0	4,9	11,0
200	5,6	4,8	10,3	7,8	7,0	12,4
500	6,6	5,8	13,1	8,8	9,9	18,1
1 000	7,4	6,6	19,4	10,3	12,2	26,5
2 000	6,6	5,8	25,6	9,8	12,0	33,6
5 000	5,6	6,8	37,2	9,6	12,4	43,5
10 000	5,1	8,1	42,6	9,5	15,1	50,3
20 000	4,9	8,3	47,6	10,0	16,0	58,1
50 000	4,8	8,4	50,6	10,2	18,1	63,9

Alles in allem zeigen diese Ziffern, daß im ersten Jahre das Steuersystem als Ganzes ausgesprochen regressiv wirkte für Arbeitseinkommen, ebenso regressiv für fundiertes Einkommen bis zu einem Betrage, der zwischen 150 und 200 £ jährlich liegen muß, dann leicht progressiv bis ungefähr 1000 £ jährlich und von da ab annähernd proportional.

Im zweiten Jahre war dieses Steuersystem noch regressiv für Arbeitseinkommen bis zu einem Betrage, der zwischen 200 und 500 £ liegen muß, und bei fundiertem Einkommen bis zu einem Betrage zwischen 150 und 200 £. Bei Arbeitseinkommen von 500 bis 5000 £ wirkte es annähernd proportional, ebenso bei Einkommen über 10 000 £, aber mit einem etwas höheren Steuersatz. Bei fundiertem Einkommen über 200 £ war es im ganzen leicht progressiv, abgesehen von einer proportionalen Etappe von 1000 bis 5000 £.

Im dritten Jahre findet sich Regression noch bei Arbeitseinkommen bis zu einem Betrage, der zwischen 200 und 500 £ liegt, und bei fundiertem Einkommen bis zwischen 150 und 200 £. Jenseits dieser Einkommensstufen ist das Steuersystem fortlaufend progressiv geworden für beide Einkommensarten; auch hat sich der Grad der Progression

in einer Weise erhöht, die einem Schatzkanzler oder einem Nationalökonomem des viktorianischen Zeitalters unglaublich erschienen wäre. Aber es ist nicht wahrscheinlich, daß wir bereits die Grenzen der praktisch durchführbaren Progression erreicht haben. Der hartnäckige Rest von Regression bei den kleineren Einkommen ist vor allem der Aufrechterhaltung der Lebensmittelsteuern zuzuschreiben und ist vom Standpunkt der Einkommensverteilung ein schwerer Makel auf dem Steuersystem als Ganzem.

Zwölftes Kapitel.

Einige andere Steuerwirkungen.

1. Wir wollen jetzt unsere Untersuchungen über die ökonomischen Wirkungen der Besteuerung in verschiedener Richtung ergänzen.

Im Zusammenhang mit den Wirkungen auf die Produktion stehen die Erwägungen über die Kosten der Steuererhebung. Unnötig hohe Erhebungskosten bedeuten eine Verschwendung von Arbeit und Material, was einer Verminderung der Produktion gleichkommt. *Ceteris paribus* ist das beste Steuersystem dasjenige, bei dem die Erhebungskosten im Verhältnis zum Steuerertrage möglichst klein sind¹⁾.

In der Regel sind die Erhebungskosten einer Verbrauchssteuer, auf die Einheit der Ware gerechnet, die gleichen, ob der Steuersatz hoch oder niedrig ist²⁾. Unter der Voraussetzung, daß der Steuersatz nicht so hoch ist,

¹⁾ Einer der Vorteile der Erhebung von Einkünften durch die Inflation, die wir im Kap. XV erörtern werden, ist der, daß sie praktisch keinerlei Erhebungskosten verursacht, da die Druckkosten selbst einer sehr großen Papiergeldmenge recht klein sind.

²⁾ Vorausgesetzt, daß der Steuersatz nicht so hoch ist, daß er Versuche der Steuerflucht hervorruft. So können hohe Einfuhrzölle das Schmuggeln begünstigen, dessen Unterdrückung recht kostspielig zu sein pflegt. In Zukunft wird der wachsende Gebrauch der Luftkraft wohl das Schmuggeln erleichtern, besonders für Güter, deren Rauminhalt im Verhältnis zu ihrem Werte gering ist.

um den Steuerertrag unter das Maximum herunterzudrücken, sind die Erhebungskosten im Verhältnis zum aufgebrauchten Ertrage natürlich geringer für eine hohe Steuer als für eine niedrige. Diese Überlegung spricht für eine kleine Zahl ziemlich hoher Verbrauchssteuern und gegen eine große Anzahl niedriger. Weiter sind die Erhebungskosten einer Wertsteuer gewöhnlich höher als die einer Mengensteuer, und besonders hoch für Steuern, die sorgfältig zwischen den Gütern nach der Art ihrer Herkunft unterscheiden. Solche Finessen sollte man daher unterlassen, wenn nicht nachgewiesen werden kann, daß sie einem wirklich guten und wichtigen Zwecke dienen.

Ebenso gilt als Regel, daß die Erhebungskosten einer Einkommen- oder Erbschaftssteuer mit gleichmäßigem Satz für den Steuerzahler dieselben sind, ob nun die Steuer hoch oder niedrig ist. Daher ist es billiger, einen bestimmten Ertrag durch einen hohen Einheitssatz für eine kleine Anzahl Steuerzahler aufzubringen, als durch niedrigere Einheitssätze für eine große Anzahl. In der Praxis entstehen zusätzliche Erhebungskosten durch die Zulassung von Befreiungen, Ermäßigungen und die Staffelung der Sätze sowie bei der Besteuerung kleiner Einkommen. Eine Einkommensteuer für kleine Einkommen muß entweder einmal jährlich gezahlt werden — was eine große Härte für die kleinen Steuerzahler bedeutet und wegen der wöchentlichen Veränderungen der Löhne Veranlagungsschwierigkeiten macht — oder in mehreren Raten im Laufe des Jahres, was wieder die Kosten und Mühen der Erhebung stark erhöht, während es keineswegs die Schwierigkeit der Berücksichtigung der Lohnveränderungen aufhebt. Wahrscheinlich wäre der billigste Weg, eine Einkommensteuer vom Lohn zu erheben, der, die Arbeitgeber anzuhalten, daß sie die Steuer in derselben Weise vom Lohn abziehen, wie sie es jetzt schon bei den Beiträgen der Arbeiter zur Kranken- und Erwerbslosenversicherung tun¹⁾. Aber selbst bei einem derartigen System würden die Erhebungskosten²⁾

¹⁾ [Bekanntlich auch bei der deutschen Lohnsteuer.]

²⁾ [Besonders die Kosten der Arbeitgeber.]

einschließlich Kontrolle und Aufsicht hoch sein im Verhältnis zum Ertrage. Und die Erfahrung in England zeigt, daß die Erhebungskosten im Verhältnis zum Ertrage bei der Einkommens- und Erbschaftsbesteuerung der Reicheren kleiner sind als bei den Verbrauchssteuern, und bei diesen wiederum kleiner als bei der Einkommensbesteuerung der Ärmern. Besonders hohe Erhebungskosten verursachen Steuern vom Lohneinkommen, wenn sie vierteljährlich veranlagt werden¹⁾. Diese Erfahrung unterstützt die Ansicht, daß es das beste ist, die Reichen auf dem Wege der Einkommen- und Erbschaftssteuer zu erfassen und die Armen, soweit man sie überhaupt besteuert, auf dem Wege der Belastung einiger weniger Güter des Massenverbrauchs, wie Alkohol und Tabak. Ähnliche Folgerungen können für andere Gemeinwesen gezogen werden, die industriell hoch entwickelt und genügend dicht bevölkert sind. In Staaten aber, die eine primitive Industrie besitzen, wie Indien, oder so dünn bevölkert sind wie Kanada, können die Erhebungskosten der Einkommensteuer im Vergleich mit den Verbrauchssteuern und besonders im Vergleich mit den Zöllen verhältnismäßig hoch sein. Denn es ist oft billiger und bequemer, Waren bei Überschreiten der Landesgrenzen

¹⁾ So betragen die Erhebungskosten im Jahre 1920/21 für 754 000 000 £ des inländischen Ertrages hauptsächlich aus Einkommen- und Erbschaftssteuern der Reicheren 8 500 000 £ oder 1,13% des Aufkommens (Report of Inland Revenue Commissioners 1920/21, S. 4). Andererseits kostet es im Jahre 1920/21 800 000 £, 5 000 000 £ Einkommensteuer von Lohnempfängern zu erheben, oder 16% des Aufkommens (Antwort Mr. Hilton Youngs auf eine parlamentarische Anfrage am 14. Februar 1922). Ceteris paribus wird die Reduktion des allgemeinen Satzes der Einkommensteuer von 6 auf 5 sh per £ ohne irgendwelche Erweiterung der Befreiungen und Ermäßigungen die proportionalen Erhebungskosten beinahe auf 20% im Jahre 1922/23 erhöhen. Die Berichte der Commissioners of Customs and Excise enthalten keine Zahlen über die Erhebungskosten der Zölle und Verbrauchssteuern, die im wesentlichen aus Steuern auf Gebrauchsgüter bestehen. Aber wir können aus den Finanzberichten von 1921/22, S. 6 und 7, entnehmen, daß die Erhebungskosten der Zölle und Verbrauchssteuern im Betrage von 324 000 000 £ im Jahre 1921/22 6 750 000 £ oder 2,08% des Aufkommens nicht überstiegen haben können.

zu besteuern als innerhalb dieser Grenzen im Augenblick der Erzeugung oder des Verkaufs. Daher können die Erhebungskosten für Einfuhr- und Ausfuhrzölle in der Tat niedriger sein als die Kosten einer Umsatzsteuer, die den gleichen Ertrag abwirft.

Wir erwähnten bereits die allgemeine Überlegenheit einer Einkommensteuer gegenüber einer Vermögenssteuer, die nach dem Kapitalwert bemessen wird¹⁾. *Ceteris paribus* werden die Erhebungskosten der letzteren höher sein als die der ersten. Allerdings ist es praktisch unvermeidlich, daß eine Erbschaftssteuer den Kapitalwert zugrunde legt, und das gleiche gilt für eine besonders große Vermögensabgabe zwecks Reduzierung der Schulden²⁾. Körperschaftssteuern machen manchmal eine Vermögensbewertung notwendig, z. B. wenn der Steuersatz nach der Profitrate gestaffelt ist. Die englische Kriegsgewinnsteuer und die englische Körperschaftssteuer, die lediglich nach dem Einkommen bemessen sind, vermeiden jedoch diese Schwierigkeit.

2. Es ist auch von Wichtigkeit, diejenigen Kosten so niedrig wie möglich zu halten, die die Steuererhebung dem Steuerzahler verursacht. Die Olivenzüchter in der Türkei z. B., denen gesetzlich verboten ist, ihre Oliven zu verkaufen, ehe der Steuererheber sie gesehen und gezahlt hat, selbst wenn die Früchte durch langes Lagern schlecht werden sollten, würden diese Regel zu würdigen wissen. Aber selbst in zivilisierten Ländern müssen sich die Steuerzahler oft unnötigen Mühen unterziehen, indem sie eine Anzahl verschiedener Formulare auszufüllen haben, wo ein einziges genügte, und indem sie die Fragen einer Anzahl verschiedener Steuerstellen zu beantworten haben, deren Tätigkeiten nicht immer genügend aufeinander abgestimmt sind. Man hat gesagt, daß, gerade wie ein kluger Mann einmal jährlich seinen Zahnarzt aufsucht, ein Steuerzahler einmal jährlich sein Finanzamt aufsuchen sollte, damit seine Angelegenheiten sich in guter Ordnung mit einem Minimum von Unbequemlichkeit abwickeln lassen. Aller-

¹⁾ Vgl. Kap. VI, 2. ²⁾ Vgl. Kap. XXIII.

dings sind mit gewissen Steuern notwendig viele Kosten und Mühen verbunden für die, bei denen sie erhoben werden, selbst dann, wenn sie imstande sind, die Steuer auf andere abzuwälzen. Soweit das der Fall ist, spricht es gegen solche Steuern. Als Beispiel diene die italienische Steuer auf Hotelrechnungen, die die Hotelbesitzer verpflichtet, minutiös sorgfältige Duplikate der Rechnungen jedes einzelnen Gastes in vorschriftsmäßiger Form aufzubewahren, sie mit Steuermarken zu bekleben, periodische Zusammenstellungen für das Finanzamt zu machen und ihre Bücher außerdem häufig für längere Zeit den Beamten zur Prüfung zu überlassen. Die Erhebungskosten dieser Steuer für den italienischen Fiskus müssen ebenfalls erheblich sein. Sogar eine Steuer wie die englische Vergnügungssteuer ist eine Quelle solcher Ärgernisse für den Steuerzahler und macht die Einstellung neuer Steuerbeamter erforderlich, deren Gehalt man sparen könnte, wenn man den Ertrag durch Erhöhung anderer, bereits bestehender Steuern hereinbringen würde.

3. Die Wirkungen der Besteuerung auf die Stetigkeit des Arbeitsmarktes wird oft mißverstanden. Mitunter nimmt man an, daß Besteuerung besonders der Reichen die Arbeitslosigkeit vermehrt. Aber viele von denen, die diese Meinung vertreten, scheinen anzunehmen, daß das durch die Besteuerung aufgebrachte Geld im Strumpfe aufbewahrt oder ins Meer geworfen wird: in Wirklichkeit wird es natürlich von den Behörden wieder ausgegeben. Es findet eine Kaufkraftübertragung von den Steuerzahlern an die Behörden statt und damit auch eine Übertragung der Fähigkeit, Beschäftigung zu geben. Als Folge dieser Übertragung kann zwar eine Veränderung im Charakter der Arbeitsnachfrage eintreten, aber kaum eine wesentliche Veränderung ihres gesamten Umfangs. Daher hat auch die Besteuerung, wenn man sie zusammen mit den entsprechenden Ausgaben betrachtet, im allgemeinen nicht die Tendenz, Arbeitslosigkeit zu verursachen. Allerdings besteht die Möglichkeit, daß umfassende und plötzliche Veränderungen in der Besteuerung die Arbeitslosigkeit durch

große und plötzliche Umstellung der Arbeit vermehren können; doch das gilt ebensowohl für die Besteuerung der Armen wie der Reichen und bezieht sich auf große Herabsetzungen der Steuern nicht weniger als auf große Erhöhungen. Wichtiger ist die Feststellung, daß die Besteuerung ein wirtschaftspolitisches Mittel darstellen kann, das die Stetigkeit der Nachfrage fördert und so die Arbeitslosigkeit einschränkt¹⁾.

4. Gewöhnlich lenkt man die Aufmerksamkeit so sehr auf die Wirkungen der Besteuerung, daß man dabei die Wirkungen der entsprechenden Ausgaben ganz außer acht läßt. Das hat auch bedeutende Politiker in die Irre geführt.

So beurteilte Mr. McKenna, der die doppelte Autorität eines Bankdirektors und Finanzministers in sich vereint, die „steuerliche Leistungsfähigkeit“ des Landes unter der Voraussetzung, daß kein Geld, das für Steuerzwecke Verwendung findet, zur Investierung in der Industrie verwendet werden könne²⁾. Aber wie steht es mit Besteuerung zwecks Reduzierung der öffentlichen Schulden? Wenn A mit 100 £ besteuert wird, damit 100 £ von der Kriegsanleihe des B zurückgezahlt werden, so wird B wahrscheinlich einen größeren Teil des Betrages investieren, als A investiert hätte, wenn er ihm nicht abgenommen worden wäre.

Ebenso hat Oberst Amery, gegenwärtig Mitglied der englischen Regierung, die Ansicht geäußert, daß das Krankenversicherungsgesetz der englischen Industrie eine Steuer auferlege, die einen neuen durchschlagenden Grund für Herbeiführung eines „Ausgleichs“ durch Einfuhrzölle auf ausländische Manufakturwaren darstelle. Insofern aber die

¹⁾ Vgl. Kap. XX, 2. Bemerkenswert ist auch der Vorschlag, der im Majority Report of the Poor Law Commission gemacht worden ist, um die Kontinuität der Arbeit zu fördern, und der darauf hinausläuft, den Ablauf jedes Dienstvertrages zu besteuern; es ist freilich nicht wahrscheinlich, daß das in der Praxis große Wirkungen haben würde.

²⁾ In einer Rede bei dem alljährlichen Festessen der National Union of Manufacturers am 14. Juni 1920.

öffentlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen ihren Zweck — die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der englischen Arbeiter — erfüllen, kann man ruhig sagen, daß sie umgekehrt eine Subvention an die englische Industrie darstellen; das „Ausgleichs“-Argument könnte ebenso einleuchtend von einem erfinderischen Politiker des Auslands angewendet werden, der in einem weniger gesunden Lande nach neuen Verteidigungsgründen für Schutz-zoll sucht.

Zum Schluß — denn diese Beispiele sollen nicht ungebührlich gehäuft werden — sei noch die „Daily Mail“ angeführt, die bei der Diskussion der „steuerlichen Leistungsfähigkeit“ Deutschlands zum Zwecke der Kriegsentschädigung einer der vorliegenden Schätzungen vorwarf, daß sie im Vergleich zum englischen Gesamtsteueraufkommen zu niedrig sei. Aber die „steuerliche Leistungsfähigkeit“, wie man sie auch definieren mag, ist, wenn es sich um die Zahlung einer Kriegsentschädigung an ein anderes Land handelt, zweifellos geringer als die steuerliche Leistungsfähigkeit für öffentliche Ausgaben im eigenen Lande. Denn im ersten Falle wird ein Teil des Sozialprodukts ohne entsprechenden Import ausgeführt, und die Volkswirtschaft ist um diesen Betrag notwendig ärmer, während im letzten Falle kein derartig einseitiger Export vorliegt und die Volkswirtschaft durchaus nicht notwendig ärmer ist, sondern im Gegenteil — bei weiser Finanzpolitik — reicher sein kann.

Dreizehntes Kapitel.

Das Steuersystem vom ökonomischen Standpunkt.

1. Die drei letzten Kapitel haben sich mit den wirtschaftlichen Wirkungen der Besteuerung beschäftigt. Um die Bedeutung dieser Wirkungen richtig gegeneinander abwägen zu können, müssen wir nun noch das Steuersystem vom wirtschaftlichen Gesichtspunkt betrachten. Wie weit man die Besteuerung ausdehnen soll, und in welchem

Umfang die einzelnen Steuern herangezogen werden sollen, kann man, wie wir im Kapitel II ausgeführt haben, lediglich durch Betrachtungen über den größten gesellschaftlichen Nutzen entscheiden, den die Maßnahmen der Finanzpolitik als Ganzes im Gefolge haben. Man sollte keine Grenze für die Erhöhung einer beliebigen Einzelsteuer ziehen außer der, daß der gesellschaftliche Nachteil einer derartigen Erhöhung, wenn überhaupt ein solcher eintreten muß, nicht größer sein darf als der, der infolge einer entsprechenden Erhöhung irgendeiner anderen praktisch durchführbaren Steuer eintreten würde. Ebenso sollte man keine Grenze für die Erhöhung der Besteuerung im allgemeinen ziehen außer der, daß der gesellschaftliche Nachteil einer derartigen Erhöhung nicht größer sein darf als der, der infolge Erlangung neuer Einnahmen auf einem anderen Wege als dem der Besteuerung entstehen würde¹⁾. Der wichtigste andere Weg — abgesehen von den Anleihen, von denen wir in Teil IV sprechen — soll in den nächsten beiden Kapiteln erörtert werden.

2. Was die ideale Verteilung der direkten Geldlast der Besteuerung angeht, so führen uns die wirtschaftlichen Betrachtungen zu keiner so einfachen Lösung, wie die Anwendung des Billigkeitsgesichtspunkts (nach Ansicht seiner Anhänger). Auch können wir die indirekten Lasten und andere Nebenwirkungen der Besteuerung nicht übersehen. Wir können allerdings noch immer sagen, daß die Steuerlasten gemäß der „Leistungsfähigkeit“ verteilt werden sollten; doch müssen wir diesen Satz jetzt eingehend erörtern. Wir müssen die relative Leistungsfähigkeit der einzelnen messen an der relativen Wirkung ihrer Leistungen nicht nur auf die Verteilung, sondern auch auf die Produktion und sogar auf die ganze wirtschaftliche Wohlfahrt des Gemeinwesens. So hängt die Fähigkeit von A, eine bestimmte Summe unter einem bestimmten Steuersystem zu zahlen, im Vergleich mit der Fähigkeit von B von dem

¹⁾ Natürlich darf er auch nicht größer sein als der Gewinn, den die Gesellschaft aus der entsprechenden Erhöhung der öffentlichen Ausgaben zieht.

relativen wirtschaftlichen Nachteil ab, der in beiden Fällen entsteht, wobei man nicht nur den direkten Verlust an wirtschaftlicher Wohlfahrt berücksichtigen muß, der A und B trifft, sondern auch jeden indirekten Verlust oder Gewinn für andere. Daher heißt Besteuerung gemäß der Leistungsfähigkeit nichts anderes als Besteuerung mit dem geringsten wirtschaftlichen Nachteil des Gemeinwesens als Gesamtheit.

Aus den Darlegungen der letzten Kapitel ergibt sich nun deutlich eine wichtige Schlußfolgerung: nämlich die, daß auf Grund wirtschaftlicher Erwägungen nicht ersichtlich ist, weshalb alle oder auch nur die Mehrheit der Mitglieder eines Gemeinwesens, in dem große Ungleichheit der Einkommen herrscht, besteuert werden müßten. Keine der Billigkeitsdoktrinen wie die vom gleichen oder proportionalen Opfer, die eine Abgabe seitens aller, die nur irgendwelche wirtschaftliche Wohlfahrt zu opfern haben, fordert, findet ernsthafte Unterstützung durch ökonomische Überlegungen¹⁾. Viel eher erwies sich uns der Satz vom „Minimum an Opfer“ als zutreffend mit seinen weitgehenden Befreiungen für die ärmere Bevölkerung des Gemeinwesens und seiner scharfen Steuerprogression für die Reicheren. Wir haben freilich auch gesehen, daß diese Lehre mehr nach der wirtschaftlichen als nach der Seite der Billigkeit hin ausgelegt werden muß; es handelt sich stets um das

¹⁾ Das an sich beifallswerte Argument, daß jeder etwas zahlen solle, damit einerseits das Verständnis für politische Verantwortlichkeit verbreitet und andererseits öffentlicher Verschwendung ein Riegel vorgeschoben werden solle, scheint mir nicht sehr durchschlagend zu sein. Denn 1. wird nicht jede Besteuerung, besonders nicht die Verbrauchssteuern, die gerade die bequemste Besteuerung der ärmeren Schichten darstellen, von dem, der die Steuer schließlich wirklich trägt, als Steuer fühlbar empfunden; 2. findet man das Verständnis für politische Verantwortlichkeit oft unabhängig von dem Bewußtsein, Steuern zu zahlen, ausgebildet, und wo es fehlt, wird dies Bewußtsein kaum genügen, um es hervorzurufen; und 3., wo eine Steuerfeindschaft sich entwickelt hat, besonders wenn sie durch die urteilslose Hetze eines Pressefeldzuges hervorgerufen wurde, wird falsche Sparsamkeit weit eher als wirkliche das Resultat sein.

„Minimum an Opfer“ auf die Länge der Zeit, wobei alle wirtschaftlichen Wirkungen einschließlich der Wirkungen auf die Produktion zu berücksichtigen sind. Und das bedeutet dasselbe wie größter gesellschaftlicher Vorteil auf lange Sicht, so daß wir wieder auf den ersten Grundsatz zurückkommen, von dem wir ausgegangen sind. Man wird nicht verlangen, daß die letzten drei Kapitel diesen Grundsatz selbst noch näher erläuterten, denn seine große Einfachheit und Faßlichkeit machen das unmöglich. Aber seine praktische Anwendbarkeit haben sie wohl ein wenig klargelegt.

Vierzehntes Kapitel.

Einnahmen aus öffentlichem Eigentum und öffentlichen Betrieben.

1. Alle Gemeinwesen haben — wenn auch in verschiedenem Umfange — Eigentum und betreiben wirtschaftliche Unternehmungen. Das Nettoeinkommen, das sie aus ihrem Eigentum oder ihren Unternehmungen ziehen, kommt zu ihrem Reineinkommen hinzu, und diese Tatsache macht die „Grenzbesteuerung“¹⁾ weniger wünschenswert und die „Grenzausgaben“ wünschenswerter als es sonst der Fall wäre. Mit anderen Worten, das Bestehen solcher Einnahmen rechtfertigt es, wenn man weniger Steuern erhebt und mehr ausgibt, als man sich ohne sie erlauben dürfte. Allerdings ist das öffentliche Eigentum häufig mit Schulden an Private belastet, die gelegentlich seines Erwerbs oder seiner Verbesserung aufgenommen wurden. In diesem Falle muß der Schuldendienst (sowohl für Zinsen wie für Tilgung) von den Einnahmen abgezogen werden, ehe man das behördliche Nettoeinkommen aus diesen Quellen als solches erhält.

2. Politische Erwägungen fordern, daß die Regierungen gewisse Aufgaben übernehmen, die öffentliches Eigentum und den Betrieb öffentlicher Unternehmungen notwendig

¹⁾ Einschließlich der im Preise für Dienstleistungen der Behörden enthaltenen Abgaben. Vgl. Nr. 6 dieses Kapitels.

machen. Das Eigentum an Waffen sowie das Unternehmen, die bewaffnete Macht zu unterhalten und zu schulen, bis zu einem gewissen Grade auch Waffen tatsächlich selbst herzustellen, sind naheliegende Beispiele; allerdings kann keine Behörde hoffen, aus der Erledigung dieser Aufgaben irgendwelches Reineinkommen zu ziehen. Ferner stellt das Unternehmen, gesetzliche Zahlungsmittel auszugeben, wie wir im nächsten Kapitel sehen werden, manchmal eine wichtige Einnahmequelle für das Gemeinwesen dar und wird teils von politischen und teils von ökonomischen Erwägungen beherrscht.

Vorwiegend die letztgenannten Überlegungen sind es, die öffentliches Eigentum und öffentliche Betriebe wünschenswert machen. Unsere Aufgabe ist es nun, die Wirkungen derartigen Besitzes auf Produktion und Besteuerung zu betrachten.

3. Die Fälle, in denen eine Behörde Eigentümer ist, aber ihr Eigentum nicht selbst bewirtschaftet — wie der Privatmann es ähnlich auch tun kann — werden verhältnismäßig geringen Einfluß auf die Produktion haben. Für den Pächter macht es keinen wesentlichen Unterschied aus, ob der Verpächter eine Behörde oder ein Privatmann ist, wenn seine Pachtbedingungen in beiden Fällen die gleichen sind. Und was das öffentliche Interesse anlangt, so kann man sagen, daß die Entwicklung der natürlichen Hilfsquellen in manchen Fällen erfolgreicher und die Produktionsmethoden weniger verschwenderisch wären, wenn eine Behörde statt eines Privatmannes der Eigentümer wäre, besonders wenn das Privateigentum zersplittert ist und das Zusammenwirken der Eigentümer für den Produktionserfolg wesentlich ist, tatsächlich aber nicht zustande kommt. Das hat man auch eindringlich vor der englischen Kohlenkommission von 1919 betont. In anderen Fällen wiederum kann man sagen, daß Privateigentum in höherem Maße den Antrieb zu wirtschaftlichem Fortschritt enthält.

Wenn jedoch die Behörden ihr Eigentum auch selbst bewirtschaften oder gar selbst Betriebe leiten, ist ein weit-

gehender Einfluß auf die Produktion möglich. Eine Behörde kann mehr oder weniger gut arbeiten als ein Privatmann und besser oder schlechter als er für die Zukunft sorgen; sie kann stärkeren oder geringeren Gebrauch von ihrer Monopolgewalt machen, um den Produktionsumfang einzuschränken oder die Preise zu erhöhen. An dieser Stelle können wir uns freilich nicht eingehender über diese Möglichkeit verbreiten, ohne eine allgemeine Diskussion über Sozialisierung heraufzubeschwören; und damit würden wir allzu sehr abschweifen.

4. Was den Einfluß auf die Einkommensverteilung angeht, wird öffentliches Eigentum an Grund und Boden — vorausgesetzt, daß dieser ganz oder wenigstens teilweise frei ist von privaten Hypotheken — im allgemeinen dem privaten vorzuziehen sein. Denn je größer der Anteil des Bodens in einem Gemeinwesen ist, der im Eigentum der öffentlichen Hand steht, um so weniger ungleich wird die Einkommensverteilung sein¹⁾. Das ist daraus zu erklären, daß der Nutzen des öffentlichen Eigentums gewöhnlich gleichmäßiger verteilt wird als der des Privateigentums. Dasselbe gilt in gewissem Grade auch für die behördliche Leitung von Unternehmen. Zum Teil hängt der Einfluß auf die Verteilung freilich auch von der Preispolitik ab, die die Behörde verfolgt.

5. Von den Umständen wird es abhängen, welche Preispolitik jeweils die angemessenste ist. Die Bezahlung der Dienstleistungen einer Behörde kann nach drei Grundsätzen erfolgen, die abwechselnd oder in Verbindung miteinander zur Anwendung kommen können. Erstens kann die Bezahlung auf dem Wege der allgemeinen Besteuerung der Staatsbürger unabhängig von den Kosten erfolgen, die der Behörde durch die Leistung des Dienstes an den Einzelnen entstehen. Dieser Grundsatz findet Anwendung bei Aufbringung der Kosten der Wehrmacht, der Zivilverwaltung, der Volksschulen und der Armenunterstützung; man kann ihn als den Grundsatz der „allgemeinen Besteuerung“ bezeichnen.

¹⁾ Vgl. des Verfassers „Inequality of Incomes“, S. 276/78.

Zweitens kann die Bezahlung eingetrieben werden mittels Zwangsabgaben, die vom Einzelnen im Verhältnis zu den Kosten des ihm wirklich oder vermutlich geleisteten Dienstes erhoben werden. Dieser Grundsatz wird gewöhnlich bei Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung angewandt, ferner beim Ausbessern der Straßen, insofern, als hier die Besitzer von Kraftfahrzeugen herangezogen werden (vermittels einer Steuer nach Gewicht oder Pferdekraft) und bei Straßenreinigung und Müllabfuhr, wofür Kommunalabgaben erhoben werden. Man kann das den Grundsatz der „zwangsmäßig beigetriebenen Kosten“ nennen.

Drittens können Zahlungen in Form freiwilliger Käufe geleistet werden, die der Einzelne zu behördlich festgesetzten Preisen tätigt. Das ist der Grundsatz, der gewöhnlich zur Kostendeckung des Postwesens und der öffentlichen Transportunternehmungen Anwendung findet. Man kann ihn als den Grundsatz der „freiwilligen Preiszahlung“ bezeichnen.

6. In diesem dritten Falle entsteht die weitere Frage, ob die Preise so festgesetzt werden sollen, daß sie der öffentlichen Hand einen Gewinn, oder so, daß sie ihr Verlust bringen, und in jedem Falle in welchem Umfange. Wo ein Preis zwar gefordert wird, aber ein Verlust eintritt und aus allgemeinen Steuerquellen ausgeglichen wird, haben wir eine Verbindung der Grundsätze der freiwilligen Preiszahlung und der allgemeinen Besteuerung.

Betrachten wir zunächst den Fall, daß eine Behörde Eigentum besitzt, aber nicht selbst bewirtschaftet; hier ist es, um der öffentlichen Hand keine nennenswerten Kosten zu verursachen, grundsätzlich richtig, von privaten Nutznießern solchen Eigentums das gleiche Entgelt zu fordern, das ein Privateigentümer ohne Monopolstellung fordern würde. So besteht z. B. im allgemeinen kein Grund, den derzeitigen Pächtern öffentlicher Ländereien etwas vom Pachtzins zu schenken.

Wenden wir uns nun zu der Leitung von öffentlichen Unternehmungen, mit anderen Worten, zu denjenigen

Dienstleistungen, die für die Behörde mit beträchtlichen Kosten verbunden sind; auch hier müssen wir drei Fälle unterscheiden.

Wo die Rücksicht auf gesellschaftlichen Nutzen nicht erfordert, daß die Nachfrage nach den fraglichen Diensten besonders angestachelt oder besonders entmutigt werde, dort sollten sie zu einem Preise angeboten werden, der möglichst eng mit dem Preis übereinstimmt, den ein Privatunternehmer ohne Monopolstellung für ähnliche Dienste fordert. So sollten überflüssige Vorräte oder Holz aus den öffentlichen Forsten in der Regel auf offenem Markt zu Konkurrenzpreisen verkauft werden, die mindestens die Kosten decken werden, es sei denn, daß die Betriebsleitung ganz unfähig ist oder die Preise sich in sehr schneller Abwärtsbewegung befinden. Auf diese Weise können diese öffentlichen Dienste eine nützliche Waffe darstellen zur Begrenzung privater Monopolmacht, die die Preise ungebührlich hoch hält.

Wo jedoch die Rücksicht auf den gesellschaftlichen Nutzen erfordert, daß die Nachfrage nach den Dienstleistungen besonders eingeschränkt wird — beim Alkoholangebot z. B. —, dort sollten höhere Preise gefordert werden, Preise, die dann, wie erwähnt¹⁾, ein Steuerelement enthalten.

Je weniger elastisch die Nachfrage nach solchen Dienstleistungen ist, um so größer wird der Gewinn sein, den eine Behörde durch Preiserhöhungen erzielen kann. Der Grund der Preiserhöhung kann der Wunsch nach höheren Einnahmen und braucht nicht notwendig der Wunsch einer Konsumbeschränkung zu sein. Allerdings ist eine Konsumbeschränkung die notwendige Folge einer derartigen Preispolitik. Will man behördlich angebotene Dienste oder Waren zu einer ergiebigen Einnahmequelle machen, so ist es praktisch unerlässlich, ein gesetzliches Monopol einzuführen, wie es verschiedene europäische Regierungen bei Tabak, Streichhölzern und anderen Waren getan haben.

¹⁾ Vgl. Kap. IV, 3—4.

Wenn man das unterläßt, so werden Privatunternehmer die Behörde unterbieten und den Gewinn in Nichts auflösen. Daher hat die französische Regierung nicht nur ein Streichholzmonopol eingeführt, sondern auch den freien Verkauf von Feuerzeugen und anderen Streichholzsurrogaten verboten.

Wo andererseits die Rücksicht auf den gesellschaftlichen Nutzen erfordert, daß die Nachfrage nach den fraglichen Dienstleistungen besonders ermutigt werde, dort wird man niedrige oder überhaupt keine Bezahlung verlangen und den entstehenden Verlust aus den Steuern decken. Diese Politik macht öffentliche Ausgaben nötig, wir werden daher später über ihre Voraussetzungen sprechen¹⁾. Mitunter freilich wird sie nicht angewandt, um den Konsum zu erhöhen, sondern einfach weil sie die bequemste Regelung darstellt. Das erklärt beispielsweise die freie Straßennutzung (da Schlagbäume unpraktisch sind) und die Gebührenfreiheit der Feldpost (wobei die praktische Schwierigkeit, in den Schützengräben Marken zu verkaufen, gefühlbetonte Erwägungen verstärkte). In all diesen Fällen kostenlosen Angebots wird der Grundsatz der freiwilligen Preiszahlung zugunsten des Grundsatzes der allgemeinen Besteuerung aufgegeben.

Wie diese verschiedenen Methoden, für die Dienste des Gemeinwesens von seinen Mitgliedern (nach dem Grundsatz der Freiwilligkeit) Entgelt zu erlangen, auf die Einkommensverteilung wirken werden, ist ziemlich klar. Wenn die Dienstleistung für das Gemeinwesen mit Verlust verknüpft ist, so genießen diejenigen ihren Vorteil, die am meisten von ihr Gebrauch machen; ist sie dank hoher Preise für das Gemeinwesen mit Gewinn verknüpft, so verlieren diejenigen, die am meisten von ihr Gebrauch machen. So wird das Angebot einer einzelnen Dienstleistung, das mit Verlust erfolgt, mehr in Richtung einer gleichmäßigen Verteilung wirken, wenn sie hauptsächlich von den Armen, als wenn sie von den

¹⁾ Vgl. Kap. XVIII—XIX.

Reichen in Anspruch genommen wird¹⁾); das Gegenteil gilt für eine Dienstleistung, deren Preis dem Gemeinwesen großen Gewinn bringt. Die Einkommensverteilung wird nur geringe Veränderungen erfahren, wenn die gleiche Dienstleistung (oder Ware) den Einzelnen je nach seinem Vermögen zu verschiedenen Preisen angeboten wird. Allerdings ist eine derartige Unterscheidung der Preise nicht oft durchführbar.

7. Auf welchen der drei genannten Grundsätze — den der allgemeinen Besteuerung, der Zwangsbeitreibung der Kosten oder der Freiwilligkeit — jeweils die Wahl fällt, hängt, wie erwähnt, oft in hohem Maße von praktischen Rücksichten ab. Es gibt aber einige Fälle, in denen das Prinzip der Freiwilligkeit als allzu unbequem ausgeschaltet ist und das Prinzip der Zwangsbeitreibung dem der allgemeinen Besteuerung wegen der Wirkung auf die Produktion vorzuziehen ist. Hierher gehören beispielsweise die Kosten der Straßenausbesserung, insofern sie infolge Beschädigung durch Kraftfahrzeuge notwendig werden, die Kosten neuen Wegebbaus oder der Verbreiterung bestehender Straßen, die die fortschreitende Verkehrskonzentration erfordert. Wenn solche Kosten durch die allgemeine Besteuerung gedeckt werden, so wird eine Tendenz zu übermäßiger Ablenkung von Produktivkräften von anderen Verwendungszweigen fort zum Kraftwagentransport hin entstehen, der so tatsächlich eine reichliche Subvention seitens der Steuerzahler (darunter auch anderer Transportunternehmer!) erhält. Aus den in Kap. X, 9 erwähnten Gründen spricht eine Vermutung dafür, daß eine derartige Ablenkung die Gesamtproduktion verringert; hierin liegt ein Grund, der für eine Sondersteuer auf Kraftfahrzeuge spricht, die zur Deckung der Sonderkosten ausreicht, die andernfalls der Allgemeinheit zur Last fallen.

¹⁾ Offenbar muß auch bei Betrachtung der Wirkung, die die Leistung eines öffentlichen Dienstes — wenn mit Verlust verknüpft — auf die Einkommensverteilung besitzt, die allgemeine Wirkung der Steuer in Rechnung gestellt werden, die zur Deckung jenes Verlustes aufgelegt werden muß,

8. Kehren wir zurück zur Betrachtung des öffentlichen Vermögens und den öffentlichen Unternehmungen als Quelle öffentlichen Einkommens. Wir wiederholen, daß dieses Einkommen von zweierlei Art sein kann: erstens ein Ersatz für Besteuerung dort, wo eine Behörde nach reiflicher Überlegung Monopolpreise für ihre Dienste fordert, und zweitens ein Ersatz für Gewinne aus normalen Konkurrenzpreisen, wie sie ein privater Eigentümer oder Geschäftsmann unter Konkurrenzbedingungen für die Benutzung von Eigentum oder das Angebot von Diensten fordern würde. Ein großes öffentliches Einkommen der zweiten Art kann man leicht erlangen ohne die ernstliche Gefahr eines ökonomischen Verlusts für die Gesamtheit, wenn die Gemeinwesen das Eigentum an Bodenschätzen und an Grund und Boden — ländlichem wie städtischem — behalten (dieser kann nötigenfalls langfristig an Private verpachtet werden). Wenn derartige ins Auge fallende Gelegenheiten — um von anderen zweifelhafteren zu schweigen — in der Vergangenheit allgemeiner ausgenützt worden wären, würden die modernen Gemeinwesen leichter imstande sein, sowohl freigebiger für wünschenswerte öffentliche Zwecke Ausgaben zu machen, wie zum Teil auch ihrer gegenwärtigen schweren Steuerlast zu entgehen.

Fünfzehntes Kapitel.

Einnahmen aus der Notenpresse.

1. Eine besondere Unternehmungsform, die eine reichliche Einkommensquelle für die öffentliche Hand werden kann, ist die Benutzung der Notenpresse zur Herstellung papierner gesetzlicher Zahlungsmittel. Man spricht gewöhnlich von Inflation der Umlaufmittel, und die Notenpresse kann dabei direkt oder indirekt zur Anwendung kommen. Direkt wird sie angewendet, wenn ein Gemeinwesen seine Gläubiger mit neuem Papiergeld bezahlt, das eigens für diesen Zweck hergestellt wurde; indirekt ist die Anwendung, wenn es seine Gläubiger aus

seinen Bankkrediten bezahlt und neues Papiergeld den Banken gegen Hinterlegung von Sicherheiten zur Verfügung stellt, um, wie man manchmal sagt, „dem neuerschaffenen Kredit eine Stütze zu geben“, oder mit anderen Worten, um die Banken vor der Alternative zu bewahren, entweder ihre Zinssätze ungewöhnlich erhöhen zu müssen oder ihre Reserven in gefährlichem Umfang schwinden zu sehen. Wenn die Banken nicht so geschützt würden, wären sie auch nicht geneigt, dem Gemeinwesen Kredite in der geforderten Höhe zur Verfügung zu stellen. Die indirekte Inanspruchnahme der Notenpresse ist in England seit 1914 üblich, und beide Methoden waren und sind auf dem europäischen Kontinent in Anwendung. Ein wesentlicher Unterschied in ihrer Wirkung besteht höchstens darin, daß die indirekte Methode dem Gemeinwesen noch die zusätzlichen Kosten der Zinszahlung der Bankanleihen auferlegt — abgesehen davon, daß sie einfache Gemüter hinters Licht führt.

Wenn daher überhaupt eine der beiden Inflationsmethoden zur Anwendung kommen muß, so ist die direkte vorzuziehen, sowohl aus Gründen der Sparsamkeit wie deshalb, weil sie dem Publikum das Wesen dieser Finanzierung besser zum Bewußtsein bringt.

2. Die erste Wirkung der Inflation ist das Sinken der Kaufkraft des Geldes, dessen Angebot auf die geschilderte Weise von der Regierung vermehrt wird. Die Kaufkraft des Geldes eines jeden Landes hat zwei Seiten: ein Sinken der inneren Kaufkraft bedeutet ein Steigen des inneren Preisniveaus; ein Sinken der äußeren Kaufkraft bedeutet eine Veränderung der Devisenkurse aller Länder, in denen es keine oder nur eine geringe Inflation gibt. Ein derartiges, vorwiegend inflatorisch bedingtes Schwanken der Devisen- und Wechselkurse ist die empfindliche Lehre, die die Wirtschaftsgeschichte der letzten Zeit uns allen erteilt hat. Und sein Ende ist noch nicht abzusehen.

3. Man bezeichnet mitunter die Ausgabe eines bestimmten Betrages in neuem Papiergeld als gleichbedeutend

mit der Erhebung einer unverzinslichen Zwangsanleihe vom gleichen Betrage. Einfacher und richtiger wäre es zu sagen, daß sie gleichbedeutend sei mit der Erhebung einer Steuer gleichen Betrags, obwohl die in den Händen der Regierung befindliche Kaufkraft von aufeinanderfolgenden Papiergeldemissionen gleichen Umfangs in dem Maße abnimmt, als der Tauschwert des Geldes je Einheit fällt. Wenn alle Preise auf dem Binnenmarkt — einschließlich der Preise für Dienstleistungen und Schuldzinsen — gleichmäßig steigen würden, würde diese Steuer die Einzelnen genau im Verhältnis zu ihrem Einkommen treffen. Aber tatsächlich steigen nicht alle Preise gleichmäßig: Löhne bleiben hinter den Warenpreisen während deren Aufwärtsbewegung zurück, und Besitzer festverzinslicher Papiere und andere Bezieher von festem Geldeinkommen haben gar die volle Last der Geldentwertung zu tragen. Inflation führt also zu einer Neuverteilung des Volkseinkommens zugunsten der Unternehmer, die große Zufallsgewinne auf Kosten der Lohnempfänger und noch mehr auf Kosten der Rentner¹⁾ einheimen. Im Ergebnis vermehrt Inflation augenscheinlich die Ungleichheit der Einkommen und wirkt dabei nicht als proportionale, sondern als regressive Steuer. Diese Erwägung allein zeigt, wie wenig wünschenswert Inflation als eine Quelle öffentlichen Einkommens ist. Denn, wie wir bereits gesehen haben²⁾, unterliegt eine regressive

¹⁾ Keynes schätzte im Juli 1922, daß, was die in sicheren festverzinslichen Papieren angelegten mittleren Vermögen anlangt, „die geldpolitischen Ereignisse während und nach dem Kriege ihren realen Wert in England um die Hälfte, in Frankreich um $\frac{6}{7}$, in Italien um $\frac{11}{12}$ und in Deutschland um $\frac{99}{100}$ verringert haben, abgesehen von der vermehrten Steuerlast“ (Manchester Guardian Commercial, Reconstruction in Europe, Section Five, S. 324). Insbesondere ist die innere öffentliche festverzinsliche Schuld allmählich durch die fortgesetzte Inflation weggefegt worden. Es ist eine hübsche Aufgabe für dialektische Untersuchungen, klarzulegen, ob dieser Prozeß eine „Repudiation“ darstellt oder nicht. Vgl. Kap. XXIII, 2. Man kann hinzufügen, daß Ausländer, insofern sie das sich entwertende Papiergeld im Besitz haben, einen Beitrag leisten zum Einkommen der Inflation treibenden öffentlichen Körperschaft.

²⁾ Vgl. Kap. IX.

Steuer, selbst wenn ihr Einfluß in weitem Umfange durch progressive Steuern ausgeglichen wird, starken Bedenken vom Standpunkt der Einkommensverteilung.

4. Man schreibt manchmal der Inflation einen stimulierenden Einfluß auf die Produktion zu in der Meinung, daß die Unternehmer durch die ungewohnten Gewinne zu neuen Unternehmungen ermutigt würden. Aber wie die meisten wirtschaftsgeschichtlichen Erfahrungen zeigen, handelt es sich dabei nur um einen zeitweiligen ungesunden Anreiz, der in sich den Samen zukünftiger schwerer Rückschläge trägt. In einer Welt von Übermenschen, die kaltblütig und genau die Zukunft einkalkulieren würden, wäre jene Ansicht zu treffend; aber viele der wirklichen Unternehmer sind nicht von dieser Art. Angeregt durch die künstliche Konjunktur, werden sie erst leichtbeherzt und dann leichtsinnig, schätzen Zukunftsmöglichkeiten falsch ein und entschließen sich zu ökonomisch ungesunden Unternehmungen. Die bloße Beendigung, zuzeiten sogar eine bloße Verlangsamung des Tempos der Inflation ohne eine Spur von Deflation genügt, diese Illusion zu beseitigen, die geschäftliche Zuversicht zu zerstören und manchmal für ausgedehnte Zeiträume einen großen Teil der von diesen Unternehmern kontrollierten Produktivkräfte außer Tätigkeit zu setzen. Andererseits zerstört auch die Fortsetzung der Inflation und die Vermehrung des Papiergelds, selbst wenn sie in unvermindertem Tempo erfolgt, früher oder später das Vertrauen nicht nur der Unternehmer, sondern des gesamten Publikums in den zukünftigen Wert dieser Währung. Dann kommt das Stadium, das Journalisten „die Flucht aus der Währung“ nennen, das Stadium, in dem jedermann versucht, das Inlandsgeld so schnell als möglich im Eintausch gegen Güter und Dienste loszuwerden, und Geschäfte, soweit wie möglich, unter völliger Ausschaltung des Geldes durchzuführen. Es tritt mit anderen Worten eine starke Verringerung der Nachfrage nach diesem diskreditierten Gelde ein und eine Steigerung der Geldmenge, die in jedem Augenblick zum Tausch angeboten wird (und zwar eine Steigerung in stärkerem Maße, als es dem Anwachsen der Gesamt-

menge entsprechen würde). Daher wird der Entwertungsprozeß sowohl auf dem Binnenmarkt wie auf dem Valutamarkt außerordentlich und fortgesetzt beschleunigt. Unter solchen krankhaften Verhältnissen, die mehrere europäische Länder bereits durchgemacht haben, wird rationelle Produktion unmöglich und werden alle Geschäfte, die durch primitiven Austausch nicht erledigt werden können, eine wilde Spekulation. Wirtschaftliches Chaos, politische Unruhen und vielleicht Revolution sind dann nicht weit.

5. Vom Gesichtspunkt der Einnahmepolitik aus liegt der Rückgriff auf die Notenpresse oft auf der Linie des kleinsten Widerstandes für eine in Schwierigkeit geratene Regierung, die weder die Ausgaben genügend beschneiden noch die erforderlichen Schritte tun kann, um sie ordnungsmäßig zu decken, sei es durch rücksichtslose Besteuerung, sei es durch Angebot genügend hoher Zinssätze, um einen ausreichenden Zufluß neuer Ersparnisse herbeizuführen. Das relativ ruhige Verhalten der öffentlichen Meinung im Falle einer Besteuerung durch Inflation ist die Folge der ökonomischen Unkenntnis des Publikums sowie der Unfähigkeit der Lohnempfänger und noch mehr der Rentner, ihre ökonomischen Interessen zu wahren.

Selbst wenn man schließlich die Frage allein vom Gesichtspunkt der Beschaffung öffentlichen Einkommens beurteilt: die Einnahmequelle der Inflation, wenn diese über einen gewissen Punkt hinausgetrieben wird, trocknet schnell aus. Denn, wie wir bereits klarlegten, fällt nicht nur der Wert des gesamten Papiergeldes mit seiner Vermehrung, sondern es fällt der Wert je Einheit von einem gewissen Punkte ab, wenn die Flucht aus der Währung beginnt und immer überstürztere Formen annimmt, viel schneller, als seine Menge wächst. Daher muß die öffentliche Körperschaft, um durch Inflation ein bestimmtes Kaufkraftquantum, d. h. die Verfügung über reale Hilfsquellen zu erlangen, das Arbeitstempo der Notenpresse immer mehr erhöhen und gerade durch diesen Prozeß jene Flucht beschleunigen, deren Wirkungen sie zu begegnen sucht.

Dritter Teil.

Ö f f e n t l i c h e A u s g a b e n .

Sechzehntes Kapitel.

Gegenstand und Einteilung der öffentlichen Ausgaben.

1. Die englischen Nationalökonomien in ihrer Gesamtheit haben überraschend wenig über die Prinzipien öffentlicher Ausgaben zu sagen gehabt. Wie ein amerikanischer Kritiker bemerkt, „brauchten die älteren englischen Autoren keine Theorie der Ausgaben, weil die Staatstheorie, zu der sie sich bekannten, eine bestimmte Begrenzung der Regierungsaufgaben vorsah“¹⁾. Der Typus dieser Autoren ist Sir H. Parnell, ein indischer Gelehrter des frühen 19. Jahrhunderts, der behauptete, daß „auch nur das winzigste Ausgabenpartikel, das über das hinausgehe, was zur Aufrechterhaltung der sozialen Ordnung und zum Schutze gegen fremde Angriffe unbedingt erforderlich sei, Verschwendung wäre und ungerechte Bedrückung der Öffentlichkeit darstelle“²⁾. Zu diesem Ausspruch hat man bemerkt, daß, wenn dem wirklich so sei, wir aufhören müssen, Krokusse in den öffentlichen Anlagen zu ziehen, falls wir nicht beweisen können, daß sie die soziale Ordnung aufrechterhalten helfen, denn einen Schutz gegen fremde Angriffe stellen sie sicherlich nicht dar. Diese enge und negative Auffassung von der Aktivität des Staates auf wirtschaftlichem Gebiet findet noch immer einige Unterstützung. Es ist noch immer wahr, daß in einigen einflußreichen Kreisen „stumpfsinnige und ausschweifende Extravaganzen

1) Adams: Science of Finance, S. 53.

2) Zitiert nach Adams: a. a. O., S. 50.

des Privatlebens mit einer strengen Kritik jeglicher öffentlichen Ausgaben Hand in Hand gehen¹⁾, und daß das Motto „publice egestas, privatim opulentia“ nicht viel weniger für das moderne Europa gilt als für das alte Rom. Die modernen Nationalökonomien, besonders in England, haben sich Zeit gelassen, die Vorurteile des Volkes in dieser Angelegenheit zu berichtigen und die ganze Frage unter prinzipiellen Gesichtspunkten auf das richtige Gleis zu schieben.

Ein glückliches Ergebnis dieses Mangels an theoretischen Untersuchungen ist freilich darin zu sehen, daß der Pfad der ökonomischen Weisheit in Fragen der öffentlichen Ausgaben von Billigkeitsdoktrinen praktisch unbehelligt geblieben ist. Die „passive Resistenz“ der Herren Lloyd George und anderer Nonkonformisten gegenüber dem Unterhalt anglikanischer Schulen aus Kommunalabgaben gründet sich allerdings auf die Forderung von Gerechtigkeit gegenüber den verschiedenen religiösen Bekenntnissen; doch das war eine vorübergehende und unbedeutende Angelegenheit. Andererseits sprach man bei Einführung staatlicher Altersrenten in England von „Almosen“, ein herabsetzender Ausdruck, der zu Unrecht die Vorstellung von Unbilligkeit erweckt. Die Arbeitslosenunterstützung wird jetzt ähnlich genannt. Aber es ist charakteristisch für die Stärke des Gerechtigkeitsgefühls im Publikum, daß neue Arten sozialpolitischer Ausgaben als öffentliche Pflicht empfunden werden, sobald sie sich eingebürgert haben, und niemand mehr daran denkt, sie könnten unbillig sein.

Freilich ist — um auf einen anderen Punkt zu sprechen zu kommen — klarer Erkenntnis mitunter die Lehre hinderlich, daß „der Staat seine eigenen Bedürfnisse“ habe, die nur durch öffentliche Ausgaben befriedigt werden können. Wörtlich genommen ist das ein Stück Hegelschen Unsinn; in übertragener Bedeutung ist es eine unklare Redensart, die uns nicht weiterbringt. Die Wahrheit ist natürlich, daß nur Individuen Bedürfnisse haben, daß jedoch manche

¹⁾ Masterman: The Condition of England, S. 23.

dieser Bedürfnisse am wirksamsten durch Vermittlung des Staates und mittels öffentlicher Ausgaben befriedigt werden können.

2. Wir wollen uns hier des in Kap. III, 2/3 aufgestellten Prinzips erinnern, daß öffentliche Ausgaben gerade so weit ausgedehnt werden sollen, daß der gesellschaftliche Grenznutzen der Ausgaben für alle Verwendungsarten gleich ist und gerade mit den gesellschaftlichen Grenznachteilen aller sonstigen Methoden, weitere öffentliche Einnahmen zu beschaffen, balanciert. Viele Gegenstände der öffentlichen Ausgaben sind nicht ausschließlich oder nicht einmal hauptsächlich wirtschaftlicher Natur, obwohl die meisten wirtschaftliche Wirkungen haben und alle wirtschaftliche Kosten verursachen.

Vor allem können wir unterscheiden zwischen öffentlichen Ausgaben, die zum Schutze des gesellschaftlichen Lebens des Gemeinwesens gegen gefährliche Angriffe, sei es von innen, sei es von außen, dienen sollen, und solchen, die den gesellschaftlichen Organismus verbessern sollen. Mit anderen Worten, ihr Gegenstand kann entweder sein, das gesellschaftliche Leben zu sichern und zu ordnen, oder zu bewirken, daß dieses gesicherte und geordnete gesellschaftliche Leben lebenswerter wird, sei es von ökonomischen, sei es von nichtökonomischen Gesichtspunkten aus gesehen.

3. Wenden wir uns nun zu den tatsächlichen Ausgaben moderner Gemeinwesen, so ergibt sich ohne weiteres die folgende Übersicht:

1. Die Erhaltung und Ausrüstung der bewaffneten Macht einschließlich der Polizei, a) im Frieden, b) im Kriege.

2. Die Rechtspflege.

3. Die Unterhaltung des repräsentierenden Staatsoberhauptes (einschließlich der königlichen Familie und des Hofes in Monarchien) und des diplomatischen Korps im Auslande.

4. Die Erhaltung des zivilen Regierungsapparates, bestehend aus den Ministern, gesetzgebenden Organen und Beamten.

5. der Schuldendienst, bestehend aus Zinsen, Kapitalrückzahlung und Kosten der Schuldenverwaltung.

6. Ausgaben unmittelbar zur Förderung von Industrie und Handel, wie die Unterhaltung von Konsuln im Auslande und die Übernahme wirtschaftlicher Funktionen, z. B. die Sorge für Währung, Post, Verkehrswesen usw.

7. Sozialpolitische Ausgaben für Gesundheitspflege, Erziehung, Alterspensionen, Armenunterstützung, Erwerbslosenfürsorge usw.

Diese Übersicht ist freilich eher eine empirische Zusammenstellung als eine wissenschaftliche Klassifikation — mehr bequem als streng logisch, z. B. kommt das Gehalt des Kultusministers und seines Stabes unter 4., während es vielleicht unter 7. zu rubrizieren wäre. Aber solche Punkte sind unwesentlich. — Übrigens sind nur die Nettoausgaben — also die Zuschüsse aus der allgemeinen Staatskasse — zu rechnen, nicht die gesamten Ausgaben eines Verwaltungszweiges (einschließlich seiner eigenen Einnahmen). Z. B. verursacht der Postdienst netto nur dann Ausgaben, wenn die Gesamtausgaben die Einnahmen überschreiten, und den Ausgaben für Rechtspflege müssen die Einnahmen aus Gerichtsgebühren gegenübergestellt werden. Ganz allgemein gesprochen läßt sich sagen, daß 1., 2. und 3. Ausgaben zur Sicherung und Ordnung des gesellschaftlichen Lebens darstellen (zum mindesten geben sie sich als solche). Ähnlich steht es mit einem großen Teil der Ausgaben unter 4. Dasselbe gilt auch für die meisten unter 5., wenn wir auf ihren Ursprung sehen, denn der größte Teil der bestehenden öffentlichen Schulden sind Kriegsschulden. Andererseits sind die Ausgaben unter 6. und 7. zusammen mit einem Teil von 4. — z. B. den Gehältern der Fabrikinspektoren — und dem Teil von 5., der mit Anleihen für die Entwicklung der Wirtschaft zusammenhängt, dazu bestimmt, das sichere und geordnete Leben der Gesellschaft lebenswerter zu machen. In dieser letzten Ausgabegruppe sind die Ausgaben für wirtschaftliche Fortentwicklung oft mit solchen für nichtwirtschaftliche Verbesserung vermengt; Ausgaben für Gesundheits-

wesen und Erziehung sind Beispiele hierfür. Denn es ist nicht der einzige und nicht einmal der Hauptnutzen von Gesundheit und Erziehung, daß sie jemand befähigen, mehr Güter hervorzubringen oder ein größeres Einkommen zu erlangen.

4. Wirkliche Klassifikationen der öffentlichen Ausgaben, die etwas anderes sind als bloße Zusammenstellungen, können unter verschiedenen einander ausschließenden Gesichtspunkten vorgenommen werden. Eine von mehreren Lehrbüchern bevorzugte Klassifikation teilt die Ausgaben danach ein, ob sie besondere Vorteile für einzelne Glieder des Gemeinwesens mit sich bringen, oder allgemeine Vorteile für alle Glieder, oder Vorteile, die zum Teil allen und zum Teil nur Einzelnen zugute kommen. Wir kommen im Kapitel XIX noch auf diese Einteilung zurück, die bei einer Untersuchung der Wirkungen der öffentlichen Ausgaben auf die Einkommensverteilung wichtig ist. Es gibt aber noch eine andere Einteilung, die wir besser zuerst ins Auge fassen, weil sie sich bei der Betrachtung eines früheren Stadiums des Ausgabeprozesses aufdrängt. Das ist die Einteilung zwischen unentgeltlichen (grants) und entgeltlichen Leistungen (purchase prices).

Siebzehntes Kapitel.

Unentgeltliche und entgeltliche Leistungen.

1. Die Einteilung der öffentlichen Ausgaben in unentgeltliche Leistungen oder Zuschüsse und entgeltliche Leistungen entspricht der des öffentlichen Einkommens in Steuern und Verkaufspreise¹⁾. Wenn ein Einzelner eine Zahlung aus einer öffentlichen Kasse erhält, leistet er der öffentlichen Körperschaft dafür entweder einen direkten Gegendienst oder nicht. Im ersten Falle empfängt die öffentliche Körperschaft als Entgelt eine Dienstleistung oder Ware, im letzten Falle leistet sie unentgeltlich, ohne

¹⁾ Vgl. Kap. IV, 2.

solchen Entgelt in Empfang zu nehmen. Die unentgeltliche Leistung kann in Geld oder Diensten bestehen, wie ärztliche Behandlung, Erziehung oder die Sicherheit, die von Heer oder Polizei gewährleistet werden soll. Dann fallen die Zahlungen der Behörde für die Dienste der Soldaten, Richter und Zivilbeamten sowie an Privatunternehmer, die für sie arbeiten, unter den Begriff des Entgelts. Dagegen sind unentgeltlich Zahlungen wie Altersrenten, Armenunterstützung oder die Aufwendungen aus öffentlichen Mitteln für Gesundheitswesen und Arbeitslosenversicherung.

Ebenso wie es Kosten der Steuererhebung gibt, so entstehen auch Kosten durch die unentgeltlichen Leistungen. Vom Standpunkt des Gemeinwesens gesehen, stellen diese Ausgaben Entgelte dar, die in Beziehung zu unentgeltlichen Leistungen stehen. So ist das Gehalt eines Lehrers z. B. ein Entgelt, das aus der unentgeltlichen Leistung kostenloser Erziehung entspringt, und der Sold des Soldaten ein Entgelt, das aus der unentgeltlichen Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit entspringt.

Die Zinszahlungen für öffentliche Schulden kann man als entgeltliche oder als unentgeltliche Leistung auffassen. Betrachten wir ihre Entstehung in der Vergangenheit, so stellen sie sich als ein Entgelt für die Anlage von Geldern in Staatspapieren dar; betrachten wir jedoch ihren gegenwärtigen Charakter, so erscheinen sie als unentgeltliche Leistung, denn die Zinsempfänger leisten der Behörde in der Gegenwart keinerlei Gegendienst. Daher ist es bequemer, bei der Betrachtung dessen, was ist, diese Zinszahlungen als unentgeltliche Leistungen zu behandeln. Aber Zahlungen aus dem Schuldentilgungsfonds zwecks Ankaufs und Tilgung von Staatspapieren fallen unter den Begriff des Entgelts. Ebenso wollen wir Pensionen aller Art zu den unentgeltlichen Leistungen rechnen, obwohl sie in manchen Fällen als aufgeschobene Bezahlung für vergangene Dienstleistungen der Empfänger gelten können.

2. Die Parallele zwischen Steuern und unentgeltlichen Leistungen auf der einen Seite und unentgeltlichen Leistungen und Verkaufspreisen auf der anderen läßt sich

noch weiter verfolgen. Ebenso wie der Marktpreis ein Steuerelement in den Fällen enthält, in denen eine öffentliche Körperschaft eine Dienstleistung oder Ware zu höheren Preisen verkauft, als ein Privatmann ohne Monopolgewalt erzielen könnte, ebenso kann eine Leistung der Behörde neben entgeltlichen auch unentgeltliche Elemente enthalten, wenn nämlich die öffentliche Körperschaft zu einem höheren Preise kauft, als ein Privatmann ohne Monopolstellung bieten würde. Ebenso macht ein öffentliches Unternehmen, das mit Verlust arbeitet, der aus Steuergeldern gedeckt wird, teilweise unentgeltliche Leistungen an alle Käufer der Produkte dieses Unternehmens, und zwar proportional der Höhe ihrer Einkäufe.

Auch kann man die unentgeltlichen Leistungen, ebenso wie die Steuern, in direkte und indirekte einteilen¹⁾. Direkt kann man eine unentgeltliche Leistung nennen, wenn der ganze Nutzen demjenigen zufällt, dem sie gewährt wird. Indirekt kann man sie nennen, wenn der Nutzen ganz oder teilweise nicht mehr demjenigen, dem sie gewährt wird, sondern infolge einer Änderung in den Bedingungen eines Warenkaufs oder sonstigen privaten Geschäfts seinem Kontrahenten zugute kommt. So ist eine Alterspension eine direkte unentgeltliche Leistung, aber ein Zuschuß an einen privaten Bauherrn, der sich nach Zahl und Wert der von ihm errichteten Neubauten richtet, ist eine indirekte unentgeltliche Leistung; denn in diesem Falle fällt ein Teil des Nutzens in Form herabgesetzter Mieten und vermehrten Angebots an Häusern den Mietern zu.

Die Abwälzung der unentgeltlichen Leistungen stellt ein ähnliches Problem dar wie die Abwälzung der Steuern²⁾. Eine unentgeltliche Leistung (in Geld) kommt dem zugute, der ihren direkten geldlichen Nutzen genießt. Eine direkte unentgeltliche Leistung kommt definitionsgemäß vollständig dem zugute, dem sie gewährt wird. Eine indirekte unent-

¹⁾ Vgl. Kap. V, 2. Eine unentgeltliche Leistung ist ihrer Wirkung nach eine negative Steuer; daher entspricht jedem Lehrsatz über die Steuern ein Lehrsatz über die unentgeltlichen Leistungen.

²⁾ Vgl. Kap. VII, besonders Nr. 2.

geltliche Leistung oder ein Zuschuß kommt bei Waren teils dem Käufer und teils dem Verkäufer zugute, im Verhältnis nämlich der Elastizität des Angebots an dieser Ware zu der Nachfrage. Denn je elastischer das Angebot, um so stärker wird es wachsen, wenn die Produktionskosten infolge des Zuschusses um einen bestimmten Betrag zurückgehen; um so größer wird daher auch bei gegebener Elastizität der Nachfrage der Preisrückgang und damit der Anteil sein, der dem Käufer von dem öffentlichen Zuschuß zugute kommt. Andererseits wird die Nachfrage, je elastischer sie ist, um so stärker wachsen, wenn der Preis der durch öffentliche Zuschüsse verbilligten Ware um einen bestimmten Betrag fällt, und um so geringer wird daher bei gegebener Elastizität des Angebots der Preisrückgang sein, um so größer also auch der Anteil, der dem Verkäufer von dem Zuschuß verbleibt.

So wird sich der Nutzen eines Zuschusses oder einer unentgeltlichen Leistung verteilen auf Bauherren und Mieter oder Käufer im Verhältnis der Elastizität des Angebots an Neubauten zur Elastizität der Nachfrage. Der Fall liegt ähnlich wie bei der Abwälzung der Gebäudesteuer (oder besser noch der Wirkung einer Steuerermäßigung auf die Mieten), den wir im Kap. VIII, 3 behandelt haben. Man kann wohl daraus folgern, daß die Bauherren im allgemeinen gezwungen sind, einen beträchtlichen Anteil des Nutzens der unentgeltlichen Leistung an die Mieter abzutreten. Ferner würde ein allgemeines Fallen der Mieten infolge öffentlicher Zuschüsse auch den Mietern schon bestehender Häuser zugute kommen. Die Befreiung der Neubauten von den allgemeinen Kommunalsteuern (von den Abgaben für besondere Leistungen der Kommune abgesehen), wie wir sie im Kap. X, 11 vorschlugen, würde in ihrer Wirkung einem Zuschuß aus öffentlichen Mitteln für Neubauten gleichkommen¹⁾.

¹⁾ Eine weitere Wirkung dieser Politik wäre ein Steigen der Arbeitslöhne im Baugewerbe und der Preise der Baumaterialien. Aber das führt aus dem engeren Betrachtungskreis der Abwälzung in den weiteren Kreis der Steuerwirkungen überhaupt.

3. Wie man die Verteilung der Steuerlasten vom Standpunkt der Billigkeit diskutieren kann¹⁾, geradeso kann man auch die Verteilung des Nutzens von unentgeltlichen öffentlichen Leistungen untersuchen.

Nehmen wir z. B. den Begriff der „steuerlichen Leistungsfähigkeit“. Ganz entsprechend läßt sich ein Begriff der „Fähigkeit zum Empfang“ für unentgeltliche öffentliche Leistungen bilden. Und ebenso wie man die „steuerliche Leistungsfähigkeit“ definieren muß als die Fähigkeit, Steuern zu zahlen mit einem Minimum wirtschaftlichen Verlustes²⁾, ebenso muß die „Fähigkeit zum Empfang“ die Fähigkeit bedeuten, mit einem Maximum von wirtschaftlichem Gewinn zu empfangen. Entsprechend den drei verschiedenen Anwendungsmöglichkeiten des Prinzips der steuerlichen Leistungsfähigkeit als Maßstab der Steuergerechtigkeit — nämlich der des kleinsten Opfers, der des proportionalen und der des gleichen Opfers — lassen sich drei verschiedene Anwendungsmöglichkeiten des Prinzips der „Fähigkeit zum Empfang“ ableiten, nämlich die des größten Vorteils, des proportionalen Vorteils und des gleichen Vorteils. Das „Prinzip des größten Vorteils“ würde annähernd befolgt sein, wenn man unentgeltliche öffentliche Leistungen nicht solchen Personen geben würde, deren Einkommen einen bestimmten Betrag übersteigt, und wenn man alle kleineren Einkommen vermittels öffentlicher Zuschüsse genau bis zur Höhe dieses Betrages brächte. Wie verlockend dieser Plan auch sein mag, so ist er doch allzuwenig differenziert, um ausführbar zu sein. Auch über die Anwendung der Prinzipien des proportionalen und des gleichen Vorteils läßt sich ohne Eingehen auf Einzelheiten nicht viel sagen. Weiter entspricht der (unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten aufgestellten) Forderung, daß die Ungleichheit der Einkommen durch Besteuerung nicht verändert werden sollte, die Forderung, daß diese Ungleichheit durch öffentliche Zuschüsse nicht modifiziert werden sollte. Aus der letzten Regel, die nicht begründeter ist als ihr Gegenstück

¹⁾ Vgl. Kap. IX.

²⁾ Vgl. Kap. XIII, 2.

in der Steuerlehre, würde folgen, daß — *ceteris paribus* — der Reichere von zwei alten Leuten immer die größere Alterspension erhalten müßte.

Ebenso wie eine einzelne Steuer oder ein Steuersystem als Ganzes entweder proportional, progressiv oder regressiv sein kann, so auch eine unentgeltliche öffentliche Leistung oder ein ganzes System von solchen. Unter einem progressiven System sind die öffentlichen Zuschüsse zum Einkommen des Empfängers um so kleiner, je größer sein Einkommen ist, während unter einem regressiven System die Zuschüsse um so größer sind, je größer dieses Einkommen ist¹⁾.

4. Wie bei der Besteuerung schließlich die Abwälzung nur ein Teil der weiterreichenden Frage der Steuerwirkungen im allgemeinen ist, so gilt das auch für die unentgeltlichen öffentlichen Leistungen. Daher werden sich die nächsten drei Kapitel mit den ökonomischen Wirkungen der unentgeltlichen öffentlichen Leistungen und der öffentlichen Ausgaben überhaupt beschäftigen. Genau wie bei der entsprechenden Frage der Besteuerung wird auch hier die praktische Berechtigung des einzelnen finanzpolitischen Systems besser durch ein Studium der ökonomischen Wirkungen als durch Betrachtungen über Gerechtigkeit geklärt.

Achtzehntes Kapitel.

Die Wirkungen der öffentlichen Ausgaben auf die Produktion.

1. Die Unterscheidung zwischen unentgeltlichen und entgeltlichen Leistungen ist in diesem Kapitel, das sich mit den Wirkungen der öffentlichen Ausgaben auf die Pro-

¹⁾ Wir könnten auch die Bedeutung der Ausdrücke progressiv und regressiv umkehren, wenn wir sie auf die unentgeltlichen öffentlichen Leistungen anwenden; doch scheint es besser, den gleichen Ausdruck für Steuern und für unentgeltliche Leistungen anzuwenden, wenn sie in Richtung der Verminderung der Ungleichheit der Einkommen wirken, und ebenso den gleichen Ausdruck für Steuern und Leistungen, wenn sie umgekehrt wirken.

duktion beschäftigt, von geringerer Bedeutung als in den Darlegungen des nächsten Kapitels über die entsprechenden Wirkungen auf die Einkommensverteilung. In diesem Kapitel ist wesentlich, daß öffentliche Ausgaben im Verein mit der Besteuerung und anderen Formen der Erhebung öffentlichen Einkommens die Produktivkräfte in hohem Maße von den Kanälen, in die sie sich sonst ergossen hätten, in andere Kanäle ablenken — je nach der Politik der öffentlichen Körperschaften —, was natürlich sowohl die Zusammensetzung als den Gesamtumfang der Produktion sehr verändern kann.

Ebenso nun wie die Besteuerung — *ceteris paribus* — die Produktion so wenig wie möglich hemmen sollte, ebenso sollten die öffentlichen Ausgaben sie soweit wie möglich erhöhen.

2. Vielfach wird für unmöglich erklärt, daß öffentliche Ausgaben die Produktion jemals erhöhen könnten. Betrachten wir z. B. folgende These: „Das Verhältnis der öffentlichen Ausgaben zum Nationaleinkommen ist um ein Mehrfaches größer als vor dem Kriege. Das bedeutet, daß ein viel kleinerer Teil jenes Einkommens zur Versorgung des Alters, für Ersparnisse und geschäftliche Unternehmungen verfügbar ist¹⁾.“ Hier ist offenbar angenommen, daß die Ausgaben einfach vom Nationaleinkommen abgezogen werden können und daß nur die Differenz zur Versorgung des Alters, für Ersparnisse und geschäftliche Unternehmungen verfügbar ist. Diese Betrachtungsweise übersieht aber völlig zwei wesentliche Momente. Erstens stellt ein großer Teil der öffentlichen Ausgaben lediglich Übertragungen von Kaufkraft innerhalb des Gemeinwesens dar; Zinszahlungen für innere Anleihen und Alterspensionen sind ein naheliegendes Beispiel solcher Übertragung. Die

¹⁾ Aus einem Brief über „Verschwendung bei öffentlichen Ausgaben“, der am 16. Juli 1920 im „Manchester Guardian“ und wahrscheinlich auch in anderen Zeitungen erschien und folgende Unterschriften trug: „Asquith, Chalmers, Cowdray, A. Herbert Dixon, R. A. Hadfield, Inchcape, Islington, Godfrey Locker-Lampson, Walter Leaf, Midleton, John Denison Pender, W. Peter Rylands, Salisbury, Selborne, Arthur Steel-Maitland, Richard V. Vassar-Smith.“

Vertreter der eben angeführten These scheinen zu glauben, daß niemals auch nur ein Bruchteil der Krieganleihezinsen von den Empfängern gespart werde und daß Alterspensionen keine Versorgung des Alters darstellen. Das zweite wesentliche Moment, das sie übersehen, ist, daß ein großer Teil der öffentlichen Ausgaben, beispielsweise der für Erziehung und Gesundheitspflege, die Produktivkräfte des Gemeinwesens direkt erhöht und damit auch den für jene Zwecke verfügbaren Fonds.

Zu einer richtigen Auffassung der Wirkungen öffentlicher Ausgaben auf die Produktion kann man nur gelangen, wenn man bei der Untersuchung ebenso vorgeht wie bei der des Kap. X über die Wirkung der Besteuerung auf die Produktion. Man muß nacheinander betrachten: erstens die Wirkungen auf die Arbeits- und Sparkraft, zweitens die Wirkungen auf den Arbeits- und Sparwillen, drittens die Ablenkung der Produktivkräfte von ihren ursprünglichen Tätigkeitsgebieten und Standorten.

3. Ehe wir nach diesem Plane unsere Untersuchung fortsetzen, sei uns eine kleine Abschweifung gestattet. Ein großer Teil der Ausgaben eines modernen Gemeinwesens verfolgt einen Zweck, der nicht unmittelbar zur wirtschaftlichen Wohlfahrt beiträgt: Ausgaben für Bewaffnung und Heerwesen bilden das beste Beispiel, und man hat oft gesagt, daß diese Ausgaben, wirtschaftlich betrachtet, Verschwendung sind. Gewehre, Bajonette und Granaten kann man nicht essen, und die Vermehrung der Schlachtflotte ist keine wirtschaftliche Lösung der Wohnungsfrage.

Die ökonomische Verschwendung und Zerstörung im Gefolge der modernen Kriegführung braucht nicht besonders hervorgehoben zu werden, obwohl vielleicht die allerschlimmsten Übel, die der Krieg mit sich bringt — Not und Schrecken, Panik und Plünderung, Haß und Abstumpfung des moralischen Empfindens, besonders bei den Nichtkombattanten —, außerhalb der Sphäre der Wirtschaft liegen. Es läßt sich aber andererseits nicht leugnen, daß Kriegsausgaben, die eine Invasion verhindern oder wenigstens in Grenzen halten oder die gar den Sieg herbeiführen,

indirekt den wirtschaftlichen Verlust vermindern, den Invasion oder Niederlage sonst mit sich gebracht hätten.

Unter besonderen Umständen ist es sogar möglich, daß ein kurzer und erfolgreicher Krieg einem Gemeinwesen als Ganzem einen Überschuß an wirtschaftlichem Gewinn bringen kann und einige wenige Begünstigte — sogar unter den Besiegten — ziehen Nutzen fast aus jedem Krieg. Wenn aber die Reden der Staatsmänner der Schlüssel der Geschichte sind, so spielen derartige Möglichkeiten der Beutemacherei keinerlei Rolle in der Diplomatie, die von Zeit zu Zeit Tausende zum Hades sendet. Vielmehr marschiiert die Jugend der kriegführenden Völker nach der gewiß nicht wirtschaftlichen Geist atmenden Melodie der nationalen Ehre, der Verteidigung der Freiheit und „der Heiligkeit der Verträge“. Wirtschaftliche Erwägungen treten vielleicht nachträglich noch auf, wenn schließlich die Zeit herannaht, wo es die toten Helden zu feiern und neue Friedensverträge an Stelle der alten zu setzen gilt.

Der einfache Nationalökonom jedoch, in der Geheimsprache der Diplomatie unerfahren, kann nicht leugnen, daß die Leistungen der Soldaten und Matrosen und selbst die der Heereslieferanten unter günstigen Bedingungen zu seiner Sicherheit beitragen und im Prinzip daher nicht weniger als die Leistungen der Kanalisationsarbeiter, Straßenkehrer und Feuerwehreute einen Anspruch haben, als Posten im Volkseinkommen aufgezählt zu werden. Hier aber, wenn irgendwo, ist Sparsamkeit in wahren Sinne nötig, da Gefahr besteht, daß eher zuviel als zuwenig Produktivkräfte in dieses Strombett geleitet werden. In Friedenszeiten haben die nationalen Ausgaben für Wehrmacht und Rüstungen die Eigentümlichkeit, daß ihr Umfang nicht absolut bestimmt ist; denn was eine Nation erstrebt, ist nicht absolut stark, sondern im Verhältnis zu anderen Nationen stark zu sein: das zeigt uns jede Seite der auswärtigen Politik. Verhängliche Sätze wie der: „Keine Flotte sei stärker als die unsere!“ (One Power Standard) oder: „Zwei englische Schiffe für ein deutsches!“ bestätigen unsere Behauptung. Eine 50 proz. Beschränkung der Rü-

stungen aller Nationen würde sie alle offenbar in genau dem gleichen Zustand der Sicherheit oder Unsicherheit lassen wie vorher; dasselbe gilt für eine 50 proz. Rüstungsvermehrung. Während aber eine allgemeine Vermehrung der Rüstungen offenbar in nichts die relative Sicherheit erhöht, zieht sie Produktivkräfte von anderen Tätigkeitsgebieten ab, in denen sie direkt zur wirtschaftlichen Wohlfahrt beigetragen hätten. Die betreffenden Gemeinwesen genießen also geringere ökonomische Wohlfahrt ohne größere Sicherheit. Tatsächlich wird sogar meistens die Sicherheit kleiner werden; denn sie hängt nicht nur von der relativen Stärke der Rüstungen ab, sondern von der Sinnesart der Menschen, insbesondere davon, wie sehr sie sich innerlich mit der Möglichkeit eines Krieges gegen ihre Nachbarn beschäftigen. Sicherheit ist mit anderen Worten nicht nur materiell, sondern auch psychologisch bedingt, und eine je größere Rolle die Rüstungen und Rüstungsgedanken im Leben eines Gemeinwesens spielen, um so geringer ist die psychologische Sicherung gegen den Krieg. Das Zeitalter des europäischen Wettrüstens, das die Staatsmänner jedes Landes mit stets wachsender Furcht vor ihren Nachbarn erfüllte und mit dem furchtbaren Ausbruch von 1914 endete, beweist all das zur Genüge. Es liegt in der Tat auf der Hand, daß durch eine Verminderung der Heere der ganzen Welt auf den Stand einer internationalen Polizeimacht gleichzeitig maximale Sicherheit und maximale wirtschaftliche Wohlfahrt erreicht würde. Dazu gehört eine internationale Übereinkunft über die Einschränkung gewisser öffentlicher Dienstleistungen.

Die bewaffnete Macht, zur Verteidigung oder zum Angriff gegen äußere Feinde bestimmt, wird unter demselben Ausgabetitel unterhalten wie innere Polizei, Gerichtshöfe, Fabrikinspektoren und vieles andere, alles Ausgaben, die zum großen Teil unnötig werden würden, wenn nur die Menschen ein wenig vernünftiger und klarer blickend oder ein wenig ehrenhafter wären, als sie sind. Sie sind streng von jeder anderen Rubrik der Ausgaben (für Erziehung z. B.) zu unterscheiden, die immer notwendig sein werden, ob

nun die Mittel dafür aus öffentlichen oder privaten Kassen stammen, welche Veränderungen auch im Charakter und Intellekt des Durchschnittsmenschen eintreten mögen.

4. Wir wollen jetzt zur Betrachtung der Wirkungen der öffentlichen Ausgaben auf Arbeits- und Sparkraft der Bevölkerung zurückkehren. Ebenso wie die Besteuerung die Arbeitskraft eines Menschen vermindern kann, wenn sie seine körperliche Leistungsfähigkeit herabsetzt, so werden die öffentlichen Ausgaben sie steigern, wenn sie diese Leistungsfähigkeit erhöhen. Das ist ein weites Feld für sozialpolitisch wünschenswerte Ausgaben, die wir weiter unten in dem Abschnitt über die Ablenkung der Produktivkräfte betrachten wollen. Hier soll nur betont werden, daß unentgeltliche öffentliche Geldleistungen die Leistungsfähigkeit nicht so sehr der Empfänger selbst, als ihrer Kinder in der Zukunft vermehren können. Das ist einer der wichtigsten Gründe, die für Witwenpensionen und ähnliches sprechen. Ferner werden gewisse öffentliche Sachleistungen, wie Erziehung und ärztliche Hilfeleistung und vielleicht sogar Versorgung mit Wohnungen zu verbilligtem Mietpreis mehr zur Steigerung der physischen Leistungsfähigkeit beitragen als gleichwertige Geldleistungen, die häufig vom Empfänger weniger zweckmäßig verwendet werden würden. Derlei Wirkungen der öffentlichen Leistungen auf die physische Leistungsfähigkeit sind ein Maßstab für jene „Fähigkeit zum Empfang“, die der „steuerlichen Leistungsfähigkeit“ des Steuerzahlers entspricht.

Wie ferner alle Besteuerung die Sparkraft des Betroffenen beschneiden wird, wenn irgendeine Marge vorhanden ist, aus der Ersparnisse gemacht werden können, so werden alle öffentlichen Ausgaben die Sparkraft des Nutznießers heben, indem sie diese Marge vergrößern. Wenn man A auf dem Steuerwege 1000 £ wegnimmt und B aushändigt — wobei es gleichgültig ist, ob als Kriegausleihzinsen oder Beamtengehalt oder unter irgendeinem anderen Titel —, so wird die Steigerung von B's Sparkraft die Minderung der Sparkraft des A aufwiegen.

5. Wenden wir uns von den Wirkungen auf die Arbeits- und Sparkraft zu den Wirkungen auf den Arbeits- und Sparwillen der Bevölkerung! Im Kap. X, 3 haben wir bereits dargelegt, daß in dieser Hinsicht die Aussicht auf zukünftige Besteuerung bedeutsamer ist als die Tatsache einer gegenwärtigen Besteuerung. Die Aussicht auf künftige Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln übt gleichfalls einen wichtigen Einfluß aus. In vielen Fällen ist die Höhe dieser künftigen Zuwendung, insofern sie unentgeltlich erfolgt, unabhängig vom Umfang der künftigen Arbeit und Ersparnis des Empfängers. Kriegspensionen und Kriegsanleihezinsen sind Beispiele dafür. Die Aussicht auf solche festen, periodisch wiederkehrenden und, was die Zukunft anlangt, bedingungslos gewährten öffentlichen Leistungen ist selten geeignet¹⁾, den Arbeits- und Sparwillen zu stärken, und wo die Nachfrage nach Einkommen, gemessen an der dafür gemachten Anstrengung, sehr elastisch ist, ist sie offenbar sogar geeignet, diesen Willen und damit jene Anstrengung so weit zu mindern, daß das erarbeitete Einkommen um nahezu den vollen Betrag der öffentlichen Leistung kleiner sein wird. Freilich sind nicht alle unentgeltlichen öffentlichen Leistungen fest bestimmt und werden bedingungslos gewährt. Die Aussicht auf einen nur unter gewissen Voraussetzungen gewährten öffentlichen Zuschuß — dessen Voraussetzung z. B. Krankheit oder unfreiwillige Arbeitslosigkeit ist — wird heute den Arbeitswillen nicht einschränken, kann ihn unter Umständen sogar heben²⁾. Ebenso wird die Aussicht auf einen öffentlichen Zuschuß von unbestimmter Höhe,

¹⁾ Manchmal allerdings wird die Aussicht auf ein kleines, aber bestimmtes Einkommen an einem zukünftigen Termin es dem einzelnen, der nunmehr sicheren Grund unter den Füßen hat, mehr der Mühe wert erscheinen lassen, darauf weiterzubauen, während er sich ohne eine solche Basis schwer entschließen würde, ganz von vorne anzufangen.

²⁾ Ausgaben zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit können auch jene Minderung des Arbeitswillens hintanhaltend, die oft nach langen Perioden der Erwerbslosigkeit mit der Verminderung der Arbeitsfähigkeit des einzelnen verbunden ist. Vgl. Kap. XX, 2.

der mit den künftigen Anstrengungen des Empfängers wächst, gleich einer Prämie auf seine Arbeit oder seine Ersparnisse wirken und seinen Arbeits- und Sparwillen stärken, es sei denn, daß seine Nachfrage nach Einkommen sehr elastisch wäre. (Freilich sind öffentliche Leistungen dieser Art in der Praxis oft nicht durchführbar.) — Andererseits wird die Aussicht auf einen öffentlichen Zuschuß, der sich bei künftiger Anstrengung des Empfängers vermindert, sicherlich seinen Arbeits- und Sparwillen einschränken. Es ist ein Fehler, daß das englische System der Alterspensionen so vorgeht. Dieser Fehler ließe sich vollkommen ausgleichen, wenn man die Pension in voller Höhe ohne Abzug allen auszahlte, die das pensionsfähige Alter erreicht haben. Das würde jedoch, obwohl es gewisse Verwaltungsausgaben ersparte, Pensionsbewilligungen an Millionäre einschließen, eine nicht zu rechtfertigende Extravaganz. Eine weniger kostspielige (freilich nur teilweise) Abhilfe läge darin, daß man von der vollen Pension dann einen Abzug machte, wenn das Einkommen des Empfängers ohne die Pension eine gewisse Höhe überstiege, aber immer so, daß dieser Abzug geringer als der jenen Grenzbetrag übersteigende Überschuß bliebe. Man könnte z. B. die volle Rente allen Pensionsfähigen zahlen, deren sonstiges Einkommen nicht größer ist als wöchentlich 2 £, und könnte wöchentlich 6 Pence von der vollen Pension für jeden Schilling abziehen, um den das wöchentliche Einkommen 2 £ übersteigt. Das wäre allerdings nur eine teilweise Abhilfe, da die Abzüge immer eine Verringerung des Reineinkommens aus Arbeit und Ersparnis herbeiführen würden. Wo die Nachfrage nach Einkommen elastisch wäre, würde darum der Arbeits- und Sparwillen noch teilweise gelähmt werden.

6. Wir können jetzt dazu übergehen, die Wirkungen auf die Produktion zu betrachten, die die durch öffentliche Ausgaben verursachte Ablenkung von Produktivkräften von ihren bisherigen Tätigkeitsgebieten und Standorten mit sich bringt. Was zunächst die Ablenkung von bisherigen Tätigkeitsgebieten betrifft, so haben wir den Son-

derfall der Ausgaben für die Wehrmacht schon behandelt. Damit verwandt sind alle anderen Fälle, in denen es sich nach der Einteilung im Kap. XVI um die Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Sicherheit und Ordnung handelt. Alles, was sich in diesem Zusammenhang über solche Ausgaben sagen läßt, ist, daß sie mit größter Sparsamkeit erfolgen sollten. Der Vorteil, den ein Mehr an Sicherheit und Ordnung gewähren muß mit dem Nachteil verglichen werden, daß nunmehr jene Güter und Dienstleistungen entbehrt werden müssen, die sonst mit diesen Produktivkräften geschaffen werden könnten. Man kann auch zu viel — nicht nur zu wenig — für Sicherheit und Ordnung ausgeben, und sicherlich für den militärischen Pomp und die Belästigungen des Publikums, ohne die man sich diese gesegensreichen Einrichtungen oft nicht denken kann.

Wenden wir uns jedoch zu jenen andersartigen Ausgaben, die dazu dienen, das nunmehr gesicherte und geordnete gesellschaftliche Leben lebenswerter zu machen, so läßt sich etwas mehr darüber sagen. Im Kap. X, 11 haben wir dargelegt, daß unentgeltliche Leistungen und Zuschüsse an einzelne Industrien mitunter die Produktion fördern. Allgemeiner ausgedrückt: die durch öffentliche Ausgaben verursachte Ablenkung von Produktivkräften nach einzelnen Tätigkeitsgebieten wird mitunter die Produktion erhöhen. Derartige Ablenkungen können zustande kommen entweder durch Subventionen an Privatunternehmungen oder durch Zuschüsse aus Steuermitteln an öffentliche Unternehmungen, die mit Verlust arbeiten (vgl. Kap. XIV, 5—6). Auch können diese Ablenkungen die Produktion einzelner Konsumgüter und die Leistung einzelner Dienste fördern oder die vorhandenen Hilfsquellen statt zur Sorge für die Gegenwart, zur Sorge für die Zukunft ausnützen und so zur Erweiterung der künftigen Produktionsfähigkeit heranziehen.

7. Die meisten weitreichenden Ablenkungen von Produktivkräften können durch die Notwendigkeit gerechtfertigt werden, für die Zukunft wirksamer ökonomische Vorsorge zu treffen. Denn, abgesehen von der Inter-

vention des Gemeinwesens, sorgt man hier zu wenig vor, und, soweit es geschieht, ist die Richtung nicht immer zweckmäßig. Man trifft deshalb zu wenig Vorsorge, weil es nur wenige Leute gibt, die die Zukunft nicht „diskontieren“, vor allem die entferntere Zukunft (vgl. Kap. III, 5). Die meisten ziehen es beispielsweise vor, heute 100 £ auszugeben, statt ein Jahr später über 105 £ verfügen zu können; sie wollen auch lieber heute 100 £ für sich selbst haben als, sagen wir, 1000 £ in 30 Jahren, die sie dann selbst oder nach ihrem Tode andere ausgeben könnten. Und wo eine Vorsorge getroffen wird, dort geschieht es vielfach in unzuweckmäßiger Richtung, indem ein zu großer Teil der dafür verwendeten Mittel die Gestalt materiellen Kapitals annimmt und ein zu geringer Teil die Gestalt menschlichen Kapitals oder die Gestalt von Kenntnissen. Denn der Zinssatz, den eine kluge Verwendung als menschliches Kapital oder zur Erlangung von Wissen abwirft, ist im allgemeinen niedriger als der einer ebenso klugen Verwendung als materielles Kapital. Aber gerade aus diesem Grunde ist der Gewinn der Gesellschaft als Ganzes im allgemeinen schließlich bei jener Kapitalanlage größer als bei dieser¹⁾.

Daraus ergibt sich, daß ein weites Feld für die Intervention der öffentlichen Hand vorhanden ist, um die wirtschaftliche Vorsorge für die Zukunft zu verbessern²⁾ und ein besseres Verhältnis zwischen ihren verschiedenen Bestandteilen herbeizuführen. Diese beiden Punkte sind der eigentliche Grund fast aller öffentlichen Ausgaben, die die Produktionsfähigkeit erhöhen sollen.

¹⁾ Eine umfassendere Untersuchung dieser wichtigen Frage findet man bei Pigou: *Economics of Welfare*, S. 24–27 und 773–781, Cannan: *Wealth*, S. 138 und 199–201 und in meinem eigenen Buche: *Inequality of Incomes*, S. 264–268; vgl. auch Marshall: *Principles of Economics*, S. 661.

²⁾ Ich sage „verbessern“ und nicht nur „vermehrten“, weil man sonst entgegennehmen könnte, daß die Politik der öffentlichen Hand zwar mehr Produktivkräfte für die zukünftigen Bedürfnisse bereitstellen, aber dabei ihre Wirksamkeit im Vergleich zu ihrer sonstigen Verwendungsweise herabmindern wird.

Vom Standpunkt der Produktion aus sind diejenigen öffentlichen Ausgaben sozial erwünscht, die die Produktionsfähigkeit mehr steigern, als die Verwendung der fraglichen Mittel von privater Seite tun würde. Zu dieser Kategorie gehören erstens Ausgaben für Schuldentilgung, da die Hauptmasse der zurückgezahlten Beträge gewöhnlich wieder investiert wird¹⁾, zweitens Ausgaben für Eisenbahnbau in unerschlossenen Gebieten, Bewässerung, Aufforstung und ähnliche Anlagen, aus denen man auf sehr lange Sicht, aber nicht für die nächste Zukunft großen Ertrag erwarten kann und die daher den privaten Geldgeber nicht reizen; drittens Ausgaben zur Erweiterung des menschlichen Wissens, der Ermutigung der Forschung und des Erfindungsgeistes und, was insbesondere die Erweiterung der Kenntnis von Arbeitsgelegenheit anlangt, zur Unterhaltung von Arbeitsnachweisen; viertens Ausgaben für Erziehung und Stählung des Körpers; fünftens Ausgaben für öffentliche Gesundheitspflege; sechstens Ausgaben zur Unterstützung der Versicherung gegen Arbeitslosigkeit und gewisse andere Risiken, die sich der Ausschaltung durch den Versicherungsnehmer entziehen.

Natürlich ist die Summe begrenzt, die ein Gemeinwesen auf diese Dinge verwenden kann, aber man hat guten Grund zu der Annahme, daß diese Grenze jenseits der meisten tatsächlichen Ausgaben liegt. Hier kommt der allgemeine Grundsatz zur Anwendung, daß der Grenzertrag solcher Ausgaben für das Gemeinwesen als Ganzes wahrscheinlich größer ist als der Grenzertrag für die einzelnen, die sich solche Ausgaben leisten können. Daher ist Vermehrung der öffentlichen Ausgaben in dieser Richtung wünschenswert, da sie diejenige Verteilung der Hilfsquellen eines Gemeinwesens auf die einzelnen Tätigkeitsgebiete herbeiführt, die in Zukunft die größte Produktivität ergeben wird.

In England gelangt dieser Grundsatz in gewissem Umfange bereits zur Anwendung, insofern kostenlose Erziehung aus den Steuermitteln des Staates und der Kommunen ge-

¹⁾ Das Problem der Schuldenrückzahlung wird weiter im Kapitel XXIII untersucht.

währt wird, Volksbibliotheken aus kommunalen Mitteln erhalten, Zuschüsse an Volksbade- und Waschanstalten von den Gemeinden geleistet werden usw. Es spricht viel dafür, diesen Grundsatz auszudehnen: auf die Bereitstellung von Arbeiterwohnungen zu verbilligten Mietssätzen, auf das Angebot von Brot, Kleidung und anderen Lebensnotwendigkeiten zu Preisen unter den Produktionskosten, sowie auf die Verbesserung des Volksschulwesens und der kostenlosen ärztlichen Behandlung, um die Leistungsfähigkeit der Rasse zu erhöhen. Öffentliche Zuschüsse zu privaten Ersparnissen sind gleichfalls, wie man ohne weiteres sieht, zu befürworten, weil sie die Lust am Sparen erhöhen. Aber nicht alle Erweiterungen der öffentlichen Ausgaben sind im Großen gleichzeitig durchführbar, und vor allem muß man ihren Wirkungen vergleichsweise die Wirkungen gegenüberstellen, die von der Hebung der dazu erforderlichen öffentlichen Einnahmen auf die Produktion ausgehen.

Weiter ist zu erwägen, ob in jedem besonderen Falle das erstrebte Ziel am besten durch eine öffentliche Unternehmung oder durch einen öffentlichen Zuschuß zu einer privaten Unternehmung erreicht werden kann. Im allgemeinen jedoch ist, wenn man die politischen Schwierigkeiten in Rechnung setzt, nicht viel Aussicht für Zuschüsse an Privatindustrien. Es ist sogar oft möglich, das erwünschte Ergebnis in befriedigenderer Weise durch Änderungen in der Besteuerung zu erlangen als durch öffentliche Zuschüsse. Es ist z. B. besser, Häuser von den Kommunalabgaben auszunehmen als bei ihrem Bau öffentliche Zuschüsse zu gewähren.

8. Ablenkungen der Produktivkräfte durch öffentliche Ausgaben von ihrem natürlichen Standort würden manchmal die Produktionsfähigkeit der Volkswirtschaft erhöhen. Dies wird z. B. durch eine Verteilung der öffentlichen Fonds von einer zentralen Kasse an die lokalen Behörden erreicht, wenn man dabei darauf bedacht ist, diesen einen Anreiz für die wirksame Erfüllung ihrer Funktionen zu geben. Weiter werden besondere öffentliche Zuschüsse an die ärmeren Gemeinden („Zuschußgemeinden“ genannt)

für Schul- und Gesundheitswesen die betreffenden Behörden befähigen, bessere Vorsorge in dieser Richtung zu treffen, als geschehen wäre, wenn ein bestimmter Gesamtbetrag für öffentliche Bewilligungen gleichmäßiger verteilt worden wäre.

9. Um die hauptsächlichen Schlußfolgerungen dieses Kapitels zusammenzufassen¹⁾: Während Besteuerung für sich allein genommen wahrscheinlich die Produktion einschränkt, dürften die öffentlichen Ausgaben für sich allein genommen sie meistens erhöhen. Ausgaben für bewaffnete Kräfte und den anderen Apparat zur Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit schaffen, falls man sie nicht übertreibt, die Bedingungen, unter denen allein organisierte Produktion überhaupt stattfinden kann. Ausgaben anderer Art wirken auf die Produktion in drei Richtungen: erstens durch ihren Einfluß auf die Arbeits- und Sparfähigkeit, zweitens durch ihren Einfluß auf den Arbeits- und Sparwillen, drittens durch Ablenkung der Produktivkräfte von ihren Tätigkeitsgebieten und Standorten. Für die erste Rubrik ist die produktionsfördernde Wirkung klar, ebenso klar wie die entsprechende Hemmung, die eine Besteuerung herbeiführt. Was die zweite Rubrik anlangt, so hängt, ebenso wie bei Besteuerung, viel sowohl von dem Verhalten der betroffenen Personen wie dem Charakter der eingeschlagenen Politik ab. Per Saldo ist immerhin eine leichte Einschränkung der Produktion als Wirkung der Aussichten des Individuums auf unentgeltliche öffentliche Leistungen wahrscheinlich. Unter der dritten Rubrik ist auf ausgedehnte, bisher stark vernachlässigte Möglichkeiten hinzuweisen, die Produktion anzustacheln, vor allem auf weise Ausgaben für die Gesundheit der Massen, ferner für Erziehung und die Beförderung des menschlichen Wissens. Solche Ausgaben werden wiederum indirekt die Arbeits- und Sparfähigkeit und vielleicht auch den Willen dazu vermehren.

¹⁾ Vgl. den letzten Abschnitt von Kap. X.

Wenn wir die Bilanz der beiden Seiten unserer Rechnung ziehen, so können wir nicht zweifeln, daß der Anreiz zu Produktionsvergrößerung durch ein weises System öffentlicher Ausgaben bei weitem die Hemmung aufwiegen wird, die — wenn überhaupt — aus der Besteuerung und den anderen Finanzierungsmaßnahmen entspringt; unter der Voraussetzung freilich, daß auch diese Maßnahmen den Gesichtspunkt der Produktionsförderung genügend im Auge behalten. Die tatsächlichen öffentlichen Ausgaben vieler moderner Gemeinwesen freilich, besonders für die bewaffnete Macht und für Kriegsschulden, sind ein melancholisch stimmendes Schauspiel, dem gegenüber jedoch die überlauten und schematischen Anklagen der „Sparsamkeits“-Parteien keine den Kern der Sache treffende Kritik darstellen.

Neunzehntes Kapitel.

Die Wirkungen öffentlicher Ausgaben auf die Einkommensverteilung.

1. Das Studium der Wirkungen öffentlicher Ausgaben auf die Einkommensverteilung erfordert eine Untersuchung parallel der im Kap. XI über die Wirkungen der Besteuerung auf die Einkommensverteilung angestellten. Der Parallelismus ist vollständig für den Teil der öffentlichen Ausgaben, der in „unentgeltlichen Leistungen“ besteht, die einzelnen Individuen einen Sondervorteil zuführen. Wir beginnen darum mit öffentlichen Ausgaben dieser Art.

Diejenigen, denen Wagners sozialpolitische Betrachtungsweise der Besteuerung schwer eingeht, werden sich noch weniger leicht zur Anerkennung des Satzes entschließen, daß, *ceteris paribus*, dasjenige System öffentlicher Ausgaben das beste ist, das innerhalb der gegebenen Grenzen die Ungleichheit der Einkommen am meisten zu vermindern sucht. Doch dies folgt durch einen einfachen logischen Schluß aus dem Grundsatz, daß eine weniger ungleiche Einkommensverteilung wünschenswert wäre.

2. Wie wir in Kap. XVI, 3 ausführten, kann eine einzelne unentgeltliche öffentliche Leistung so wie eine einzelne Steuer regressiv, proportional oder progressiv sein. Unentgeltliche öffentliche Leistungen sind regressiv, wenn, prozentual berechnet, der Zuschuß zum Einkommen des Empfängers um so kleiner ist, je kleiner dieses Einkommen ist. Sie ist proportional, wenn dieser Zuschuß stets derselbe ist — prozentual berechnet —, wie groß auch das Einkommen des Empfängers sein mag. So würde eine allgemeine und gleichförmige Altersrente für alle Bürger von einem bestimmten Alter an progressiv vom Gesichtspunkt der Empfänger aus sein, während die Zinszahlungen für die englische Kriegsschuld wahrscheinlich im ganzen regressiv sind. Allgemeiner gesprochen kann ein System unentgeltlicher öffentlicher Leistungen so wie ein Steuersystem regressiv, proportional oder progressiv sein, entweder vom Standpunkt der Gesamtheit aller Staatsbürger oder von dem besonderer Gruppen von Empfängern.

Ein progressives Leistungssystem tendiert unzweifelhaft in Richtung einer Verringerung der Ungleichheit der Einkommen. Dasselbe gilt wahrscheinlich für ein proportionales und sogar für ein leicht regressives System, während ein schärfer regressives System zur Vergrößerung jener Ungleichheit tendiert. Andererseits ist die Tendenz zu ihrer Verringerung um so stärker, je schärfer die Progression ist¹⁾. Die Rücksicht auf die Einkommensverteilung macht uns daher die schärfste Progression wünschenswert, die überhaupt durchzuführen ist. Dem Prinzip des kleinsten Opfers bei der Verteilung der Steuerlast läuft das Prinzip der größten Zuwendung bei der Verteilung der öffentlichen unentgeltlichen Leistungen parallel; wie wir oben schon ausführten, würde diesem Prinzip ungefähr ein Zuschußsystem nahekommen, das alle Einkommen unter einer bestimmten Grenze bis zu dieser erhöhte und den höheren Einkommen nichts gewährte. Die politische Forderung

¹⁾ Vgl. Kap. XI, 2.

eines nationalen Mindestlohns enthält den ersten Teil dieses Programms, sein zweiter Teil aber ist praktisch nicht durchführbar, weil in jedem Falle große öffentliche Schulden vorhanden bleiben; und ferner begrenzt die Rücksicht auf die Produktion die Höhe, auf die der nationale Mindestlohn zweckmäßig festgesetzt werden kann. Aber die Forderung eines beträchtlichen Grades von Progression können wir als festbegründet ansehen.

Wenn unentgeltliche öffentliche Leistungen die Form statt von Geldzahlungen, von besonderen Diensten oder Warenlieferungen annehmen (z. B. von ärztlicher Behandlung oder Unterricht), ist es oft schwierig, ihren Geldwert für die Empfänger abzuschätzen; aber, wie wir im letzten Kapitel ausführten, werden solche Leistungen häufig die wirtschaftliche Wohlfahrt der Empfänger und auch die Produktionsfähigkeit des Gemeinwesens weit mehr vergrößern als gleichwertige Geldleistungen tun würden.

Die Frage der öffentlichen Zuschüsse, die wir im letzten Kapitel mit Rücksicht auf ihre Wirkung auf die Produktion betrachteten, können wir auch vom Gesichtspunkt der Einkommensverteilung untersuchen. So wirkt ein Zuschuß zur Broterzeugung als progressive öffentliche Leistung, während ein Zuschuß zu privaten Ersparnissen regressiv sein würde. Bei großer Ungleichheit der Einkommen spricht sehr viel für progressive Zuschüsse.

3. Die Wirkung der unentgeltlichen Leistungen auf die Einkommensverteilung kann durch ihren besonderen Einfluß auf das Einkommen des Individuums modifiziert werden. Wenn die Aussicht auf solche Leistung jemand zu geringerer Arbeit und weniger Sparen veranlaßt als sonst der Fall wäre, wird die Gesamtwirkung der Leistung, was die Einkommenssteigerung betrifft, vermindert, und im entgegengesetzten Falle vermehrt werden; doch dieser Problembereich ist bereits im letzten Kapitel ausreichend untersucht worden.

Weiter wird die Einkommensverteilung berührt (und zwar die Ungleichheit der Einkommen verringert) durch Ausgaben für Unterricht in einem Umfang, der ausreicht,

um die jüngere Generation in großen Scharen von schlecht-bezahlter zu gutbezahlter Arbeit herüberzuführen und so die Unterschiede zwischen hohen und niedrigen Löhnen beträchtlich zu verringern.

4. Bisher haben wir Wirkungen auf die Einkommensverteilung in dem Sinne von Wirkungen auf die Ungleichheit der Einkommen betrachtet. Unentgeltliche öffentliche Leistungen können die Einkommensverteilung einfach durch Verminderung dieser Ungleichheit verbessern, aber sie können das auch dadurch tun, daß sie die Einkommen der einzelnen enger den individuellen oder Familienbedürfnissen an verschiedenen Zeitpunkten anpassen. Diese Art von Verbesserung ist das Ziel eines großen Teils der modernen Gesetzgebung; hierher gehört z. B. die Einführung von Alterspensionen, Krankengeld, Erwerbslosenunterstützung, Wochengeld, Witwenrenten usw., ob sie nun ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln gezahlt werden. Hier besteht eine gewisse Ähnlichkeit des Gesichtspunkts mit der Anpassung der Besteuerung an die häuslichen Verhältnisse des Steuerzahlers.

Vom Standpunkt der Einkommensverteilung sind die öffentlichen Aufwendungen der „Fähigkeit zum Empfang“ (dem Korrelatbegriff zur Besteuerung „nach der Leistungsfähigkeit“) angepaßt, wenn durch einen bestimmten Betrag an Aufwendungen die größtmögliche Vermehrung der wirtschaftlichen Wohlfahrt erreicht wird.

5. Wir können jetzt von den unentgeltlichen öffentlichen Leistungen, die eine besondere Zuwendung an einzelne Personen darstellen, zu solchen Leistungen übergehen, die allen Gliedern einer besonderen Klasse eine gemeinsame Zuwendung machen. Deren Wirkung auf die Einkommensverteilung ist schwieriger zu umreißen; auch ist die Unterscheidungslinie zwischen den zwei Arten von Leistungen hier nicht klar gezogen. Daß es sich um solche gemeinsame Zuwendungen handelt, ist manchmal klar erkennbar, z. B. wenn Dotationen aus der Staatskasse lokale Steuerzahler entlasten, wenn kommunale Ausgaben den Wert des Grundvermögens erhöhen und daher den kommu-

nenal Grundeigentümern zugute kommen, wenn Ausgaben für Straßenbau dem Kraftwagenbesitzer Nutzen bringen, und wenn Ausgaben für öffentliche Parks allen denen eine Wohltat verschaffen, die sich darin ergehen.

Schließlich ist die Wohltat öffentlicher Sicherheit allen Mitgliedern des Gemeinwesens zugewendet, ausgenommen den wenigen Verbrechern. Aber es kann nicht genau abgeschätzt werden, wieviel von dieser Wohltat dem einzelnen zugute kommt. Es ist zwar klar, daß der Nutzen der Sicherheit des Eigentums mit der Größe des Vermögens wächst, aber wie groß im einzelnen der relative Nutzen ist, der Personen von verschiedenem Wohlstand aus dem Schutz des Lebens, des Eigentums und der Verhinderung feindlicher Invasion zuwächst, können wir nicht annähernd genau abschätzen.

Zwanzigstes Kapitel.

Einige andere Wirkungen öffentlicher Ausgaben.

1. Zum Abschluß unserer Untersuchungen der ökonomischen Wirkungen öffentlicher Ausgaben wollen wir unsere Aufmerksamkeit auf einige weitere Punkte richten.

Geradeso wie die Kosten der Steuererhebung ein wichtiges Kriterium für die Leistungsfähigkeit des Steuersystems sind, so sind die Verwaltungskosten, die durch die öffentliche Ausgabepolitik herbeigeführt werden, ein wichtiges Kriterium für den Erfolg dieser Politik. Wenn die Verwaltungskosten größer sind als zur Erzielung eines bestimmten Ergebnisses nötig ist, so heißt das, daß Verschwendung von Arbeit und Material zu Produktionsverminderung führt. Viele populäre Anklagen, die wegen Verschwendung und Unfähigkeit gegen die öffentliche Verwaltung gerichtet werden, zeugen von Unkenntnis und sind übertrieben; aber es ist nicht zweifelhaft, daß die Kosten der öffentlichen Verwaltung manchmal außerordentlich groß im Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen sind. Dies öffnet den Blick auf bedeutsame Probleme der Organisation

der öffentlichen Verwaltung (die hier nicht untersucht werden können) — und zwar sowohl der staatlichen Verwaltung wie der kommunalen —, besonders auf die Frage, wieweit sie private Geschäftsmethoden übernehmen können. Es ist jedenfalls sehr wünschenswert, daß die Ämter in weitestem Maße das pflegen, was wir als das Verständnis für Grenzkosten und Grenznutzen bezeichnen möchten, und daß sie mit Hilfe von Buchführung in geeigneten Fällen den Nutzen einer kleinen Vergrößerung ihrer Tätigkeit den damit verbundenen Kosten gegenüberstellen. In manchen Fällen würde ein sorgfältiges Nachdenken in dieser Richtung die Notwendigkeit einer Vermehrung statt einer Verminderung der Ausgaben einleuchtend machen. Arbeiterschutz kann z. B. ohne eine Vermehrung der Fabrikinspektoren nicht ordentlich durchgeführt werden, und ebenso ergeben die Zeugenaussagen von Amtspersonen vor der Enquetekommission für Einkommensteuer, daß eine verhältnismäßig kleine Vergrößerung des Beamtenstabes der Steuerverwaltung eine erhebliche Steigerung des Steueraufkommens möglich machen würde.

2. Ein besonderer Punkt, auf den wir im Kap. XII, 3 aufmerksam machten, ist die Möglichkeit, die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt stetiger zu gestalten und so die Arbeitslosigkeit zu verringern. Öffentliche Ausgaben für diesen Zweck können sowohl die ökonomische Wohlfahrt der direkt Betroffenen erhöhen als auch zu einer wirksameren Ausnutzung der Produktivkräfte des Gemeinwesens führen, von denen ein großer Teil in Gestalt von Arbeit, Kapital und Unternehmerfähigkeit in Depressionszeiten nicht nur brach liegen muß, sondern direkt an Leistungsfähigkeit verliert.

Diese Politik kann verschiedene Formen annehmen. Am wenigsten weit steckt sich die öffentliche Hand ihr Ziel, wenn sie die eigene Nachfrage für die verschiedenen Arten von Arbeit möglichst stetig gestaltet und nicht zugeht, daß sie in derselben Richtung wie die private Nachfrage für die gleichen Arten von Arbeit fluktuiert. Das ist

keine große Aufgabe und die Behörden können leicht dies Ziel erreichen.

Will man einen Schritt weiter tun, so kann die öffentliche Hand, ohne irgendwelche besondere Unternehmungen während der Depression zu beginnen, ihre ordentlichen Ausgaben auf die verschiedenen Jahre und sogar auf die verschiedenen Zeitabschnitte desselben Jahres so verteilen, daß die öffentliche Nachfrage für verschiedene Arten von Arbeit in umgekehrter Richtung wie die private Nachfrage für dieselben Arten von Arbeit fluktuiert. Dies führt nicht zu größeren Ausgaben, wenn man einen längeren Zeitraum betrachtet, sondern nur zu einer Veränderung der Verteilung dieser Ausgaben innerhalb dieses Zeitraums. Es kann sogar eine Verringerung der Ausgaben gegenüber dem bisherigen Zustand herbeiführen, da die Ausgaben für Lebensmittelvorräte, Materialien und Arbeitslöhne im allgemeinen in der schlechten Konjunktur niedriger sind als in der guten.

Will man die fragliche Politik noch weitertreiben, so kann die öffentliche Hand in schlechter Konjunktur selbst besondere Unternehmungen beginnen, z. B. öffentliche Arbeiten, oder kann auch Zuschüsse zu Unternehmungen untergeordneter Behörden oder selbst Privater gewähren. Die Vermehrung der öffentlichen Nachfrage nach Arbeit, die so entsteht, sei sie finanziert durch Besteuerung oder durch öffentliche Anleihen, wird zum Teil durch die Verminderung der privaten Nachfrage für dieselbe Art der Arbeit oder anderer Arten aufgewogen werden. Denn ein Teil der Geldmittel, die von den Steuerzahlern und Anleihezeichnern der öffentlichen Hand zugeführt werden, würden sonst ausgegeben worden sein und private Nachfrage dargestellt haben. Aber eben nur ein Teil würde in dieser Richtung ausgegeben worden sein und daher muß per Saldo eine Steigerung in der Nachfrage nach Arbeit und eine Verminderung der Arbeitslosigkeit entstehen, insoweit nämlich aufgehäufte Gütervorräte produktiv nutzbar gemacht werden, die sonst müßig geblieben wären. Besonders in den ersten Stadien der Depression sind große Vorräte dieser Art

vorhanden. Weiter: die Arbeitslosen und ihre Angehörigen werden in jedem Falle aus den Steuererträgen, öffentlichen Anleihen oder anderen Quellen öffentliche oder private Unterstützung erhalten. Wenn nützliche öffentliche Arbeiten in Angriff genommen werden und besonders wenn bei diesen die Löhne einen großen Teil der Gesamtkosten ausmachen, wird eine gewisse Steigerung der öffentlichen Ausgaben (gegenüber dem, was zur Erhaltung der Arbeitslosen ohne solche Beschäftigung ausreichend wäre) zu einer verhältnismäßig großen Steigerung der Beschäftigung und der Produktion führen.

Es spricht daher viel für eine Politik, durch die die öffentliche Hand zur Stetigkeit der Nachfrage nach Arbeit und zur Verminderung der großen Verschwendung von Produktivkräften beiträgt, die mit Depressionen verbunden sind; aber eine solche Politik kann nicht in großem Umfange die Arbeitslosigkeit vermindern, deren Hauptursachen liegen einmal in den Schwankungen des Geldwertes, dann in den Schwankungen der Ernteergebnisse und schließlich in der Unfähigkeit breiter Schichten der Geschäftswelt, einigermaßen zutreffend die zukünftige Wirtschaftslage vorzusehen oder aus der Erfahrung früherer Konjunkturperioden zu lernen.

3. Die Untersuchung in diesem und den beiden vorhergehenden Kapiteln belehrt uns über die große Bedeutung der Ziele, denen eine weise Politik öffentlicher Ausgaben zusteuern kann. Wir wollen diesen Teil unserer Untersuchung beenden, indem wir noch einmal den Grundsatz betonen, der unter verschiedenen Beleuchtungen schon mehrfach hervorgehoben worden ist. Das zentrale Problem der Finanzpolitik ist nicht mehr und nicht weniger als die Frage, wie weit die öffentliche Hand die beste Verteilung der Produktivkräfte des Gemeinwesens beeinflussen kann.

Vierter Teil.

Öffentliche Schulden.

Einundzwanzigstes Kapitel.

Allgemeines.

1. Wir bemerkten im IV. Kap., daß ein Weg zur Erlangung öffentlichen Einkommens die Aufnahme einer Anleihe ist. Der Erlös einer solchen öffentlichen Anleihe gehört zu den öffentlichen Einkünften und damit auch zum öffentlichen Einkommen; andererseits stellt die Zinszahlung und Tilgung der so entstandenen öffentlichen Schulden einen Teil der öffentlichen Ausgaben dar. Den öffentlichen Schulden entsprechen auf der anderen Seite die öffentlichen Vermögensanlagen; aber die Schulden der meisten Nationen übersteigen weit ihre Vermögensanlagen, vor allem weil diese Schulden hauptsächlich Kriegsschulden sind. Nur einige öffentliche Gemeinwesen, besonders Kommunen, die meistens Anleihen zum Ankauf von Grund und Boden und Realkapital aufgenommen haben, und noch mehr diejenigen unter ihnen, die Boden und andere natürliche Hilfsquellen von Anfang an besaßen, haben mehr Vermögen als Schulden.

Man unterscheidet manchmal zwischen „reproduktiven Schulden“ — eine etwas widersinnige Redensart — und „toten Schulden“. In jenem Falle entspricht der Schuld in vollem Umfange ein öffentliches Vermögen von gleichem Werte; im zweiten Falle stehen der Schuld keinerlei Vermögensanlagen gegenüber. Öffentliche Schulden, die im vollen Umfange durch öffentliches Vermögen ausgeglichen werden, können dem Kapital einer Handelsgesellschaft verglichen werden; die Gläubiger eines öffentlichen Gemeinwesens entsprechen den Obligations-

gläubigern einer solchen Gesellschaft. Ihre Zinsansprüche werden normalerweise durch den Reingewinn aus den Vermögensanlagen gedeckt oder, mit anderen Worten, durch das Einkommen, das die öffentliche Hand aus ihrem Eigentum an Sachwerten oder dem Betrieb von Unternehmungen zieht. Im Gegensatz dazu müssen die Zinsen für tote Schulden aus einer anderen Quelle öffentlichen Einkommens gedeckt werden, wobei im allgemeinen nur Steuern in Frage kommen. Was die gewöhnliche Verbindung öffentlicher Schulden mit öffentlichen Vermögensanlagen in den modernen Gemeinwesen anlangt, so ist zu bemerken, daß man allgemein nicht zwischen solchen Anlagen, die für die Schuld verpfändet sind und solchen, die von einer derartigen Hypothek frei sind, unterscheidet. Eine solche Unterscheidung würde gewiß allgemein gebräuchlich sein, wenn das Vermögen der öffentlichen Hand normalerweise ihre Schulden übersteigen würde.

2. Die öffentlichen Schulden oder, von der anderen Seite gesehen, die öffentlichen Anleihen können wir nach verschiedenen Gesichtspunkten klassifizieren. Erstens kann eine Anleihe freiwillig oder unfreiwillig sein. Eine unfreiwillige oder „Zwangsanleihe“ ist in der modernen Finanzpolitik selten, und das mit Recht; denn sie vereint die Nachteile sowohl einer Steuer wie einer freiwilligen Anleihe und entbehrt dabei der mit diesen Maßnahmen sonst verbundenen Vorteile. Der Hauptvorteil einer freiwilligen Anleihe gegenüber einer Steuer liegt darin, daß die verschiedenen Individuen je nach ihren Vermögensverhältnissen und Neigungen soviel oder sowenig, wie ihnen recht ist, zeichnen können. Dieser Vorteil geht nun bei der Zwangsanleihe verloren, die von den Einzelnen zwangsmäßig, auf der gleichen Basis wie eine Steuer gezeichnet werden muß. Der Hauptvorteil einer Steuer gegenüber einer freiwilligen Anleihe liegt darin, daß sie hinter sich keinen Schwanz von Zins- und Tilgungslasten herzieht, die die künftigen Budgets in Unordnung bringen. Auch dieser Vorteil wiederum geht bei der Zwangsanleihe verloren; nur wird der Zinssatz für sie geringer sein als für eine freiwillige Anleihe.

Zweitens kann eine Anleihe eine innere oder eine äußere sein. Um eine innere Anleihe handelt es sich, wenn sie von physischen oder juristischen Personen gezeichnet wird, deren Sitz innerhalb des öffentlichen Gemeinwesens liegt, das die Anleihe aufnimmt; eine auswärtige Anleihe liegt vor, wenn die physischen und juristischen Personen, die sie zeichnen, außerhalb dieses Gemeinwesens ihren Sitz haben. Es liegt auf der Hand, daß nur eine innere Anleihe sowohl freiwillig wie erzwungen sein kann, daß aber eine äußere Anleihe freiwillig sein muß, sofern nicht Zwangsmittel militärischer oder sonstiger Art angewendet werden. Der wichtigste Unterschied zwischen inneren und äußeren Anleihen ist der, daß jene nur Wertübertragungen innerhalb des entleihenden Gemeinwesens mit sich bringen (das in diesem Falle mit dem ausleihenden Gemeinwesen identisch ist), während bei einer äußeren Anleihe zunächst bei Aufnahme der Anleihe eine Wertübertragung vom Gläubiger- zum Schuldnerland und später bei Zinszahlung und Tilgung eine Übertragung in der umgekehrten Richtung stattfindet. Eine äußere Anleihe kann natürlich allmählich in eine innere verwandelt werden, indem die Einwohner des Schuldnerlandes die Titel der öffentlichen Schuld vom Auslande kaufen. Umgekehrt kann sich eine innere Anleihe allmählich in eine äußere verwandeln, wenn die Einwohner des Schuldnerlandes solche Titel ans Ausland verkaufen.

3. Drittens kann eine Anleihe „fundiert“ sein oder nicht. Als Korrelatbegriff zu fundierter Schuld tritt manchmal die „unfundierte“ und manchmal die „schwebende“ Schuld auf. Im gewöhnlichen Sprachgebrauch, auch in dem amtlicher Publikationen, tritt hier ein Durcheinander der Terminologie zutage, das leicht auch zu einer Unklarheit der Begriffe führen kann. Maßgebend für die Unterscheidung ist der Zeitpunkt, an dem das Kapital der Anleihe vom Schuldner, d. h. der öffentlichen Hand, zurückgezahlt werden muß. Unter fundierten Schulden im Gegensatz zu unfundierten sind dann Schulden^f zu verstehen, deren Kapital niemals zurückgezahlt werden

muß, wie z. B. die britische konsolidierte Schuld¹⁾. Unter unfundierten Schulden sind folglich solche zu verstehen, deren Kapital (spätestens) an einem bestimmten zukünftigen Termin zurückgezahlt werden muß. In diesem Sinne ist die gesamte britische Nationalschuld, abgesehen von Konsols, und alle Schulden britischer Gemeinden unfundiert und in diesem Sinne werden die Bezeichnungen fundierte und unfundierte Schuld in den Jahresrechnungen der britischen Finanzverwaltung gebraucht. Andererseits ist unter fundierter Schuld im Gegensatz zu schwebender eine Schuld zu verstehen, die nicht binnen einigermaßen kurzer Zeit zurückgezahlt werden muß, während man unter schwebender Schuld eine solche versteht, die innerhalb eines derartigen kurzen Zeitraums fällig wird. „Ein kurzer Zeitraum“ ist natürlich eine etwas vage Ausdrucksweise. Gewöhnlich versteht man darunter in diesem Zusammenhang einen Zeitraum von einem Jahr; darum besteht die britische schwebende Schuld nach allgemeiner Auffassung aus den Schatzwechseln (die jetzt sämtlich nach drei Monaten fällig sind²⁾), während früher ein Teil erst nach sechs und ein weiterer Teil erst nach zwölf Monaten rückzahlbar war) und dann aus den laufenden Vorschüssen der Bank von England und einiger anderer öffentlicher Stellen, fällig nach drei Monaten (sog. „Ways and Means Advances“). Der Rest der britischen Nationalschuld einschließlich sowohl der Konsols, für die keinerlei Rückzahlungspflicht besteht, wie der etwas gemischten Sammlung von Kriegs- und Nachkriegsschulden, deren Rückzahlungstermine um mehr als ein Jahr hinaus liegen, ist in diesem Sinne fundierte Schuld. Man sollte sich klar darüber sein, daß fundierte Schuld im zweiten Sinne des Wortes, wenn sie nicht gleichzeitig auch dem

¹⁾ [Derartige „konsolidierte“ Schulden sind heute in Deutschland insofern nicht vorhanden, als für alle Schulden irgendwie Tilgung durch Gesetz vorgeschrieben ist. Bei der im Austausch gegen die Papiermarkanleihen hinzugebenden „Anleihe-Ablösungsschuld“ wird allerdings — anders als bei den übrigen Schulden — dem Gläubiger vertraglich Rückzahlung nicht versprochen.]

²⁾ [Ebenso die „Reichsmark-Schatzwechsel“ des Deutschen Reiches.]

ersten Sinne des Wortes entspricht, früher oder später sich in schwebende Schuld verwandeln muß, sobald nämlich der Rückzahlungstermin herannaht. Solche fundierte Schuld wird ähnlich einem Boot, das scheinbar sicher auf den Strand gezogen liegt, früher oder später von der steigenden Flut der Zeit flottierend gemacht. Konsols als einzige der britischen Staatsschulden liegen sicher oberhalb des höchsten Wasserstandes.

Nun ist aber die Unterscheidung zwischen Schulden, die noch nicht, und solchen, die in kurzer Zeit zurückgezahlt werden müssen, für die Praxis wichtiger als die zwischen Schulden, die niemals, und solchen, die irgendwann fällig werden; denn nur wenn der Rückzahlungstermin großer Schuldbeträge sehr nahe ist, werden die Rechnungen des Finanzministers erheblich gestört. Wenn man zur Beseitigung dieser Störung es unternimmt, „die schwebende Schuld zu fundieren“, so genügt es, eine erst nach einer Anzahl von Jahren rückzahlbare Anleihe zu machen, aus deren Erlös man die in nächster Zukunft fällige schwebende Schuld tilgen kann. Aber „Fundieren“ in diesem Sinne bedeutet weder notwendig noch auch in der üblichen Finanzpraxis Hinausschub der Rückzahlung auf ganz unbestimmte Zeit. Die zuerst erwähnte Unterscheidung zwischen fundierter und unfundierter Schuld sollte man daher aufgeben, erstens weil sie praktisch unwichtig und zweitens weil sie eine Quelle von Begriffsverwirrung ist (so wird z. B. die britische Fundierungsanleihe, bestimmt zur Fundierung der schwebenden Schuld von 1919 und rückzahlbar zwischen 1960 und 1990, in den Rechnungen der Finanzverwaltung nicht unter „fundierter Schuld“ aufgeführt).

Gehen wir nun aber auf den Kern der Unterscheidung zwischen fundierter und schwebender Schuld, so sehen wir, daß keine besondere Heiligkeit den Zeitraum von einem Jahre umgibt, der gewöhnlich zur Unterscheidung zwischen beiden Schuldformen dient. Ein weiser Finanzminister wird darum einen längeren Zeitraum als das nächste Jahr in seine Berechnungen einbeziehen und sollte sich nicht weniger durch die Aussicht auf beträchtliche Fällig-

keiten innerhalb der allernächsten Jahre beunruhigen lassen als durch den Umfang der eigentlichen schwebenden Schuld¹⁾.

4. Man muß hinzufügen: der Umstand, daß eine Schuld nicht zu einem bestimmten Termin rückzahlbar ist, hindert die öffentliche Hand natürlich nicht, die Titel ihrer Schuld an der Börse jederzeit zum Tageskurse zurückzukaufen und dann zu vernichten. Der Ausdruck „nicht rückzahlbar“ bedeutet „nicht zwangsweise zu Pari (oder zu einem anderen bei der Anleiheaufnahme festgesetzten Rückzahlungskurs) rückzahlbar“. Wenn man in diesem Sinne Schulden für nicht rückzahlbar vor einem entfernten Zeitpunkt erklärt, so will man damit einen besonderen Ansporn zum Zeichnen geben, nur für den Fall natürlich, daß die Zeichner glauben, der Zinssatz würde bis zu jenem Termin fallen; denn die öffentliche Hand verpflichtet sich dann, von diesem Fall des Zinssatzes nicht etwa dadurch zu profitieren, daß sie die Schuld in eine andere, niedriger verzinsliche konvertiert. Wenn z. B. der Staat zu 6% borgt (bei Ausgabe der Anleihe zum Parikurs) und wenn einige Jahre später der landesübliche Zinsfuß auf 5% fällt, könnte er an sich nunmehr eine 5proz. Anleihe aufnehmen und, wenn er sich nicht zum Gegenteil verpflichtet hätte, die alte Anleihe aus dem Erlös der neuen zwangsmäßig zurückzahlen; dabei würde er ein Sechstel ihrer jährlichen Zinslast sparen, während die ursprünglichen Gläubiger bei Neuanlage der zurückgezahlten Beträge nur fünf Sechstel des früheren Zinses erlangen könnten (wenigstens wenn sie auf dieselbe Sicherheit in ihrer Vermögensanlage sähen). Andererseits bedeutet auch die Übernahme der Ver-

¹⁾ Noch ein anderes Beispiel von Begriffsverwirrung können wir anführen. Kürzlich wurde der gefährliche Vorschlag gemacht, daß die britische Regierung „Kriegspensionen fundieren“ solle, womit man meint, daß sie zur Bezahlung dieser Pensionen eine Anleihe aufnehmen solle, statt sie aus Steuererträgen zu decken. Die Anwendung des Terminus „fundieren“ in diesem Zusammenhang ist ganz unangemessen, obwohl sie Unerfahrene mit einem vagen und angenehmen Gefühl finanzwissenschaftlicher Exaktheit erfüllen mag.

pflichtung, die Schuld an einem nahen Termin zurückzuzahlen, einen besonderen Ansporn zur Zeichnung, dann nämlich, wenn die Zeichner glauben, daß der Zinsfuß im Steigen begriffen ist; denn dann sind sie gegen Entwertung ihres Kapitals geschützt und können nach Rückzahlung der Anleihe ihr Geld zu einem höheren Satze wieder anlegen und so größere jährliche Zinseinnahmen erzielen.

Noch auf anderen Wegen kann ein Gemeinwesen zur Zeichnung seiner Anleihen besonders anzureizen suchen, z. B. durch Befreiung der Schuldzinsen von der Einkommensteuer, durch die Anordnung, daß die Schuldtitel bei der Steuerzahlung zu einem höheren als dem Tageskurs angenommen werden, durch die Zusicherung, daß bei Ausgabe künftiger höherverzinslicher Anleihen die jetzt ausgegebenen umgetauscht werden können, durch Rückzahlung mit einem Agio usw. Ein besonderer Anreiz dieser Art gibt die Möglichkeit, mit einem weniger hohen Zinssatz bei Ausgabe der Anleihe durchzukommen, als sonst zur Erlangung eines genügenden Zeichnungsergebnisses nötig wäre. Meistenteils ist so etwas freilich ein schlechter Ersatz. Was im besonderen innere Schulden anlangt, so ist die Befreiung öffentlicher Schuldtitel oder des Einkommens aus ihnen von aller zukünftigen Besteuerung sehr unerwünscht, weil es die Handlungsfreiheit künftiger Finanzminister sehr beschränkt und unangenehme Komplikationen in das Steuersystem bringt. Die britische Regierung ist, von einem unwesentlichen Falle abgesehen, der Versuchung, solche Angebote zu machen, während des Krieges nicht erlegen, aber gewisse andere Regierungen taten dies mit mechanischer Regelmäßigkeit. Weniger glücklich war die britische Regierung bei dem Zugeständnis, daß Stücke der Siegesanleihe zu ihrem Nominalwert bei der Erbschaftsteuer in Zahlung gegeben werden können, obwohl der Ausgabekurs 85% und der Börsenkurs lange Zeit hindurch noch niedriger war. Wenn in irgendeinem Jahre alle Erbschaftssteuern auf diese Weise bezahlt wurden und wenn der Börsenkurs dieser Titel 80 war, so wurde das tatsäch-

liche Aufkommen aus der Erbschaftssteuer (oder, wie man auch sagen kann, die tatsächlichen Steuersätze) um 20% vermindert; man mußte also andere Steuern zur Deckung dieses Defizits auferlegen, deren ökonomische Wirkungen wahrscheinlich weniger befriedigen.

5. Im allgemeinen sind die öffentlichen Anleihen zu einem festen Satze verzinslich. Dies führt zu verschiedenen Ergebnissen, die wir später betrachten wollen. Sehr viel spricht nun dafür, den Zinssatz neuer öffentlicher Anleihen variabel zu gestalten, sei es variabel entsprechend den Schwankungen des landesüblichen Zinsfußes, sei es denen des allgemeinen Preisniveaus, sei es schließlich nach einem Index, gebildet aus der Verbindung der beiden Faktoren.

Variabilität des Schuldzinssatzes entsprechend den Schwankungen des landesüblichen Zinsfußes allein würde dazu führen, daß es für die Anleihegläubiger gleichgültig wird, wann die Schuld zurückgezahlt wird. Für die öffentliche Hand würden automatisch alle Vorteile einer Konversion gesichert werden, wenn der landesübliche Zinsfuß fällt, und für die Anleihegläubiger, wenn er steigt.

Verändert man den Zinssatz allein je nach den Schwankungen des Preisniveaus, so verhindert man damit ein Anwachsen der Reallast der öffentlichen Schuld im Falle einer Preissenkung. Dieser Vorteil würde aus Gründen, die später klar werden, den Nachteil aufwiegen, der darin liegt, daß so auch eine Verminderung der realen Schuldenlast bei Preissteigerung ausgeschlossen wird, und würde also mit der Beseitigung des offenbaren Vorteils verbunden sein, den ein öffentliches Gemeinwesen bei umfangreicher Papiergeldemission aus der Entwertung seines Geldes ziehen kann. Eine solche Zinspolitik würde in Perioden fallender Preise auch in gewissem Umfange das Gerechtigkeitsgefühl der Lohnempfänger befriedigen, deren Geldlöhne dann jedenfalls zurückgehen. Wenn man den Zinssatz der öffentlichen Schuld sich sowohl mit den Schwankungen des landesüblichen Zinsfußes wie mit denen des Preisniveaus ver-

ändern läßt, würden sich Resultate ergeben, deren Einzelheiten von der verhältnismäßigen Bedeutung abhängig wären, die man jedem der beiden Faktoren in dem kombinierten Index zuerkennen würde.

Der Vorschlag, den festen Zinssatz durch einen variablen zu ersetzen, würde wahrscheinlich bei dem größeren Teil der Staatsschuldgläubiger auf ein Vorurteil stoßen, da sie das Wesen von Indexzahlen noch nicht kennen oder ihnen wenigstens nicht trauen. Doch darf man annehmen, daß diese Partei unter dem erzieherischen Einfluß der jüngsten Wirtschaftsgeschichte an Stärke abnimmt.

6. Wir bemerkten schon, daß bei den meisten Nationen — besonders bei den europäischen — die Hauptmasse der öffentlichen Staatsschulden „tote“ Schulden für Kriegszwecke darstellen. Dem ist so nicht erst seit 1914. Die englische Regierung hat Jahrhunderte hindurch ihre Schuld bei jedem neuen Kriege, durch den unsere politische Geschichte berühmt ist, um einen beträchtlichen Prozentsatz vermehrt und bekam es niemals fertig, diesen Zuwachs zu beseitigen, bevor der nächste Krieg an der Reihe war. Die englische Staatsschuld von 1914 war zum Teil während der Kriege gegen Frankreich mehr als 100 Jahre zuvor aufgenommen worden. Freilich war es keine Eigentümlichkeit gerade der englischen Regierung, daß sie von Generation zu Generation finanzielle Mementos an „alte, unerfreuliche, weit zurückliegende Dinge und Schlachten in grauer Vorzeit“ konservierte. Andere Staaten zeigten eine gleiche Verehrung für die Vergangenheit, jeder nach seinem Alter und nach seinem historischen Vermögen, zu kämpfen und zu borgen. Aber eine historische Erklärung ist keine Rechtfertigung; wenn die vergangenen Generationen weiser gewesen wären, wäre die gegenwärtige glücklicher und weniger belastet. Aber mit Betrachtungen über die Vergangenheit schweifen wir nur ab. Hier beschäftigen wir uns mit der gegenwärtigen und zukünftigen Last öffentlicher Schulden, und im nächsten Kapitel werden wir noch genauer den Charakter dieser Schuldenlast studieren.

Zweiundzwanzigstes Kapitel.

Der Charakter der Schuldenlast.

1. Das Wesen der Last einer „toten“ öffentlichen Schuld wird oft mißverstanden. Welche direkte Last eine auswärtige Schuld einem Gemeinwesen verursacht, liegt zwar auf der Hand; für einen beliebigen Zeitraum wird die direkte Geldlast gemessen durch die Summe der Geldzahlungen für Zinsen und Tilgung an die auswärtigen Gläubiger, während die direkte Reallast in dem Verlust der ökonomischen Wohlfahrt besteht, den diese Geldzahlungen den Einwohnern des Schuldnerlandes zufügen. Bei gegebener Geldlast wird die direkte Reallast für die einzelnen Mitglieder des Gemeinwesens variieren nach dem Verhältnis, in dem sie die erforderlichen Geldsummen aufbringen. Tun dies hauptsächlich die Reichen, so wird die direkte Reallast kleiner sein, als wenn es hauptsächlich die Armen tun. Mit etwas anderer Ausdrucksweise können wir sagen, daß die Geldzahlungen den auswärtigen Gläubigern die Güter und Dienstleistungen zuführen, über die sonst die Einwohner des Schuldnerlandes verfügen würden. Diese sind daher insoweit gewisser Güter und Dienstleistungen beraubt, und der Umfang der direkten Reallast wird von der Art und Weise abhängen, in der diese Entbehungen verteilt sind.

Die indirekte Last¹⁾ einer auswärtigen Schuld macht sich bemerkbar in der Einschränkung der Produktionsfähigkeit des Gemeinwesens, die erstens mit der Besteuerung, die zur Abdeckung der Schuldverpflichtungen nötig wird, und zweitens mit der wahrscheinlichen Einschränkung der öffentlichen Ausgaben verbunden ist, die sonst die Produktion fördern würden. Ähnlich ist der Charakter der indirekten Last einer inneren Schuld, und daher können die hierhergehörigen Fragen gelegentlich ihrer Betrachtung behandelt werden. Man hat manchmal die paradoxe An-

¹⁾ Wir brauchen hier nicht zwischen indirekter Geldlast und indirekter Reallast der Schuld zu unterscheiden.

sicht vertreten — besonders bei Diskussionen über Kriegsentschädigungen, die ja nur einen Sonderfall von auswärtigen Schulden darstellen —, daß der Zwang zu Geldzahlungen nach dem Ausland die Produktion des Schuldnerlandes anstachelt und die Stetigkeit seines Arbeitsmarktes erhöht. Träfe das zu, so würde eine auswärtige Schuld keine indirekte Last, sondern eine indirekte Wohltat bedeuten, die sogar die direkte Last aufwiegen könnte. Doch diese Ansicht ist ein Irrtum. Die Notwendigkeit, im großen Umfange Geldzahlungen nach dem Ausland zu leisten, kann zwar die Produktion anstacheln und darum auch die Beschäftigung erhöhen, soweit es sich um Exportgewerbe handelt. Dieser Anreiz wird verstärkt, sobald und solange sich der Außenwert des inländischen Geldes schneller verringert als sein Binnenwert¹⁾. Doch dies ist per Saldo keine Vergrößerung der Produktion und der Beschäftigung im Schuldnerlande. Es ist nur ein Anreiz für die eine Gruppe von Gewerbszweigen auf Kosten der anderen, mit dem Ergebnis, daß eine — allgemein betrachtet — schädliche Ablenkung der Produktivkräfte eintritt.

2. Ganz anders das Wesen einer inneren Schuld: hier handelt es sich nicht um die Beziehungen eines Schuldnerlandes zu einer Gesamtheit auswärtiger Gläubiger, sondern um Beziehungen von Schuldnern und Gläubigern innerhalb desselben Gemeinwesens. Darum lösen sich alle Transaktionen bei einer inneren Schuld in eine Kette von Wertübertragungen innerhalb des Gemeinwesens auf. Daraus folgt, daß eine innere Schuld niemals eine direkte Geldlast oder eine direkte geldliche Wohltat verursachen kann, denn alle Geldzahlungen heben sich hier gegeneinander auf. A macht z. B. als Steuerzahler gewisse Zahlungen für Zinsen oder Kapitalrückzahlung, und diese Zahlungen werden, abgesehen von einem kleinen Bruchteil zur Deckung der Kosten der Schuldenverwaltung,

¹⁾ Solche Ausdehnung des Exports wird auch mit Produktionshemmung und Arbeitslosigkeit in den entsprechenden Gewerbszweigen des Gläubigerlandes (und sogar ebenfalls in denen anderer Länder) verbunden sein. Doch das ist eine Frage für sich.

von B in Empfang genommen, der öffentlicher Gläubiger durch seinen Besitz an Krieganleihe oder sonstigen Schuldtiteln ist. Sehr oft sind A und B dieselbe Person.

Die öffentliche Schuld wird mit einer direkten Reallast oder mit einem direkten realen Vorteil für das Gemeinwesen verbunden sein, je nachdem, ob durch die Wertübertragungen vom Steuerzahler zum Staatsgläubiger die Ungleichheit der Einkommen erhöht oder vermindert wird. Entscheidend ist also auf der einen Seite die Verteilung der Steuerlast und auf der anderen Seite die Verteilung der öffentlichen Schuldtitel auf die verschiedenen Mitglieder des Gemeinwesens. Im großen ganzen kann man sagen, daß eine direkte Reallast vorhanden sein wird, wenn der Anteil am Steueraufkommen¹⁾, den der Reiche trägt, kleiner ist als der Anteil, der von den öffentlichen Schuldtiteln auf ihn kommt; ist er größer, so wird ein direkter realer Vorteil für die Allgemeinheit entspringen. Wenn die englische Schuld ausschließlich aus Sparzertifikaten bestünde, im Besitze der Lohnempfänger, und wenn die englische Besteuerung ausschließlich aus Einkommensteuer und Erbschaftssteuer der Reichen bestünde, würden die Wertübertragungen, die die englische Schuld mit sich bringt, zu einem großen direkten realen Vorteil für das Gemeinwesen führen; aber die Tatsachen unterscheiden sich sehr von diesem Zustande, in England sowohl als anderswo. Infolge der beträchtlichen Ungleichheit der Einkommen, die eine Eigentümlichkeit von fast allen modernen Gemeinwesen ist, befinden sich die öffentlichen Schuldtitel überwiegend in den Händen der reicheren Klassen; andererseits ist selbst progressive Besteuerung offenbar selten so scharf progressiv, daß sie bei den reicheren Klassen das Einkommen aus öffentlichen Schuldtiteln auf-

¹⁾ Es ist in einem gewöhnlichen Budget unmöglich, die Steuern, die zur Deckung der Schuldenlast dienen, zu trennen von denen, die zur Bestreitung der Ausgaben für Wehrmacht oder Erziehung dienen. Aber wir können das Verhältnis des Schuldendienstes zu den Gesamtausgaben berechnen und dann mit Recht annehmen, daß ein entsprechender Bruchteil der Steuern des einzelnen Steuerzahlers zur Bezahlung der Ausgaben für Schulden dient.

wöge¹⁾. In der bei weitem größten Anzahl der Fälle — wahrscheinlich sogar in allen — bringt eine innere Schuld daher eine direkte Reallast mit sich.

3. Weiter ist im allgemeinen mit einer inneren Schuld eine zusätzliche indirekte Last für das Gemeinwesen verbunden und, wie schon bemerkt, ebenso mit einer auswärtigen Schuld. Ein Grund dafür liegt darin, daß die Besteuerung, die der Schuldendienst nötig macht, in Richtung einer Produktionseinschränkung tendiert, indem sie die Fähigkeit und den Willen des Steuerzahlers, zu arbeiten und zu sparen, vermindert²⁾. Ein anderer Grund ist der, daß kurzfristige Einschränkungen bei sehr nützlichen sozialpolitischen Ausgaben — Einschränkungen, die ebenfalls eine Tendenz zur Produktionshemmung³⁾ mit sich führen — wahrscheinlich zum Teil leichter vorgenommen werden, wenn schwere Steuern schon des Schuldendienstes wegen auferlegt werden müssen.

Was die nachteiligen Wirkungen der Besteuerung anlangt, so könnte man auf den ersten Blick annehmen, daß sie jedenfalls bei einer inneren Schuld durch die vorteilhaften Wirkungen der Ausgaben für den Schuldendienst aufgehoben würden; doch dem ist nicht so.

Im Falle einer auswärtigen Schuld gibt es offenbar kein Heilmittel für die Wirkung der Steuern, die in einer Minderung der Arbeits- und Sparfähigkeit des Steuerzahlers besteht, soweit wir das Schuldnerland betrachten; denn nur bei den auswärtigen Gläubigern und nicht bei den

¹⁾ Genauer ausgedrückt, ist die Progression des Steuersystems kaum größer als die Regression bei den öffentlichen Leistungen, die in der Form von Zinszahlungen den Besitzern öffentlicher Schuldtitel gewährt werden.

²⁾ Vgl. Kap. X.

³⁾ Vgl. Kap. XVIII—XIX. Dort wird gelegentlich ausgeführt, daß gewisse Arten sozialpolitischer Ausgaben, unter denen die für Erziehungswesen das beste Beispiel bilden, nicht nur eine Vergrößerung der Produktion, sondern auch eine Verringerung der Ungleichheit der Einkommen herbeizuführen bestrebt sind. Eine Verminderung solcher Ausgaben legt daher dem Gemeinwesen eine doppelte Last auf, denn erstens verringert sie die Produktion und zweitens vermehrt sie jene Ungleichheit.

Einwohnern des Schuldnerlandes wird die Arbeits- und Sparfähigkeit durch die Empfangnahme der Zahlungen für die Schuld erhöht. Bei einer inneren Schuld ist die Situation offenbar in dieser Hinsicht besser; denn der Verminderung der Arbeits- und Sparkraft des Steuerzahlers muß man die Vermehrung dieser Fähigkeiten bei den inländischen Gläubigern gegenüberstellen. Aber selbst hier ist deutlich, daß per Saldo das Gemeinwesen verliert, denn dort, wo die Schuld zu einer direkten Reallast führt — was sie in der Praxis sicherlich fast immer tut — wird die Besteuerung wahrscheinlich die Leistungsfähigkeit des Betroffenen mehr verringern, als die Empfangnahme der Zahlungen sie beim Gläubiger vermehren wird. Es wird daher ein Reinverlust an Arbeitsfähigkeit entstehen, während die Sparfähigkeit durch die Übertragung von Einkommen nicht berührt werden würde.

Wenn wir uns von den Wirkungen auf die Arbeits- und Sparfähigkeit zu denen auf den Arbeits- und Sparwillen wenden, so ist die Lage noch weniger befriedigend. Wir legten im Kap. X klar, daß vor allem die Elastizität der Nachfrage des Steuerzahlers für Einkommen es ist, die bestimmt, ob Besteuerung den Arbeits- und Sparwillen einschränkt oder nicht, daß sie aber alles in allem dies wahrscheinlich oft tut. Jede Produktionsverringern aus diesen Ursachen ist im Falle einer auswärtigen Schuld offenbar wiederum unheilbar. Im Fall einer inneren Schuld müssen wir die Wirkung betrachten, die die Aussicht, Jahr für Jahr ein zusätzliches Einkommen ohne Arbeitsmühe oder Ersparnisse zu erlangen, auf den Arbeits- und Sparwillen der inländischen Gläubiger ausübt. Wie auch immer bei ihnen die Elastizität der Nachfrage für Einkommen sein mag, keinesfalls wird diese Aussicht ihren Arbeits- und Sparwillen erhöhen. Sie wird ihn im Gegenteil meistens verringern und so eine weitere Produktionsminderung und eine weitere Erhöhung der indirekten Last der Schuld herbeiführen.

Nur ein Argument spricht dagegen, und auch dieses gilt nur für die innere Schuld. Wenn die inländischen Gläubiger — als Klasse genommen — einen stärkeren Spar-

willen als die Steuerzahler — als Klasse genommen — haben¹⁾, dann ist es möglich, daß eine Wertübertragung von diesen zu jenen den tatsächlichen Sparwillen des Gemeinwesens als Ganzes erhöhen kann. Diese Möglichkeit ist in Rechnung zu stellen, aber sie kann doch nicht die praktischen Gewißheiten der anderen Seite aufwiegen.

4. Noch haben wir unsere Betrachtung nicht ganz vollendet. Fast alle „toten“ öffentlichen Schulden entstehen in Kriegszeiten, und es ist eine Eigentümlichkeit solcher Zeiten, daß sowohl das Preisniveau wie der Zinsfuß ungewöhnlich hoch ist. Jenes, weil die Produktion verringert ist und viel Papiergeld emittiert wird, dieses, weil das Angebot von Realkapital knapp und die Nachfrage der Regierung nach Kapital groß und unelastisch ist. Eine öffentliche Schuld, die so als Kriegsschuld entsteht, wird darum meistens ziemlich sicher aus den schon erörterten Gründen sowohl eine direkte Reallast als eine indirekte Last für den kriegführenden Staat bedeuten. Je größer nun die Schuld, desto schwerer *ceteris paribus* die Last. Wenn nun die Schuld — nicht zurückgezahlt, aber auch nicht repudiiert — in die folgende Friedenszeit hinübergerettet wird, und wenn, wie wahrscheinlich bei allmählich normaleren wirtschaftlichen Bedingungen, sowohl das Preisniveau wie der Zinsfuß sich unter den Kriegsstand zu senken beginnen, bleibt die Last der Schuld nicht konstant. Sie wächst im Gegenteil automatisch; wenn die Preise fallen, so steigt der Betrag an realen Gütern, der einer bestimmten Geldsumme entspricht, und daher auch die Wertübertragung im Wege der Zinszahlung vom Steuerzahler zum öffentlichen Gläubiger; so wächst schließlich auch sowohl die direkte Reallast wie die indirekte Last der Schuld. Schließlich steigen, wenn der Zinsfuß fällt, die Marktkurse der existierenden Schuldtitel, darum auch die Geldkosten, die die Rückzahlung eines bestimmten Kapitalbetrages erfordert, und die reale Gütermenge, die durch solche Rückzahlung vom

¹⁾ Jeder inländische Gläubiger wiegt in dieser Klasse soviel wie seine Zinseinnahmen und jeder Steuerzahler soviel wie seine Zahlungen.

Steuerzahler zum öffentlichen Gläubiger übertragen wird — schließlich also die Last der Schuld in jeder ihrer Formen. Und wenn das Preisniveau und der Zinsfuß gleichzeitig sinken, so verdoppelt sich der Zuwachs zur Last der Schuld.

5. Die Beweisführung des vorhergehenden Abschnitts führt zu dem Schlusse, daß „tote“ öffentliche Schulden nicht ohne weiteres aufgenommen werden sollten. „Was Menschen Übles tun, das überlebt sie“: dies Zitat ist sehr beachtenswert für jene Staatsmänner, die, der Überlieferung und der Linie des geringsten Widerstandes folgend, zu dem Mittel der inneren Anleihen und Inflation leichter als zu radikaler Besteuerung greifen, um einen Krieg zu finanzieren. Ihre einzige Entschuldigung ist die, daß in einem Gemeinwesen, in dem die ökonomischen Wahrheiten unbekannt sind oder das von engen Privatinteressen beherrscht wird, bei kurz-sichtiger und ungesunder Finanzpolitik die Kriegsbegeisterung am besten gedeiht und die Moral der Nichtkämpfer am besten aufrechterhalten wird; aber gerade diese Entschuldigung ist nicht immer ausreichend.

Freilich, zur Ausführung wirtschaftsfördernder Programme in Friedenszeiten ist die Aufnahme von inneren Anleihen bei weitem mehr gerechtfertigt; denn öffentliche Anleihen, mit deren Hilfe öffentliche Vermögensanlagen mit einem für den Schuldendienst ausreichenden Ertrage geschaffen werden, legen dem Gemeinwesen keinerlei Last auf. Aber selbst in diesen Fällen würde es besser sein, mehr zu Steuern und weniger zu Anleihen zu greifen, so daß bei Ausführung jener Projekte sich nicht nur keine Last, sondern ein positiver Vorteil ergibt, der im Endeffekt dem gemeinsamen „Zwangssparen“ verdankt wird¹⁾. Wo freilich

¹⁾ Neue Kapitalanlagen der öffentlichen Hand werden heute in größerem Umfange, als man gewöhnlich glaubt, auf dem Steuerwege finanziert, und diese Methode, Kollektivsparen zu erzwingen, wird wahrscheinlich in Zukunft steigende Bedeutung gewinnen. Soweit das der Fall ist, verliert jenes Argument gegen hohe Besteuerung, nach dem diese das freiwillige individuelle Sparen einzuschränken tendiere, viel von seiner Kraft. [Bei solchem „Sparzwang“ darf der Staat natürlich nie übersehen, daß der „Grenznachteil“ der Besteuerung nicht ihren „Grenznutzen“ übersteigen darf.]

die gesamten Neuausgaben für solche Pläne groß sind und sich von Jahr zu Jahr sehr verändern, rechtfertigt die Unbequemlichkeit entsprechend großer jährlicher Veränderungen in der Besteuerung die maßvolle Anwendung des Finanzmittels innerer Anleihen, vorausgesetzt, daß diese in einem vernünftigen Zeitraum zurückgezahlt werden.

Auswärtige Anleihen können im übrigen aus verschiedenen Gründen gerechtfertigt werden. In Friedenszeiten ist ihre Aufnahme durch solche Staaten zu billigen, die über große unentwickelte natürliche Hilfsquellen verfügen, deren schnelle Entwicklung für die eigenen Untertanen ohne jede fremde Hilfe eine zu große Aufgabe wäre. Damit können die auswärtigen Anleihen der britischen Dominions und solcher Länder wie Argentinien gerechtfertigt werden; denn Besteuerung, die im allgemeinen besser ist als eine innere Anleihe, kommt hier praktisch als Ersatz für eine äußere Anleihe nicht in Frage. Auch ist eine auswärtige Anleihe in Kriegszeiten oft der einzige praktisch gangbare Weg, Einfuhr in genügendem Umfange zu finanzieren. Sie ist manchmal auch der praktisch am besten gangbare Weg — wenn nicht gar der einzige —, um auf einer brauchbaren Basis Währung und Staatsfinanzen wieder aufzubauen, die Krieg und Revolution zerstört haben. Die gegenwärtigen Verhältnisse in einer Anzahl europäischer Länder veranschaulicht diese Situation.

Dreiundzwanzigstes Kapitel.

Die Rückzahlung öffentlicher Schulden.

1. Ein einfaches Mittel, der Last öffentlicher Schulden zu entgehen, ist ihre Rückzahlung. Ein anderes, das sogar noch einfacher scheinen mag, ist die Repudiation. Es lohnt sich, mit der Betrachtung dieser zweiten Möglichkeit zu beginnen. Wenn die Verträge zwischen dem Gemeinwesen und seinen Gläubigern nicht mehr anerkannt werden, während andere Verträge in Kraft bleiben, wird eine besondere Gruppe von Eigentümern geschädigt, während alle anderen Gruppen unberührt bleiben und sogar infolge einer

Steuerermäßigung gewinnen können. Unzweifelhaft sprechen Argumente der Gerechtigkeit gegen eine derartige Zurücksetzung. Wenn andererseits alle Verpflichtungen aus Darlehen, Pachtverträgen usw. gleichmäßig repudiiert werden, wird keine einzelne Gruppe zurückgesetzt, und das eben angeführte Gerechtigkeitsargument verliert seine Kraft. Doch wir sind hier bei der Betrachtung einer sozialen Revolution angelangt, deren Folgen für die Eigentümerklasse breite Schichten der Bevölkerung für ungerecht halten würden.

Wenn wir uns von Gerechtigkeitserwägungen zu der Betrachtung der wahrscheinlichen wirtschaftlichen Folgen wenden, so ist klar, daß ein Gemeinwesen, das seine Schulden repudiiert — gleichgültig ob das nur einen der Akte einer sozialen Revolution darstellt oder ob es eine isolierte politische Handlung ist —, Schwierigkeiten bei der Aufnahme einer neuen Anleihe haben wird. Das spricht sehr gegen Repudiation — es sei denn, daß die zu repudiiierende Schuld größer als der wahrscheinliche künftige Anleihebedarf ist.

Noch ein anderes Argument spricht freilich gegen Repudiation. Besonders im Fall einer auswärtigen Schuld läuft man damit Gefahr, feindliche Handlungen seitens der betroffenen Gläubiger hervorzurufen. Die Möglichkeiten der feindlichen Handlung sind mannigfach: offene militärische Aktionen, heimliche Unterstützung der Feinde des Gemeinwesens, Warenboykott, Propagandafeldzüge usw. Alle diese Methoden haben die Gläubiger der russischen Regierung seit 1917 angewandt und haben dem russischen Volke schweren ökonomischen Schaden damit zugefügt. Es spricht also allein aus wirtschaftlichen Erwägungen sehr viel gegen Repudiation.

Dieselben Argumente kann man, wenn auch mit entsprechend verminderter Stärke, gegen eine teilweise Repudiation vorbringen, wie sie die Verminderung des Zinsatzes bestehender Schulden durch eine bloße Anordnung der Behörde darstellt. Andererseits ist die Verminderung der Schuldenlast (vorausgesetzt, daß diese in Geldeinheiten festgesetzt ist) durch wohlüberlegte Entwertung

dieses Geldes mit Hilfe der Notenpresse, d. h. durch Inflation, etwas anders zu beurteilen, obwohl man sie manchmal als teilweise Repudiation ansieht. Sie stellt zwar die auswärtigen Gläubiger schlechter im Vergleich mit den Kapitalisten, die glücklichere Anlagen vorgenommen haben, aber sie setzt auch die inländischen Gläubiger zurück, und zwar in Gesellschaft mit allen anderen Empfängern fester Geldeinkommen und in gewissem Umfang mit den Lohnempfängern, deren Geldlöhne langsamer zu steigen pflegen als das Preisniveau. Der wesentliche Einwand gegen Inflation ist eben nicht der, daß sie eine Repudiation der Schulden darstellt — denn das hängt im wesentlichen davon ab, was man unter „Repudiation“ versteht —, sondern daß sie aus allgemeineren Gründen eine ungesunde Politik ist (vgl. Kap. XV).

2. Repudiation (ganze oder teilweise) einer inländischen Schuld dürfte — wenn wir von dem bloßen Zwischenfall absehen, den sie in dem nicht gewöhnlichen Falle einer sozialen Revolution darstellt — kaum ernsthaft befürwortet werden, es sei denn, daß alle, die nicht Staatsgläubiger sind und nicht in größerem Umfange Vermögen besitzen, fühlen, daß die Last der Schuld unverhältnißmäßig groß ist, drückende Besteuerung herbeiführt und wichtige öffentliche Ausgaben verhindert. Die einzige wirksame Sicherung gegen das Anwachsen eines solchen oppositionellen Gefühls ist die Rückzahlung der Schuld.

Eine Bewegung für die Repudiation einer auswärtigen Schuld kann leichter entstehen; besonders leicht in einem Lande, das sich in der Vergangenheit mit Hilfe ausländischen Kapitals sehr gut entwickelt hat und nun auf einer Stufe angelangt ist, auf der es sich einbildet, von auswärtiger Hilfe unabhängig zu sein. Noch leichter kann eine solche Bewegung in einem Lande entstehen, dessen auswärtige Schuld eine Hinterlassenschaft des Krieges ist, ob nun seine Gläubiger frühere Verbündete oder siegreiche frühere Feinde sind. Das Bewußtsein genügender militärischer und ökonomischer Stärke im Vergleich mit den Gläubigern mag ein Schuldnerland ermutigen, die Ansprüche

aus den Schuldverträgen zu beschneiden, die seinen Bürgern einen fortdauernden Tribut an Fremde auferlegen. Die Existenz großer interalliiertter Regierungsschulden und noch mehr der großen Reparationsschulden ist darum, selbst wenn sie nur auf dem Papier steht, eine Gefahrenquelle sowohl für die finanzielle Sicherheit der Welt, wie für den Frieden¹⁾. Wir können hinzufügen, daß die bisher von den Finanzpolitikern nur erträumte Bezahlung aller dieser Schulden, falls sie jemals reale Wirklichkeit werden sollte, Wertübertragungen von ärmeren zu reicheren Gemeinwesen nötig machen und daher zu einer Verminderung der ökonomischen Wohlfahrt der Welt als Ganzem führen würde.

3. Wir können uns nun von der Betrachtung der Repudiation — einer Maßnahme, deren Diskussion schon gefährlich erscheinen könnte — dem angenehmeren Thema der Rückzahlung öffentlicher Schulden zuwenden. Aber selbst hier gibt es nicht viel unmittelbare Annehmlichkeit für den Steuerzahler, der im Gegenteil verschiedenen unangenehmen Alternativen gegenübersteht.

Die erste Entscheidung, die man treffen muß, betrifft das Tempo der Rückzahlung. Für diese Entscheidung liegt der Fall bei einer auswärtigen Schuld (anders als bei einer inneren) ähnlich wie bei der Schuld eines Privatmannes. Das heißt: die Jahresrate, mit der eine auswärtige Schuld getilgt werden soll, hängt von dem Reichtum des Schuldnerlandes im Verhältnis zur Höhe der Schuld ab. Je größer der Reichtum und je kleiner die Schuld, um so schneller sollte die Tilgung erfolgen, und umgekehrt. Die Rate hingegen, mit der eine innere Schuld zurückgezahlt werden sollte, wird durch ganz andersartige Erwägungen bestimmt; denn

¹⁾ Was die Sicherheit der Finanzmärkte anlangt, so legt die gegenwärtige moralische Anschauung der Geschäftswelt den Schuldverträgen mit Privatleuten mehr Heiligkeit bei als den Schuldverträgen mit Regierungen. Es ist darum eine politische Aufgabe der Gläubigerländer, durch Ausgabe und Verkauf von Schuldverschreibungen die Schulden anderer Regierungen in Schulden an die Bürger der Gläubigerländer zu verwandeln. Eine Transaktion dieser Art würde es natürlich auch einem in Finanzschwierigkeiten befindlichen Gläubigerland ermöglichen, sein Budget zeitweilig zu balancieren.

in diesem Falle ist die Rückzahlung nicht mit einer Verminderung des Reichtums des Gemeinwesens zugunsten von Ausländern verbunden, sondern es findet nur eine Reichtumsübertragung innerhalb des Gemeinwesens statt. Daher spricht hier sehr viel für schnelle Rückzahlung, gleichgültig wie groß der Reichtum des Gemeinwesens und seine Schuld sein mag. Ja, im Gegensatz zur Situation im Falle einer auswärtigen Schuld spricht hier sogar um so mehr für schnelle Rückzahlung, je größer die Last der Schuld ist, was im allgemeinen heißt: je größer ihr Umfang ist. Der Fall liegt etwa ebenso, wie wenn der Steuerzahler zwischen der schnellen Entfernung eines schmerzenden Zahns oder dem dauernden Schmerz, den er ohne Entfernung verursachen würde, zu wählen hätte.

Wenn die Schuld nur langsam zurückgezahlt wird, mit Hilfe eines verhältnismäßig nur kleinen Tilgungsfonds, so wird die Last der Zinszahlungen nur langsam abnehmen und außerdem wird die Last der Tilgungsraten lange Zeit hindurch drücken. Daher wird offenbar die Hemmung für die Produktivität und für nützlichere öffentliche Ausgaben lange bestehen bleiben. Wenn andererseits die Schuld oder jedenfalls ein großer Bruchteil der Schuld sehr schnell mittels besonderer, aber kurzlebiger Besteuerung zurückgezahlt wird, wird die Last der Zinszahlungen sehr schnell abnehmen, und die besondere Last der Besteuerung für Rückzahlung wird zwar sehr schwer sein, solange sie besteht, aber sie wird eben nicht lange bestehen. Die Hemmung für die Produktion und für nützliche öffentliche Ausgaben wird sich darum in verhältnismäßig kurzer Zeit sehr verringern, denn die große Entlastung des Budgets vom Schuldendienst wird beträchtliche Ermäßigungen der Steuern gleichzeitig mit beträchtlicher Erhöhung der wünschenswerten öffentlichen Ausgaben ermöglichen.

Andererseits kann gegen die Politik schneller Tilgung geltend gemacht werden, daß die schwere Besteuerung, die sie, wenn auch für kurze Zeit, nötig macht, eine Panik in der Geschäftswelt, vielleicht den Ruin vieler Unternehmungen verursachen würde und verwaltungstechnisch nicht

durchführbar wäre. Wäre es nun bei ruhiger Betrachtung der Grundsätze und Einzelheiten der vorgeschlagenen Tilgungspolitik ohne weiteres einleuchtend, daß ihre Vorteile für die Geschäftswelt die Nachteile überwiegen würde, so wäre offenbar kein vernünftiger Grund für eine Panikstimmung vorhanden. Gegen Panik aber, die ohne vernünftige Ursache, nur aus Mißverständnis oder gar aus Mißverstehenwollen entsteht, gibt es überhaupt keine Garantie und kein Abhilfsmittel außer Belehrung und Erziehung. Jedenfalls ist es nicht schwierig, zu zeigen, daß für eine begründete Erregung Ursachen nicht vorhanden sind.

4. Die Verteilung der Last einer besonderen Abgabe zur Schuldentilgung (oder „großer Vermögensabgabe“, wie sie oft genannt wird), sollte so genau, wie ohne verwaltungstechnische Schwierigkeiten und Komplikationen möglich ist, nach der individuellen Leistungsfähigkeit bemessen werden. Oberhalb eines steuerfreien Minimums sollten die einzelnen nach einer progressiven Skala auf der Grundlage ihres Besitzes besteuert werden und trotz aller Schwierigkeiten der Vermögensbewertung ist kaum zu zweifeln, daß man unter „Besitzbesteuerung“ an dieser Stelle Besteuerung nach dem Kapitalwert und nicht nach dem Einkommen daraus verstehen muß. Solch eine Abgabe für Schuldentilgung hat man richtig als eine vorhergenommene Erbschaftssteuer bezeichnet; denn geradeso, wie man im Kriege gesetzlich bestimmte, daß jeder nach Alter und körperlichem Zustande taugliche Mann Soldat werden mußte, so würde man jetzt, um eine der üblen Hinterlassenschaften der Finanzpolitik des Krieges aus der Welt zu schaffen, gesetzlich bestimmen, daß jeder Mann und jede Frau von einem gewissen Vermögen heute zu sterben und am nächsten Morgen als glückliche Erben ihres eigenen Vermögens unter Zahlung eines angemessenen Lösegeldes wieder aufzuleben hätten.

Um die rasche Rückzahlung der Schuld sicherzustellen, sollten die zu solcher Abgabe Verpflichteten ermutigt werden, so schnell als möglich zu zahlen, und sollten im allgemeinen innerhalb einer einigermaßen kurzen Zeit — sagen

wir binnen drei Jahren — volle Zahlung leisten müssen. Zur Vereinfachung sollte Zahlung mittels öffentlicher Schuld-titel erlaubt werden, und ebenso sollten, zur größeren Bequemlichkeit der Abgabepflichtigen, alle anderen Effek-ten, die leicht verwertet werden können, in Zahlung ge-nommen werden¹⁾. Um einen Anreiz zur Zahlung inner-halb einer kürzeren Frist zu geben, sollte ein Diskontsatz von beispielsweise 10% für alle Zahlungen oder jedenfalls für alle Vollzahlungen gewährt werden, die der Abgabe-pflichtige binnen eines Jahres nach Annahme des Ge-setzes über die Kapitalabgabe leistet.

Die normale Zahlungsfrist sollte nach sorgfältiger Prü-fung in allen Fällen verlängert werden, in denen sonst das Geschäft des Abgabepflichtigen offensichtlich ruiniert oder auch nur ernstlich geschädigt würde. Aber es besteht kein Grund zur Annahme, daß solche Fälle mehr als einen kleinen Bruchteil der Gesamtheit ausmachen würden. Hier würde man Ratenzahlung in einem längeren Zeitraum zulassen, dessen Länge nach den Umständen des einzelnen Falles zu bemessen wäre; für die am Ende der normalen Zahlungs-frist noch ausstehenden Steuerbeträge wären Zinsen zu be-lasten. Da die Höhe der zukünftigen Ratenzahlungen von dem Vermögen des Abgabepflichtigen zur Zeit der Ver-anlagung und nicht von seinem zukünftigen Erwerb ab-hängig wäre, würde dieser zukünftige Erwerb nicht durch die Aussicht, die Steuerraten bezahlen zu müssen, gehemmt, sondern im Gegenteil durch die Hoffnung auf Ermäßigung anderer Steuern angespornt werden.

5. Es gibt noch viele andere Möglichkeiten, die Ver-anlagung und Hebung dieser Abgabe reibungslos zu ge-stalten, aber weitere Betrachtung der Einzelheiten ist in einem Buch über die allgemeinen Grundsätze nicht am

¹⁾ Die einzelnen Aktionäre einer Aktiengesellschaft könnten da-her einige Aktien bei der Abgabe in Zahlung geben und diese Aktien würden dann später bei Gelegenheit von der Staatsschuldenverwal-tung verkauft werden. Die Gesellschaft selbst würde aber nicht abgabepflichtig sein und ihre Geschäfte würden daher direkt gar nicht berührt werden.

Platz. Wir wollen immerhin hinzufügen, daß eine große Vermögensabgabe im Verein mit der folgenden Steuerermäßigung und Erhöhung nützlicher Ausgaben, die sie ermöglicht, nicht nur die Beseitigung von Lasten und die Erzielung eines reinen Vorteils für das Gemeinwesen mit sich bringt, sondern auch im beträchtlichen Umfange Lasten von den Schultern der jüngeren, unternehmenden und aufstrebenden Glieder des Gemeinwesens — die von Besteuerung, Mangel an Erziehung und anderem heute schwer gedrückt werden — auf die Schultern der alten, bequem gewordenen und in gesicherten Verhältnissen lebenden Mitglieder übertragen würde, in deren Reihen die großen Abgabepflichtigen zu finden sind. Das würde auch — falls man sich zu dieser Politik nicht erst entschließt, wenn die Generation der Kämpfer im „großen Kriege“ alt geworden ist — ein Akt einfacher Gerechtigkeit gegenüber den verschiedenen Generationen sein. Denn es würde wenigstens eine Teilzahlung auf die moralische Schuld darstellen, mit der die, die ein glückliches Geschick als zu alt zu Hause in Sicherheit beließ, zugunsten derjenigen belastet sind, die — ganz abgesehen von der Versäumnis ökonomischer Chancen während einer entscheidenden Periode ihres Lebens — die Gefahren und Mühsalen des Schlachtfeldes auf sich nahmen.

6. Der Aufschub, den die hier vorgeschlagene Finanzpolitik bereits erlitten hat, ruft die Fabel von den Sibyllischen Büchern ins Gedächtnis. Der größere Teil der Schuld hätte überhaupt nicht zu entstehen brauchen, wenn wir uns während des Krieges zu entschiedener Besteuerung entschlossen hätten. Am Tage des Waffenstillstands war die Zeit reif zu einer mächtigen Anstrengung zwecks Schuldentilgung geworden, und wenn eine allgemeine Vermögensabgabe damals ängstlichen Gemütern als eine zu ungeheure Unternehmung erschien, so hätte eine Abgabe vom Kriegsgewinn jedenfalls durchgeführt werden sollen. Doch diese Gelegenheit ließ man vorübergehen, und mit der Zeit verschwand der tatsächliche Unterschied zwischen Kriegsgewinn und anderem Vermögen sehr rasch. Seitdem hat

der Eintritt der schlechten Konjunktur die finanzpolitische Ängstlichkeit verstärkt, während der Fall der Preise und des Zinsfußes die Last der Schuld bereits beträchtlich vergrößert hat; aber früher oder später werden wir doch zu der Politik einer besonderen Abgabe zwecks Schuldentilgung zurückkehren müssen als auf den einzigen Ausweg aus einer sonst unerträglichen finanziellen Lage. Je länger wir warten, um so größer werden die Kosten sein, und es wird auch keine Klasse auf die Länge der Zeit dadurch gewinnen, daß sie ihren Blick von unerfreulichen Tatsachen wegwendet und mit Abscheu Wehe ruft über Vorschläge, die zu verstehen sie noch nicht einmal versucht hat¹).

¹) Häufigere Diskussion und besseres Verständnis der praktischen Einzelheiten einer solchen Abgabe würde viel zur Beseitigung der unbestimmten Abneigung beitragen, mit der viele einflußreiche Kreise sie noch betrachten. Aber es ist vielleicht zu optimistisch, wenn wir annehmen, daß ihre Auferlegung auch zeitweilig die geschäftliche Zuversicht nicht vermindern würde. Man würde daher gut tun, den Zeitpunkt der Auferlegung mit dem Beginn eines Konjunkturaufschwunges zusammenfallen zu lassen und so in wohlthuender Weise den schlecht begründeten Optimismus zu dämpfen, der während solcher Perioden bereitwillig vorherrscht. Denn einer der sichersten Wege, um lang hinziehende Depressionsstadien zu verhüten, ist eine Hemmung des Konjunkturaufschwunges, der ihnen vorhergeht. Ich behandle die ganze Frage (und zwar mehr in die Einzelheiten gehend als hier möglich ist) in meiner „Erläuterung der großen Vermögensabgabe“, herausgegeben von der Labour Publishing Company.

Literaturnachweis.

Es ist eine Eigentümlichkeit der englischen Nationalökonomien, daß sie, anders als ihre amerikanischen, französischen, italienischen und deutschen Kollegen, selten umfassende Systeme der Finanzwissenschaft veröffentlichen¹⁾. Professor Bastables „Public Finance“, das einzige große systematische Werk über diesen Gegenstand in England, ist heute in mancher Hinsicht infolge der neueren Entwicklung der Theorie und Praxis überholt. [Es ist kürzlich neu in 4. Auflage erschienen.] Andererseits ist in der letzten Zeit von englischen Nationalökonomien viel über Steuerfragen geschrieben worden und auch mancherlei über öffentliche Schulden. Die Theorie der öffentlichen Ausgaben aber wurde, wie ich schon im Text hervorhob, sehr vernachlässigt. Für die Fragen der Besteuerung und der öffentlichen Schulden sei der Student vor allem auf Professor Pigous „Economics of Welfare“, Teil IV, und sein kleines Buch über „A Capital Levy and a Levy on War Wealth“ verwiesen. Wertvolle Fragmente einer Theorie der öffentlichen Ausgaben finden sich auch in seinen „Economics of Welfare“, Teil V, Kapitel 7—11 und Teil VI, Kapitel 12—13, ferner in Sidgwick's „Principles of Political Economy“, Buch III. Sir Josiah Stamps Schriften „The Fundamental Principles of Taxation“, „Wealth and Taxable Capacity“ und „British Incomes and Property“ sind ebenso wie eine Anzahl von Artikeln im Economic Journal, Journal of the Statistical Society und an anderen Stellen sehr des Studiums wert, schon wegen der mannigfaltigen Erfahrungen des Autors als Nationalökonom, Statistiker, Verwaltungspraktiker und Geschäftsmann. Eine gute allgemeine Einführung ist Mrs. Robinsons „Public Finance“; Spezialfragen der Finanzpolitik behandeln Marshalls „Money, Credit and Commerce“, Buch III, Kapitel 7—11 (besonders die Frage der Abwälzung von Einfuhr- und Ausfuhrzöllen), Professor Cannans „History of Local Rates in Relation to the Proper Distribution of the Burden of Taxation“, mein eigenes Werk „Inequality of Incomes“, Teil IV, Kapitel 7—11 (mit besonderer Berücksichtigung der Erbschaftssteuern), usw.²⁾.

¹⁾ Eine genauere Untersuchung dieser Tatsache und eine Betrachtung der neuesten finanzwissenschaftlichen Literatur enthält mein Artikel über „Some Recent Contributions of the Study of Public Finance“ (Economica, Mai 1921).

²⁾ [Wir glauben, die Einzelangaben Daltons über englische Spezialliteratur dem deutschen Leser nicht vorführen zu müssen.]

Aus der amerikanischen Literatur sind von allgemeinen Systemen zu erwähnen: Adams „Science of Finance“ und Professor Plehns „Introduction to Public Finance“. Für Steuerfragen sind vor allem die Schriften Professor Seligmans von Wichtigkeit, besonders die „Essays in Taxation“, „Progressive Taxation“ und „The Income Tax“; ebenso die Steuerkapitel in Professor Taussigs „Principles of Economics“. Die führende französische Autorität in Finanzfragen ist heute Professor Jéze, dessen verschiedene Schriften, besonders „Science des Finances“, herangezogen werden sollten. Gute italienische Bücher sind Professor Einaudis „Corso di Scienza della Finanze“, Professor Grazianis „Istituzioni di Scienza della Finanze“ und Signor Nittis „Scienza delle Finanze“. Professor Rignanós „Socialismo in Accordo colla Dottrina Economica Liberale“ und „Una Riforma Socialista del Diritto Successorio“ enthalten seine Vorschläge für die Besteuerung von Erbschaften. Als gutes deutsches Buch eines ungarischen Autors ist Professor Bela Földes' „Finanzwissenschaft“ zu erwähnen.

[Aus der deutschen Literatur nennen wir vor allem noch die großen Werke von Adolf Wagner, „Finanzwissenschaft“ (4 Bände mit Ergänzungen), dessen einzelne Bände in den jeweils neuesten Auflagen jetzt neugedruckt werden, und Lotz, Finanzwissenschaft 1917. Wagners Werk ist, obwohl zum Teil veraltet, besonders auch in theoretischer Hinsicht, wegen seiner Materialfülle heute noch wichtig. Von Lotz' Standardwerk ist eine neue Auflage in Vorbereitung. Theoretische Probleme ähnlicher Art, wie die von Dalton untersuchten, behandelt nach dem Vorgang von Sax, Grundlegung der theoretischen Staatswissenschaft 1887, neuerdings v. Wieser im 1. Band des Grundrisses der Sozialökonomik (Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft, III. Abt.), 2. Aufl. 1924. — Die bekannten kleinen deutschen Lehrbücher — v. Tyszka, Grundzüge der Finanzwissenschaft, 2. Aufl. 1924, Köppe, Finanzwissenschaft, 9. Aufl. 1925 (in Conrads Grundriß), Eheberg, Finanzwissenschaft, 18. Aufl. 1925 (dies wohl am meisten zu empfehlen) — geben neben den notwendigen allgemeinen Begriffsbestimmungen vor allem eine Übersicht über die Finanzgesetzgebung und behandeln unsere Probleme nur wenig. Gegenwärtig ist im Verlage von J. C. B. Mohr, Tübingen, ein Handbuch der Finanzwissenschaft, herausgegeben von Gerloff u. a., im Erscheinen begriffen. Man beachte auch die einschlägigen Artikel im Handwörterbuch der Staatswissenschaften 4. Auflage im Erscheinen begriffen.]

Weltwirtschaft und Wirtschaftspolitik in Einzeldarstellungen

Die Sammlung wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Schriften stellt sich zur Aufgabe, in zwangloser Folge Veröffentlichungen aus der Feder deutscher und ausländischer Autoritäten zu bringen, in denen internationale Probleme zu zusammenfassender Darstellung gelangen. Der Reihe nach sollen die wichtigsten Fragen der Weltwirtschaft, insbesondere soweit sie der wirtschaftspolitischen Beeinflussung zugänglich sind und für Mitteleuropa besondere Bedeutung haben, breitestem Leserkreis zugänglich gemacht werden.

Band I: Die Deflation und ihre Praxis in England, den Vereinigten Staaten, Frankreich und der Tschechoslowakei. Von **Charles Rist**, Professor an der Faculté de droit in Paris. Mit 3 Kurven. (134 S.) 1925. 6.60 Reichsmark

Das Buch von Rist über Deflation ist für Deutschland von besonderer Aktualität, da die Reparationsverpflichtungen einen starken Druck auf die Deflationierung der Zahlungsmittelmenge bedeuten werden. Unter diesen Umständen ist es von größtem Interesse, die Methoden der Deflationspolitik und die damit erzielten Wirkungen näher kennen zu lernen.

Neben der Frage der Währungs-Sanierung, der sich das Buch von Rist widmet, sind für die nächste Zeit Schriften über die folgenden Erscheinungen der weltwirtschaftlichen Entwicklung der Nachkriegszeit in Aussicht genommen: Internationale Bevölkerungsfragen; Internationale Kapitalwanderungen; Entwicklungstendenzen der Handelspolitik; Die neue Kolonialpolitik; Internationale Verkehrsprobleme; Die Organisationstendenzen der Industrie (Kartelle und Trusts) usw.

Geschichte der Volkswirtschaftslehre. Von Dr. **Egar Salin**, Professor an der Universität Heidelberg. („Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft“, Band XXXIV) (42 S.) 1923. 1.80 Reichsmark

Die Ordnung des Wirtschaftslebens. Von **Werner Sombart**. („Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft“, Band XXXV.) (70 S.) 1925. 3.60 Reichsmark

Das Wirtschaftssystem Fords. Eine theoretische Untersuchung. Von **W. G. Waffenschmidt**, Dr.-Ing. Dr. rer. pol., Privatdozent an der Universität Heidelberg. Mit 20 Abbildungen. (50 S.) 1926. 1.80 Reichsmark

Bank- und finanzwirtschaftliche Abhandlungen.

Herausgegeben von Professor Dr. **W. Prion**, Köln.

Erstes Heft: **Die Verwendung maschineller Hilfsmittel im Bankbetrieb.** Von Dr. **Joh. Diedrichs**, Diplom-Kaufmann. (66 S.) 1923. 2 Reichsmark

Zweites Heft: **Der Filialbetrieb der deutschen Kreditbanken.** Von Dr. **Math. Göbbels**, Diplom-Kaufmann. (70 S.) 1923. 2 Reichsmark

Drittes Heft: **Die Abwicklung des Devisengeschäftes im Bankbetrieb.** Von Dr. **Max Krawinkel**. (116 S.) 1924. 3.60 Reichsmark

Viertes Heft: **Das Devisentermingeschäft.** Von Dr. **Joachim Vogel**. (63 S.) 1924. 2 Reichsmark

Fünftes Heft: **Betriebskalkulationen im Bankgewerbe.** Von **Wilhelm Hasenack**, Diplom-Kaufmann. (144 S.) 1925. 6.30 Reichsmark

Die Technik des Bankbetriebes. Ein Hand- und Lehrbuch des praktischen Bank- und Börsenwesens. Von **Bruno Buchwald**. Achte, vollständig umgearbeitete Auflage. (608 S.) 1924. Gebunden 10.50 Reichsmark

Der Verkehr mit der Bank. Eine Anleitung zur Benutzung des Bankkontos zur Prüfung von Wechsel-, Effekten- und Devisenabrechnungen sowie Kontoauszügen nebst Zins- und Provisionsberechnungen. Von **Wilhelm Schmidt**, Bankprokurist. Zweite, vermehrte Auflage. (76 S.) 1924. 1.20 Reichsmark