

HEINZ HALLER

Die Steuern

Mohr Siebeck

DIE STEUERN

GRUNDLINIEN EINES RATIONALEN SYSTEMS
ÖFFENTLICHER ABGABEN

von

DR. DR. H. C. HEINZ HALLER

ord. Professor an der Universität Zürich

3., überarbeitete Auflage



1 9 8 1

J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Haller, Heinz:

Die Steuern : Grundlinien e. rationalen Systems

öffentl. Abgaben / von Heinz Haller. –

3., überarb. Aufl. – Tübingen : Mohr 1981.

ISBN 3-16-343892-X / eISBN 978-3-16-168997-0 unveränderte eBook-Ausgabe 2025

© Heinz Haller / J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1981

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

Printed in Germany. Satz und Druck: Laupp & Göbel, Tübingen. Einband: Heinrich Koch, Großbuchbinderei, Tübingen

VORWORT

Da ich seit langem der Meinung bin, daß die Probleme der Besteuerung wieder einmal von Grund auf durchdacht werden sollten, habe ich vor Jahren dieses Buch in Angriff genommen. Tastend und zögernd habe ich meine Untersuchungen begonnen und erst allmählich hat sich die Konzeption des Ganzen herauskristallisiert. Die Arbeit mußte unter dem Zwang der Verhältnisse verschiedentlich, teils für längere Zeit, unterbrochen werden. Immer wieder war mit neuem Schwung anzusetzen, und dieser Schwung ergab sich aus dem brennenden Interesse und aus der Überzeugung von der Bedeutung des Gegenstandes.

Wie ich die Aufgabe sehen zu müssen glaube, ist in der Einleitung näher ausgeführt, auf die ich hier verweisen kann. Bei der Darlegung der einzelnen Probleme und Gedankengänge habe ich mich bemüht, immer mit dem Grundlegenden und Einfachen zu beginnen und auch bei allen notwendigen Verfeinerungen nirgends unverständlich zu werden. Alle modellmäßig-theoretischen Analysen sind so anschaulich wie möglich gehalten. Die verwendeten theoretischen Begriffe und normativen Vorstellungen werden überall so weit präzisiert und interpretiert, daß Mißverständnisse und Vagheiten ausgeräumt sein sollten. Das Ganze ist ein durchgehender Gedankengang, in dem sich theoretische Deduktionen und wertende Erwägungen ergänzen und in dem jedes Einzelproblem in den Gesamtkomplex der Problematik einer systemvollen und zielgerechten Besteuerung eingebettet ist. Ich empfand es als das dringendste Bedürfnis, ein systematisches Gesamtgebäude zu errichten. Nur derjenige Leser, der Schritt für Schritt die angestellten Überlegungen nachvollzieht, wird zum vollen Verständnis der Lösungen, die in Einzelfragen vorgeschlagen werden, gelangen können. Es lag mir sehr viel daran, die Konsequenzen bestimmter Zielsetzungen vollständig bloßzulegen, bis in die letzten Verästelungen hinein.

Der Schwierigkeiten und Gefahren des Unternehmens war ich mir stets bewußt. Die Haltbarkeit der Argumente, die den Gesamtbau stützen, wurde wieder und wieder überprüft. Solange ich nicht durch die Kritik eines Besseren belehrt werde, bin ich der Überzeugung, daß ein zielgerechtes öffentliches Abgabensystem etwa die entwickelte Gestalt haben sollte. Weicht man in wesentlichen Punkten von ihr ab, so kommt es m. E. zu einer *willkürlichen*

Abgabenerhebung. Mir ging es darum zu zeigen, wie eine Besteuerung aussehen muß, die keine vermeidbaren Willkürelemente enthält.

Obwohl ich mir im Zitieren große Beschränkung auferlegt und es vermieden habe, mich mit einzelnen Autoren auseinanderzusetzen, ergab sich doch ein nicht unbeträchtlicher Umfang des Buches. Teilweise habe ich recht weit ausgeholt, um das jeweils zu diskutierende Problem völlig in den Griff zu bekommen und ins rechte Licht zu rücken, doch schien mir dies notwendig zu sein. An manchen Stellen war eine längere Auseinandersetzung mit gewichtigen Gegenargumenten unerlässlich.

Das Buch richtet sich nicht nur an Fachwissenschaftler, die an der Problematik einer systemvollen Besteuerung interessiert sind, sondern auch an die Politiker, die bestrebt sind, ihre Entscheidungen in Steuerfragen auf eine wissenschaftlich abgesicherte Grundlage zu stellen, und schließlich an die Studierenden, die die Steuermaterie in einer geordneten Gedankenbahn, vom Allgemeinen zum Speziellen führend, durchdringen wollen.

Ich möchte an dieser Stelle Herrn Kollegen *Neumark* meinen besonderen Dank dafür sagen, daß er unter schwierigen Umständen das gesamte Manuskript durchgelesen und mir eine Reihe von wertvollen Ratschlägen gegeben hat, die der endgültigen Fassung zugute kamen. Zu großem Dank bin ich auch meinen Assistenten, Herrn Dr. *Tolkemitt* und Herrn Dr. *Bohley*, verpflichtet, mit denen ich zahlreiche Probleme durchdiskutierte und deren Einwendungen in nicht wenigen Punkten zu größeren oder kleineren Umformulierungen geführt haben. Auch manche technische Arbeiten, insbesondere die Anfertigung des Registers, haben sie mir abgenommen, zusammen mit Herrn Diplomvolkswirt *Jünemann*, dem ich schließlich noch zu danken habe.

Heidelberg, im Juli 1964

Heinz Haller

VORWORT ZUR 2. AUFLAGE

Als ich 1964 dieses Buch der Öffentlichkeit vorlegte und dabei gleich in den ersten Sätzen sagte, es werde mit ihm „das Ziel verfolgt, der praktischen Finanzpolitik Richtlinien für eine systematische, sinn- und zweckadäquate Gestaltung der Steuern in die Hand zu geben“, konnte ich natürlich nicht ahnen, daß ich dermaleinst selbst mit der Aufgabe betraut würde, diese „Richtlinien“ anzuwenden und an einer praktischen Steuerreform in der Bundesrepublik an leitender Stelle mitzuwirken. Ich konnte damals, von wissenschaftlicher Warte aus, gelassen schreiben: „Auf welchem Wege, d. h. mit welchen konkreten Reformschritten man die vorgefundene Gestaltung der Besteuerung in die . . . optimale Gestaltung umwandeln kann, ist eine Frage für sich und als solche nicht Gegenstand einer ‚reinen Theorie der Finanzreform‘ . . . Die Wissenschaft kann sich nur darauf verlassen, daß ihre Lehre, wenn sie richtig ist, langsam auf die praktische Politik ausstrahlt. Wenn die Politiker sie rezipieren, so liegt es an ihnen, sich zu überlegen, welcher praktische Weg am besten zum Ziele führt.“ Ich hatte mir die Folgen meines Tuns für mich persönlich zweifellos zu einfach vorgestellt. Meine Ausführungen über Grundsatzfragen der Besteuerung führten dazu, daß ich eines Tages beim Wort genommen wurde und mich plötzlich in die Verantwortung gestellt sah, also gezwungen, selbst praktische Überlegungen anzustellen und dies nicht bequemerweise „den Politikern zu überlassen“.

Für mich ist diese Entwicklung der Dinge natürlich erfreulich, bestätigt sie mir doch, daß mein wissenschaftliches Bemühen nicht ohne Widerhall geblieben ist und daß wohl auch die Ergebnisse meiner grundsätzlichen Betrachtungen einen gewissen Anklang gefunden haben. Für eine Neuauflage dieses Buches sind dagegen die Konsequenzen nicht günstig. Normalerweise hätte ich eine größere Überarbeitung vorgenommen und dabei sowohl die Ergebnisse wichtiger wissenschaftlicher Untersuchungen der letzten Jahre als auch der im Zuge der Reformpläne stattfindenden Diskussionen verwertet. Infolge meiner Beanspruchung im Rahmen der Steuerreformerarbeiten – bei nebenhergehender Hochschullehrertätigkeit – sehe ich mich hierzu außerstande. Ganz besonders bedauere ich es, daß ich nicht auf das kürzlich von *Fritz Neumark* veröffentlichte, wichtige Werk: „Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik“ und auf einige kritische Ausführungen zu meinem Buch, vor allem in dem Aufsatz von *Kurt Schmidt*: „Das Leistungsfähigkeitsprinzip und

die Theorie vom proportionalen Opfer“ (Finanzarchiv, N. F., Bd. 26, S. 385 ff.) eingehen kann.

Es blieb mir nur übrig, den Text durchzusehen und ein Minimum von Korrekturen vorzunehmen, die mir unerlässlich erschienen. Selbstverständlich wurden auch kleinere Fehler und Errata beseitigt.

Technisch ist noch zu bemerken, daß – auf vielfachen Wunsch – zur Verbesserung der Lesbarkeit die bisher nur in der Inhaltsübersicht angegebenen Überschriften für die Einzelabschnitte der Paragraphen hinter der jeweiligen Ziffer in den Text eingefügt wurden. Ferner wurden die Literaturangaben auf den laufenden Stand gebracht.

Ich möchte zum Schluß meinen Assistenten Dr. *Bohley* und Dr. *Wagner* für die Mithilfe bei der Durchsicht und Verbesserung des Textes und beim Korrektorenlesen herzlich danken.

Bonn/Zürich, im Januar 1971

Heinz Haller

VORWORT ZUR 3. AUFLAGE

Nachdem ich mich bei der zweiten Auflage auf die allernotwendigsten Korrekturen und Ergänzungen hatte beschränken müssen, war diesmal eine größere Überarbeitung fällig. Zwar sehe ich trotz mancher Kritik keine Veranlassung, an der vor 16 Jahren abgeleiteten Grundstruktur eines rationalen Abgabensystems wesentliche Änderungen vorzunehmen, doch bei der Argumentation und bei der Darlegung bestimmter technischer Varianten war einiges zu berichtigen und zu ergänzen. Die Entwicklung auf steuertheoretischem Gebiet und in der steuerpolitischen Praxis ist ja ebensowenig stehen geblieben wie das eigene Denken. Zu erwähnen sind hier insbesondere die Vermögensbesteuerung und die Körperschaftsteuer.

Der Aufbau und die grundsätzliche Gedankenführung des Buches haben keinerlei Modifikation erfahren. Einige etwas ausführlich gehaltene Partien, so vor allem die modellmäßigen Darlegungen zu den einzelnen Typen der Umsatzbesteuerung, scheinen mir auch heute noch angebracht. Die Untersuchungen sind ja ganz allgemein gehalten und nicht auf ein bestimmtes Land bezogen. Diejenigen Leser, für die die Ausführungen keine neuen Einsichten bringen, können sich selbstverständlich deren Lektüre ersparen.

Bei der Abwehr der Kritik habe ich mich auf die wichtigsten Punkte beschränkt und eine eingehende Auseinandersetzung, die ich anderenorts geführt habe, vermieden. Auch in dieser Hinsicht sollte der Charakter des Buches gewahrt bleiben.

Zu danken habe ich meinen Mitarbeitern Fr! lic. oec. publ. Cäcilia Klostermann und Herrn lic. oec. publ. Silvio Graf für die Anfertigung der neuen Register und die Mithilfe beim Korrekturlesen.

Zürich, im Herbst 1980

Heinz Haller

INHALT

Vorwort.	III
Vorwort zur 2. Auflage.	V
Vorwort zur 3. Auflage.	VII
Einleitung.	1
 I. Kapitel: Die Fundamentalprinzipien der öffentlichen Abgabenerhebung und ihre Anwendung	 9
§ 1 Vorbemerkung: Notwendigkeit öffentlicher Abgaben.	9
§ 2 Darlegung der beiden Fundamentalprinzipien	13
1. Das Äquivalenzprinzip (13) – 2. Das Leistungsfähigkeitsprinzip (14)	
§ 3 Die Anwendungsmöglichkeiten des Äquivalenzprinzips.	16
1. Totale marktwirtschaftliche Äquivalenz (16) – 2. Partielle (marktwirtschaftliche und kostenmäßige) Äquivalenz (21) – 3. Exakte und schematische Kostenermittlung, Beitragserhebung für Sondernutzungen (26) – 4. Totale kostenmäßige Äquivalenz (31), a) Zuschlagsmethode (32), b) Kostenverteilung vermittelt Indikatoren (33), c) Pro-Kopf-Methode (36) – 5. Gruppenmäßige Äquivalenz (39), a) im zeitlichen Sinne (39), b) im lokalen (regionalen) Sinne (40)	
§ 4 Die Anwendungsproblematik des Leistungsfähigkeitsprinzips: I. Ermittlung der die Leistungsfähigkeit bestimmenden Größen (Indikatoren der Leistungsfähigkeit)	42
1. Einleitung (42) – 2. Das Einkommen als relevanter Indikator (43) – 3. Die Bestandteile des Einkommens (45) – 4. Die Behandlung der Ersparnis (54) – 5. Nicht aus Produktionsbeiträgen stammende Einkommen (61) – 6. Technische Probleme (65) – 7. Behandlung der Familien (68)	

§ 5 Die Anwendungsproblematik des Leistungsfähigkeitsprinzips: II. Die Verteilung der Steuerlasten nach der Leistungsfähigkeit . . .	74
1. Gleiches relatives Opfer unter vereinfachten Annahmen (74) – 2. Berücksichtigung der fallenden Grenznutzen (76) – 3. Abhängigkeit des Tarifverlaufs von der konkreten Gestalt der „Nutzenkurve“ (82) – 4. Die Wirkung des Splittings (87) – 5. Ausgleich von Einkommensschwankungen (90)	
§ 6 Modifikation der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit durch die Umverteilungszielsetzung	91
1. Umverteilungsziel: Minimalversorgung für alle (91) – 2. Generelle Umverteilung, erst danach Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit (95) – 3. Umverteilung und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit in einem (99) – 4. Die Besteuerung im Dienste einer „dynamischen“ Umverteilung (105) – 5. Zusammenfassung (111)	
§ 7 Abschließende Bemerkungen	112
Literatur (zum I. Kapitel)	116
II. Kapitel: Auswahl der geeigneten Steuerformen unter Berücksichtigung der Nebenziele der Besteuerung und der Steuerwirkungen.	122
1. Abschnitt: Vorläufige Sondierung	122
§ 8 Überblick über die Anknüpfungspunkte der Besteuerung und die möglichen Steuerformen: I. Fall einer „stationären“ Wirtschaft . . .	122
1. Einleitung (122) – 2. Vereinfachtes Modell mit einstufiger Produktion. Direkte und indirekte Besteuerung (124) – 3. Formen der indirekten Besteuerung bei mehrstufiger Produktion (134)	
§ 9 Überblick über die Anknüpfungspunkte der Besteuerung und die möglichen Steuerformen: II. Fall der „evolutorischen“ Wirtschaft .	150
1. Modellmäßige Darstellung der Zusammenhänge zwischen Realinvestition und Ersparnis. Rolle der Kreditschöpfung (150) – 2. Möglichkeiten für die Belastung der Ersparnis im Rahmen der indirekten Besteuerung (161) – 3. Durchführbarkeit der verschiedenen Methoden (166) – 4. Besteuerung der Ersparnisse (nicht verteilten Gewinne) bei Körperschaften und Stiftungen (175)	
§ 10 Komplikationen in der Realität	194
1. Technisch-psychische Grenzen der Einkommensbesteuerung, Notwendigkeit deren Ergänzung durch eine generelle indirekte Steuer (194) – 2. Technische Grenzen der indirekten Besteuerung (204)	
§ 11 Abschließendes zur vorläufigen Sondierung	207

2. Abschnitt: Einbeziehung von weiteren Zielsetzungen (Nebenzielen der Besteuerung)	213
§ 12 Übersicht über die zu berücksichtigenden Ziele	213
1. Bisher berücksichtigte Ziele (213) – 2. Aus der Wohlstandszielsetzung abzuleitende Nebenziele. Besondere Wachstumszielsetzung (215) – 3. Weitere Nebenziele (219)	
§ 13 Ziel der optimalen Verwendung der Produktionsmittel	221
1. Exakte Formulierung des Ziels (221) – 2. Die Neutralität der Einkommensteuer (222) – 3. Die Neutralität einer generellen indirekten Steuer mit einheitlichem Satz (226) – 4. Die Aneutralität einer indirekten Steuer mit verschiedenen Sätzen (231) – 5. Indirekte Besteuerung und „innere“ Produktionsneutralität (249) – 6. Störungen der „inneren“ Produktionsneutralität durch sonstige Steuern (252) – 7. Die Steuern im Dienste einer günstigeren Verwendung der Produktionsmittel (256)	
§ 14 Konjunktur- und wachstumspolitische Zielsetzung	266
1. Steuerliche Konjunkturpolitik. Konjunkturpolitische Effizienz der Hauptsteuern (266) – 2. Wachstumspolitik mit steuerlichen Mitteln (279)	
§ 15 Sonstige Zielsetzungen.	287
1. Einleitende Bemerkungen (287) – 2. Strukturpolitik in verschiedenen Formen (289) – 3. Gesundheitspolitische „Konsumlenkung“ mit Hilfe besonderer Steuern. „Beitragsteuern“ (293)	
3. Abschnitt: Vermeidung unbeabsichtigter Steuerwirkungen (Kontrolle der Steuerüberwälzung)	301
§ 16 Das Problem	301
§ 17 Makroökonomische Vorkehrungen.	311
1. Modellmäßige Darstellung der makroökonomischen Überwälzungsbedingungen (311), a) Wirtschaft ohne Staat als Ausgangsfall (311), b) Proportionale direkte Steuer ohne Überwälzung (312), c) Analoge indirekte Besteuerung mit und ohne Überwälzung (314), d) Proportionale direkte Besteuerung mit Überwälzung der Steuer auf Unternehmergewinne (320), e) Wachsende Wirtschaft ohne Überwälzung der Steuer auf Unternehmergewinne (323), f) Wachsende Wirtschaft mit Überwälzung der Steuer auf Unternehmergewinne (326) – 2. Ergebnis und Folgerungen (328)	
§ 18 Geeignete Gestaltung der Steuern	329
1. Direkte Steuer (329) – 2. Indirekte Steuer (337)	
Literatur (zum II. Kapitel).	341

III. Kapitel: Das rationale Abgabensystem unter Berücksichtigung verschiedenartiger Rahmenbedingungen	347
§ 19 Die optimale Gestaltung	347
1. Einleitendes (347) – 2. Die beiden Hauptsteuern (348), a) Einkommensteuer (348), b) Generelle indirekte Steuer (Umsatzsteuer) (351) – 3. Die ergänzenden Steuern (355), a) Erbschaftsteuer (356), b) Körperschaftsteuer (357), c) Vermögensteuer (358), d) Einzelverbrauchssteuern (362), e) Sondersteuern nach dem Äquivalenzprinzip (363) – 4. Gebühren und Beiträge als Entgelt für zurechenbare Staatsleistungen (Sozialkosten), Lokalsteuern (364)	
§ 20 Modifikationen bei föderativem Staatsaufbau.	370
1. Die verschiedenen Methoden der Einnahmenaufteilung auf die einzelnen staatlichen Ebenen (370) – 2. Konsequenzen für das Steuersystem (373)	
§ 21 Modifikationen, bedingt durch die Wirtschaftsstruktur und Steuermentalität.	380
1. Einleitendes (380) – 2. Fall rückständiger Technik und wenig entwickelten Rechnungswesens (382) – 3. Ungünstige Steuermentalität (387)	
§ 22 Probleme der internationalen Einordnung	391
1. Einleitendes (391) – 2. Darlegung der Probleme anhand eines Zwei-Länder-Modells (393) – 3. Die komplexeren Fälle der Realität (411)	
Literatur (zum III. Kapitel)	417
Abschließende Bemerkungen	421
Anhang: Skizze eines rationalen Abgabensystems in einer sozialistischen Wirtschaft	425
1. Einleitung (425) – 2. Der marktwirtschaftliche Sozialismus (427) – 3. Der planungswirtschaftliche Sozialismus (431)	
Namenregister	438
Sachregister.	441

EINLEITUNG

Dieses Buch gibt eine Darstellung der öffentlichen Abgaben, insbesondere der Steuern, unter normativen Gesichtspunkten. Es wird das Ziel verfolgt, der praktischen Finanzpolitik Richtlinien für eine systematische, sinn- und zweckadäquate Gestaltung der Steuern in die Hand zu geben. Eine solche Zielsetzung bedeutet keineswegs, daß die Grenzen wissenschaftlicher Besinnung überschritten werden. Wenn die Wissenschaft von bestimmten Normen (Soll-Sätzen, Forderungen) ausgeht, die sie als Prämissen betrachtet, und untersucht, welche Konsequenzen sich aus ihnen für die praktische Gestaltung eines Lebensbereichs ergeben, so bewegt sie sich durchaus auf legitimem Boden.

Man kann sich natürlich auch auf den Standpunkt stellen, die Finanzwissenschaft habe lediglich die zahlreichen in der Praxis entwickelten und darüber hinaus die denkbaren Formen der Besteuerung darzustellen und allenfalls zu untersuchen, welche Vorzüge und Nachteile sie im Hinblick auf die zahlreichen Zielsetzungen aufweisen, die man mit der Besteuerung verbinden kann. Es bleibe dem praktischen Finanzpolitiker überlassen, aus dem von der Wissenschaft dargebotenen Instrumentenkasten das ihm geeignet Erscheinende auszuwählen. Diese zurückhaltende Einstellung respektiert den scheinbar unaufhörlichen Wandel der Zielvorstellungen sowie die unterschiedlichen, ständigen Veränderungen unterworfenen strukturellen Gegebenheiten der einzelnen Volkswirtschaften und die nationalen Eigenarten der „Steuermentalität“. Sieht man sich die konkrete Gestaltung der Besteuerung in den einzelnen Ländern an, dieses Nebeneinander einer Vielzahl von Steuern, so werden kaum Zweifel ausbleiben darüber, ob diese zurückhaltend-bescheidene Einstellung der Finanzwissenschaft angemessen ist. Ein kurzer Blick genügt meist, um erkennen zu lassen, daß die jeweiligen Steuer-„ordnungen“ unsystematisch und in sich widerspruchsvoll sind. Es dürfte daher nicht genügen, wenn die Wissenschaft nur einen Instrumentenkasten (mit Beurteilung der einzelnen Instrumente) zur Verfügung stellt.

Der Gedanke, die Finanzwissenschaft müsse mehr geben, es sei ihre Aufgabe, die zweckmäßigste Gestalt der Besteuerung im ganzen zu bestimmen, ist alt. Immer wieder wurden „rationale Steuersysteme“ entworfen¹. Leider

¹ Vgl. hierzu *Fritz Karl Mann*, Steuerpolitische Ideale. Vergleichende Studien zur Geschichte der ökonomischen und politischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung 1600–1935, Jena 1937 (Neudruck Stuttgart-New York 1978), S. 115 ff.

gerieten Bestrebungen dieser Art dadurch in Mißkredit, daß die Konstrukteure solcher „Systeme“ in der Regel weder alle relevanten Normen noch die komplexe Natur der faktischen Bedingungen der Besteuerung in Rechnung stellten, so daß sie zu Vorschlägen kamen, die der Kritik nicht standhalten konnten. Insbesondere die bestechende Idee der „Alleinststeuer“ verführte zu einer simplifizierenden Betrachtung². Einen der ernsthaftesten neueren Versuche, eine sinnvolle und zielgerechte Gesamtgestalt der Besteuerung wissenschaftlich zu bestimmen, hat *Adolf Lampe* in den dreißiger Jahren unternommen³. Er wollte mit seiner „reinen Theorie der Finanzreform“ das Endziel, auf das alle künftigen Reformen hinsteuern sollten, aufweisen. Auch dieser Versuch stieß auf heftige Kritik⁴.

Nach dem Zweiten Weltkrieg haben im Zusammenhang mit der sog. großen Steuerreform in der Bundesrepublik eine Reihe deutscher Finanzwissenschaftler und -praktiker in weniger anspruchsvoller Weise zu dem Problem einer sinnvollen Gestaltung der Besteuerung Stellung genommen. In mehreren Gutachten⁵ wurden Vorstellungen von einer „organischen“ Umgestaltung der Besteuerung entwickelt. Die Vorschläge beziehen sich ausschließlich auf die Situation der Bundesrepublik und zielen auch nicht auf eine endgültige Optimalgestalt der Besteuerung. Doch haben sie die Gesamtheit der Steuern im Auge und behandeln die einzelnen Steuern nicht isoliert, sondern im Rahmen des Ganzen; insofern haben sie also durchaus etwas von einem „rationalen Steuersystem“ an sich, von einem „rationalen Steuersystem“, das auf die Bundesrepublik der 50er Jahre paßt⁶.

² Vgl. *Mann*, aaO., S. 166 ff., 249 ff., ferner: *A. Auerswald*, Beiträge zur Lehre von der einzigen Steuer, Greifswald 1922.

³ *Adolf Lampe*, Reine Theorie der Finanzreform, in: *Finanzarchiv*, N.F. Bd. 2 (1934), S. 218 ff.

⁴ Jahrzehnte später hat *G. Hedtkamp* versucht, ein „ökonomisch-rationales“, aus dem „ökonomischen Steuerbegriff“ abgeleitetes Steuersystem zu entwerfen (*G. Hedtkamp*, Das ökonomisch rationale Steuersystem, in: *Weltwirtschaftl. Archiv*, Bd. 86 (1961), S. 232 ff.). Zu diesem Versuch ist zu sagen, daß eine Beschränkung auf ökonomische Rationalität bei der Bestimmung eines rationalen Steuersystems zu wenig fruchtbar ist. Ein solches System kann nur sinnvoll eruiert werden unter Berücksichtigung aller mit der Besteuerung verbundenen Ziele. Was *Hedtkamp* im wesentlichen gibt, ist eine Übersicht über die Anknüpfungspunkte der Besteuerung. Bei den einzelnen Steuerarten werden dann noch „zweckrationale“ Betrachtungen angestellt.

⁵ Organische Steuerreform. Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1953; Grundlagen und Möglichkeiten einer organischen Finanz- und Steuerreform, herausgegeben vom Institut „Finanzen und Steuern“, Bonn, 3 Bände; Probleme einer Finanz- und Steuerreform, herausgegeben vom Bund der Steuerzahler, Stuttgart, 2 Bände; *Hans Ritschl*, Die große Steuerreform, Gutachten 1953; *Günter Schmolders*, Organische Steuerreform (Grundlagen, Vorarbeiten, Gesetzentwürfe), Berlin 1953. Diskussionsbeiträge des Arbeitsausschusses für die Große Steuerreform. Ein Bericht an den Finanzausschuß des Bundesrats, herausgegeben von *H. Troeger*, Stuttgart 1954.

⁶ Das Institut „Finanzen und Steuern“ hat 1962 neue Vorschläge zur Finanz-

Als sich Ende der sechziger Jahre in der Bundesrepublik die politischen Bestrebungen verstärkten, nach der Umgestaltung der Umsatzsteuer (Übergang zur Mehrwertsteuer) eine umfassende Steuerreform in Angriff zu nehmen, wurde eine aus Praktikern und Wissenschaftlern zusammengesetzte Steuerreformkommission gebildet, die entsprechende Reformvorschläge ausarbeiten sollte und 1971 ihren Bericht vorlegte⁷. Auch hier handelte es sich um eine „zeit- und raumbezogene“ Stellungnahme zur Neugestaltung der Steuern. Dies dürfte für jede zur Vorbereitung einer konkreten Steuerreform erarbeitete gutachtliche Stellungnahme zutreffen. Je umfassender eine solche ist, desto mehr gehen allerdings Erörterungen und Erwägungen von allgemeiner Bedeutung in sie ein. Dies zeigt sich am deutlichsten an dem 1966 veröffentlichten sechsbändigen Kommissionsbericht für Kanada (sog. *Carter-Report*)⁸.

Ist es nicht ein utopisches Unterfangen, eine überspannte Zielsetzung, die zweckmäßigste Gestalt der Besteuerung schlechthin bestimmen zu wollen? Die Frage ist sicherlich zu bejahen, wenn die gesuchte Gestalt der Besteuerung für alle Zeiten und Völker gelten soll. Eine bestimmte Gestalt ist auf der einen Seite bedingt durch ein gegebenes System von Zielen mit festliegender Rangordnung, auf der anderen von einer Vielzahl von faktischen Umständen, auf die die Besteuerung Rücksicht zu nehmen hat. Beide Bedingungsgruppen können, was bereits festgestellt wurde, nach Zeit und Ort sehr unterschiedlich beschaffen sein. Hält man das Zielsystem fest, so ergeben sich noch immer sehr disparate Steuergestaltungen für verschiedenartige Faktenkonstellationen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß es sinnlos wäre, „Optimalgestaltungen“ der Gesamtbesteuerung konstruktiv zu entwickeln, wobei man sowohl die Zielsysteme als auch die faktischen Voraussetzungen variieren kann. So kann man beispielsweise von Zielsystemen ausgehen, die von allgemeinerer Bedeutung und praktisch weitgehend in Geltung sind, und dann in der Weise variieren, daß man spezielle Ziele, die nur von Fall zu Fall bedeutsam sind, hinzufügt. Auf der anderen Seite kann man zunächst von „idealen“ faktischen Bedingungen ausgehen und dann typische Fälle von weniger günstigen Bedingungen berücksichtigen. Man kommt so zu einer ganzen Skala von Steuergestaltungen, die jeweils für sich als optimal bezeichnet werden

und Steuerreform vorgelegt, die also auf die 60er Jahre zugeschnitten waren (Institut „Finanzen und Steuern“, Grundlagen und Möglichkeiten einer organischen Steuerreform – Zur Neuordnung der Finanzverfassung und des Steuersystems –, Bonn 1962). Zur Reform der direkten Steuern hat sich 1967 der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen geäußert in seinem „Gutachten zur Reform der direkten Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer und Erbschaftsteuer) in der Bundesrepublik Deutschland“ (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 9).

⁷ Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971.

⁸ Report of the Royal Commission on Taxation, Ottawa 1966.

können. Unter weniger günstigen Bedingungen wird man auch Steuern in das Gesamtsystem einbeziehen müssen, die man unter günstigen Bedingungen nicht vorschlagen wird.

Unabhängig von der Frage der optimalen Gestaltung der Gesamtbesteuerung ergibt sich im Rahmen einer normativen Betrachtung der Steuern das Problem der optimalen Gestaltung der einzelnen Steuern (wiederum unter bestimmten Zielsetzungen und in Anpassung an die faktischen Umstände)⁹. Die Optimalgestalt der Gesamtbesteuerung muß dann abgeleitet werden unter Berücksichtigung der Ergebnisse der normativen Einzelbetrachtung. Bevor nicht die Einzelsteuern untersucht sind und festgestellt ist, was sie leisten können, kann jedenfalls keine endgültige Antwort bezüglich der optimalen Gesamtgestalt gegeben werden. Andererseits ist jede Einzelsteuer mit dem Blick auf das Ganze zu betrachten. Die Fragestellung darf nicht nur lauten: wie kann die betreffende Steuer an sich optimal gestaltet werden?; vielmehr ist genauso wichtig die Frage: welche Stellung kann die Steuer im Rahmen der optimalen Gesamtgestaltung einnehmen? Gesamtbetrachtung und Einzelbetrachtung müssen also ständig miteinander verbunden sein. Die Darstellung weicht damit notwendigerweise von der heute üblichen, bei der die sog. allgemeine Steuerlehre und die die einzelnen Steuern behandelnde spezielle Steuerlehre ziemlich unverbunden nebeneinanderstehen, ab^{10 11}. Die Ausgangsbasis bilden natürlich allgemeine Erwägungen. Es müssen die Prinzipien (Ziele) klargelegt werden, an denen die Gestaltung der Besteuerung zu orientieren ist, es müssen die wirtschaftlichen Tatbestände ermittelt werden, an die die Besteuerung anknüpfen kann, usw. Aber sehr bald kommt der Punkt, an dem man in die „Details“ gehen muß. Die allgemeinen Erwägungen

⁹ Selbst für Steuern, die man in ein Optimalsystem auch unter ungünstigsten Voraussetzungen nicht aufnehmen würde, ist dieses Problem relevant, solange solche Steuern in der Realität vorkommen. Die Ableitung der optimalen Gestaltung dieser Steuern hat dann immer noch den Sinn zu zeigen, bei welcher Gestaltung die betreffenden Steuern am wenigsten nachteilig wirken. Wir können und werden dieses Problem jedoch vernachlässigen.

¹⁰ Es soll hier selbstverständlich nicht bestritten werden, daß es durchaus sinnvoll ist, die Besteuerung im ganzen im Rahmen einer Allgemeinen Steuerlehre unter bestimmten Gesichtspunkten zu betrachten, wie es z. B. *Günter Schmolders* getan hat (*Günter Schmolders*, Allgemeine Steuerlehre, 4. Aufl., Berlin 1965). Ebenso wenig soll der Nutzen einer monographischen Darstellung einzelner Steuern und ihrer Probleme (vgl. z. B. *Fritz Neumark*, Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung, Bern 1947) auch nur im geringsten in Frage gestellt werden.

¹¹ Die Allgemeine Steuerlehre von *Adolph Wagner* (*Adolph Wagner*, Finanzwissenschaft, 2. Teil: Theorie der Besteuerung, Gebührenlehre und allgemeine Steuerlehre, 2. Aufl., Leipzig 1890, 5. Buch: Allgemeine Steuerlehre) zielte auf die Erarbeitung eines rationalen Steuersystems und begnügte sich nicht mit der Betrachtung von Problemen, die mit der Besteuerung generell aufgeworfen werden. Ihr Anliegen lag also in der Linie, die wir verfolgen. Auch *Albert Schäffle* entwickelte ein Steuersystem (*Albert Schäffle*, Die Steuern, Allgemeiner Teil, Leipzig 1895, 3. Buch, I. Hauptabteilung, V. Abschnitt).

müssen abgebrochen werden, sobald es klar ist, worauf es bei der Untersuchung der Einzelsteuern ankommt. Der allgemeine Teil dient nur der Vorbereitung. Es wird gleichsam der Sauerteig angemacht, der das Ganze durchzieht. Am Beispiel der sog. Steuerwirkungen soll dies kurz anschaulich gemacht werden. Die allgemeine Erörterung hat hier nur zu klären, welche Wirkungen für die Beurteilung der einzelnen Steuern relevant sind bzw. bis zu welchem Punkt es Sinn hat, solche Wirkungen in die finanzpolitischen Erwägungen einzubeziehen. Besonders wichtig wird die Frage sein, welche Wirkungen vermieden werden sollten. Bei der Überprüfung der einzelnen Steuern muß dann untersucht werden, ob und gegebenenfalls wie durch eine geeignete Gestaltung dieser Steuern die Vermeidung solcher Wirkungen möglich gemacht werden kann.

Auf welche Schwierigkeiten man bei dem Streben, bestimmte Ziele zu verwirklichen, in der Realität stößt, ob man kapitulieren muß, oder ob und wie man, u. U. behelfsmäßig, mit diesen Schwierigkeiten fertig werden kann, kann immer nur die ganz konkrete Einzeluntersuchung zeigen. Von der abstrakten Welt der Ziele und theoretischen Möglichkeiten her wird in die reale Welt der harten Fakten vorgestoßen, dabei müssen vielfach Illusionen platzen und Kompromisse in Kauf genommen werden. Statt der nicht realisierbaren Ideallösung muß die zweit- oder drittbeste Lösung ermittelt werden. Dies ist im großen der Gang der Untersuchung. Das Ganze ist von einem roten Faden durchzogen: Optimalgestaltung bezogen auf das Zielssystem im Rahmen der durch die Faktenkonstellationen gegebenen Möglichkeiten. Die Untersuchung der Optimalgestalt der Einzelsteuern ist ein Teil des Ganzen, hat aber, wie bereits angedeutet, ihren selbständigen Wert.

Es ist selbstverständlich, daß von den konkret vorliegenden Steuergestaltungen (z. B. in der Bundesrepublik) zunächst einmal völlig abstrahiert wird. Die Arbeit beginnt auf dem Reißbrett. Das bedeutet aber beileibe nicht, daß man auf die Erfahrungen, die bisher mit den einzelnen Steuern gemacht worden sind, nicht Rücksicht zu nehmen hat. Das genaue Gegenteil ist der Fall. Sobald man auf die Fakten stößt (die Steuerwiderstände im weitesten Sinne des Wortes), hat man alle bisher vorliegenden Erfahrungen so umfassend wie möglich in die Erwägungen einzubeziehen. Auf die unmittelbare politische Realisierbarkeit des abgeleiteten Systems ist jedoch nicht Rücksicht zu nehmen. Die Erwägungen dürfen nicht mit einem Seitenblick auf Fragen angestellt werden wie: Was ist im Augenblick politisch durchsetzbar? Wie weit kann eine Reform getrieben werden, ohne daß eine krisenhafte Situation befürchtet werden muß? Auf welchem Wege, d. h. mit welchen konkreten Reformschritten man die vorgefundene Gestaltung der Besteuerung in die – unter Berücksichtigung der für die Besteuerung relevanten besonderen Bedingungen der betreffenden Volkswirtschaft und der Staatsverwaltung sowie der psychischen Eigenarten der Bevölkerung – optimale Gestaltung umwandeln kann, ist eine Frage für sich und als solche nicht Gegenstand einer

„reinen Theorie der Finanzreform“, um den *Lampeschen* Ausdruck zu verwenden. Die Wissenschaft kann sich nur darauf verlassen, daß ihre Lehre, wenn sie richtig ist, langsam auf die praktische Politik ausstrahlt¹². Wenn die Politiker sie rezipieren, so liegt es an ihnen, sich zu überlegen, welcher praktische Weg am besten zum Ziele führt¹³.

Hinsichtlich der politischen Willensbildung wird durchweg angenommen, daß sie auf parlamentarisch-demokratischem Wege erfolgt, daß also die Gesetzgebung durch Abstimmung der frei gewählten Volksvertreter zustande kommt und keinerlei autoritäre Elemente beigemischt sind. Die Ableitung einer optimalen Gestalt der Besteuerung bedeutet – dies muß klar gesehen werden – in keiner Weise, daß die Wissenschaft der Politik Vorschriften machen will und nun von der Wissenschaft her ein autoritärer Zug in die Politik hereingetragen werden soll. Die Wissenschaft sagt den Politikern ja nur, welche Konsequenzen sich aus bestimmten Zielen ergeben und welche Wege für die Zielverwirklichung am geeignetsten sind. Sie stellt jene grundlegenden Überlegungen an, zu denen der Politiker im Trubel des Tagesgeschehens nicht kommt. Nur der Wissenschaftler hat genügend Distanz und zeitlichen Spielraum, um die Zusammenhänge von Grund auf zu durchdenken. Wenn er dem Politiker Richtlinien in die Hand gibt, so nimmt er keinen Einfluß auf die Zielvorstellungen, sondern lediglich auf das Urteil über die Eignung bestimmter Methoden für die Zielrealisierung. Er ermöglicht es dem Politiker, die Konsequenzen und Realisierungsmöglichkeiten seines Wollens besser zu überblicken, auf die politische Willensrichtung selbst wirkt er nicht ein. Wenn die Wissenschaft Vorschläge zur optimalen Gestaltung der Besteuerung macht, so ist dies allerdings etwas mehr, als wenn sie nur darauf hinweist, was zu beachten ist, wenn die Besteuerung im ganzen systemvoll sein soll, d. h. so beschaffen, daß die Elemente aufeinander abgestimmt sind. Wenn sie lediglich die Richtlinien entwickelt, die den „Systemcharakter“ der Besteuerung sichern sollen, so beschränkt sie sich darauf, formale Kriterien zu ermitteln. Richtlinien für eine Optimalgestalt der Besteuerung dagegen sind materieller Art, sie stellen konkrete Gestaltungsvorschläge dar. Doch diese gelten, um dies nochmals zu sagen, nur, wenn die Ziele akzeptiert werden,

¹² Wir teilen den Optimismus *Schmölders'*, der schreibt (Allgemeine Steuerlehre, S. 218): „... scheitern auch die meisten derartigen rationalen Steuervorschläge zunächst an den massiven Interessenteneinflüssen, so pflegt sich doch auf lange Sicht das der besonderen Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur am besten angepaßte und dem Gerechtigkeitsempfinden der öffentlichen Meinung entsprechende Steuersystem durchzusetzen, wenn auch oft erst in jahrzehntelanger Entwicklung, so daß die Wissenschaft nicht darauf verzichten kann, an der Weiterentwicklung des Steuersystems nach besten Kräften mitzuarbeiten.“

¹³ Wie schwierig diese Überlegungen unter Berücksichtigung der zahlreichen involvierten Interessen sind, konnte der Verfasser 1970–1972, als er mit der Planung und Vorbereitung einer umfassenderen Steuerreform für die Bundesrepublik an verantwortlicher Stelle betraut war, selbst feststellen.

und die Entscheidung über die Ziele bleibt unabhängige Entscheidung der Politiker.

Eine weitere Grundannahme, die durch die ganze Darstellung hindurch aufrechterhalten wird, besteht darin, daß die Wirtschaftsordnung marktwirtschaftlicher Art ist, daß sich also die Güterproduktion im wesentlichen in privaten Unternehmungen vollzieht und volle Dispositionsfreiheit der Einzelnen besteht. Erst am Schluß des Buches werden in einem kurzen Anhang die einer sozialistischen Wirtschaftsordnung (mit vorwiegender Produktion in Staatsbetrieben, ohne oder mit zentraler Planung) adäquaten Besteuerungsmethoden behandelt. Die Annahmen über die Wirtschaftsstruktur, die staatliche Struktur und die psychisch-sozialen Gegebenheiten werden im Laufe der Untersuchung modifiziert. Zunächst wird von den günstigsten Bedingungen (hoher Grad der Rechenhaftigkeit der Wirtschaft, zentralistische Organisation des Staates, hohe Steuermoral usw.) ausgegangen, und später werden dann typische Fälle weniger günstiger Bedingungen behandelt werden.

Es braucht wohl kaum gesagt zu werden, daß die Untersuchung zahlreiche Schwierigkeiten in sich birgt und daß es kaum möglich ist, auf alle auftauchenden Fragen eine völlig befriedigende Antwort zu geben. Einen sehr groben Versuch, die Optimalgestalt des Steuersystems unter günstigen Voraussetzungen abzuleiten, hat der Verfasser bereits früher unternommen¹⁴. In diesem Buch wird nun das Problem, eine optimale Gestaltung der Besteuerung wissenschaftlich abzuleiten, in viel intensiverer Weise in Angriff genommen. Nicht nur die Optimalgestalt der Besteuerung im ganzen, sondern auch diejenige der einzelnen Steuern soll bestimmt werden. Das Ziel ist eine „Steuerlehre“, die der praktischen Finanzpolitik den Weg weisen kann in allen grundsätzlichen und auch in möglichst vielen Einzelfragen.

Bevor wir in die Untersuchung eintreten, muß noch die folgende grundsätzliche Frage angeschnitten werden. Kann die Optimalgestalt der Besteuerung überhaupt als Problem für sich behandelt werden? Ist nicht die Gestaltung der Steuern so eng mit der Entscheidung über die Höhe und Zusammensetzung der Staatsausgaben verbunden, daß sie nur in Verbindung mit dieser gesehen werden kann und jede verselbständigte Betrachtung unzulässig ist? Hierauf kann zunächst geantwortet werden, daß in der praktischen Finanzpolitik die Entscheidung über die Staatsausgaben normalerweise nicht mit Entscheidungen über die Struktur der Besteuerung in Verbindung gebracht wird. Werden wegen einer Steigerung der als notwendig erachteten Staatsausgaben höhere Steuereinnahmen erforderlich, die sich nicht (als Folge einer wirtschaftlichen Expansion) von selbst einstellen, so erhöht man die Steuersätze, ändert aber nicht die Art der Besteuerung. Eine gewisse Verschiebung

¹⁴ *Heinz Haller*, Finanzpolitik. Grundlagen und Hauptprobleme, 5. Auflage, Tübingen und Zürich 1972, III. Kapitel, 4. Abschnitt: „Die Problematik eines rationalen Steuersystems“.

zwischen den Gewichten der einzelnen Steuern und damit in der quantitativen Steuerstruktur wird allerdings in der Regel eintreten, weil man nicht bei allen Steuern die Sätze parallel erhöhen, sondern sich darauf beschränken wird, die Erhöhung bei einer Steuer oder allenfalls bei einigen wenigen Steuern vorzunehmen. Die qualitative Gestaltung der Steuern im ganzen und im einzelnen kann man innerhalb erheblicher Schwankungsbereiche der Staatsausgaben unverändert lassen. Klettern die Staatsausgaben, gemessen am Sozialprodukt, auf eine sehr große Höhe und rücken somit die berühmten „Grenzen der Besteuerung“ in die Nähe, so gilt dies allerdings nicht mehr. Infolge der nun einsetzenden gesteigerten „Steuerempfindlichkeit“ der Bevölkerung wird man in dieser Situation meist gezwungen sein, einen Umbau der qualitativen Besteuerungsstruktur vorzunehmen.

Mit diesen Feststellungen ist jedoch die oben angeschnittene Frage noch nicht voll beantwortet. Man kann ja der Meinung sein, das geschilderte Verfahren der finanzpolitischen Praxis sei unzulässig oder zumindest problematisch. Anzustreben sei eine *uno-actu*-Entscheidung über die Staatsausgaben und die von den einzelnen aufzubringenden Finanzierungsbeiträge. Diese Beiträge müßten im Zusammenhang mit den gewünschten Staatsleistungen gesehen werden. Ob es praktisch möglich ist, einen solchen Zusammenhang herzustellen, muß erst untersucht werden. Bei der Diskussion der verschiedenen Spielarten des sog. Äquivalenzprinzips (*benefit principle*), die bei der Erörterung der Grundprinzipien der Besteuerung gleich zu Beginn der Untersuchung vorzunehmen ist, wird uns diese Frage beschäftigen. Es kann also eine Antwort hierauf nicht vorweg gegeben werden.

Das Vorhaben ist nun soweit umrissen, die Vorfragen sind soweit geklärt, daß wir mit der materiellen Untersuchung beginnen können.

I. Kapitel

DIE FUNDAMENTALPRINZIPIEN DER ÖFFENTLICHEN ABGABENERHEBUNG UND IHRE ANWENDUNG

§ 1 Vorbemerkung: Notwendigkeit öffentlicher Abgaben

Wie immer man den Staat philosophisch deuten, welchen Wert man ihm auch zumessen mag, feststeht, daß von einem bestimmten Zivilisationsgrad ab die menschliche Gesellschaft bisher nicht ohne diese Einrichtung ausgekommen ist. Nur im Rahmen der staatlichen Organisation, die dem einzelnen gewisse Verhaltensnormen aufzwingt, hat sich bis heute ein geordnetes, „zivilisiertes“, durch gegenseitige Rücksichtnahme gekennzeichnetes Zusammenleben der Menschen als möglich erwiesen. Nach bisheriger Erfahrung ist der Staat somit eine notwendige Einrichtung für jede höhere Form menschlicher Existenz, und von den Lehren, die ihn für eine überwindbare, zeitgebundene Erscheinung halten, hat noch keine ihre Bestätigung erfahren.

Die staatliche Organisation, in die der Mensch hineingeboren wird und in deren Schoß er lebt auf jedem Punkt des Erdballs, kann nicht existieren, ohne daß laufend materielle Aufwendungen erfolgen. Es genügt nicht, daß einmal Rechtsvorschriften geschaffen werden, an die sich jeder zu halten hat. Das Einhalten der Vorschriften muß durch erzieherische Bemühungen gesichert und notfalls durch Polizei und Gerichte erzwungen werden. Die Vorschriften müssen sich ständig ändernden Gegebenheiten angepaßt werden. Mancherlei staatliche Aufgaben treten zu den aus der „Ordnungsfunktion“ des Staates erwachsenden hinzu. Es müssen gemeinschaftliche Einrichtungen geschaffen werden, die allen Bewohnern des Staatsgebietes zur Verfügung stehen. Die Bereitstellung solcher Einrichtungen ist z. B. überall da vonnöten, wo die Bedarfsdeckung auf privatwirtschaftlicher Basis zu unerträglichen Komplikationen (Beispiel: Straßen) oder der Gefahr von Versorgungsstörungen (Wasser) oder einer unzureichenden Versorgung (Schulen) führen würde. In bestimmten Bereichen ist die Notwendigkeit der Bedarfsdeckung über staatliche Einrichtungen unbestritten, in anderen gehen die Meinungen über die zweckmäßige Grenzziehung zwischen öffentlicher und privater Bedarfsdeckung auseinander. Ein wichtiges Motiv für die öffentliche Bedarfsdeckung besteht darin, eine Mindestversorgung aller Staatsbürger zu errei-

chen. Damit ist eine weitere Funktion des Staates berührt, die man als „soziale Funktion“ bezeichnen kann. Der Staat hat für die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz seiner Staatsbürger zu sorgen. Schließlich steht jeder Staat, solange es keine weltumspannende staatliche Ordnung gibt, deren Anerkennung von einer „Weltpolizei“ und einem „Weltgerichtshof“ garantiert wird, solange vielmehr die Gefahr der Gewaltanwendung durch einzelne Staaten oder Staatengruppen zur Durchsetzung territorialer oder sonstiger Interessen fort dauert und es immer wieder an einzelnen Stellen zur Gewaltanwendung kommt, vor der Notwendigkeit, eine Streitmacht zu unterhalten, um sich gegen drohende Angriffe von außen zu schützen.

Die laufend erforderlichen Aufwendungen bestehen in Dienstleistungen aller derjenigen, die mit der Durchführung der oben kurz skizzierten Aufgaben betraut sind, und in Sachgütern kurzlebiger und dauerhafter Art, die bei der Bewältigung dieser Aufgaben und zur Vornahme der Bedarfsdeckung über den Staat benötigt werden. Sie müssen von der Gesamtheit der Staatsbürger bzw. Einwohner eines Staatsgebietes aufgebracht werden. In primitiven Wirtschaftsformen – mit vorwiegender Naturalwirtschaft – und in kleinen Staatsgebilden kann die Aufbringung ganz oder überwiegend natural erfolgen in Form ehrenamtlicher Dienste und als Ablieferung von Gütern an den Staat. Im Rahmen der Geldwirtschaft spielt die naturale Aufbringung nur noch eine Rolle im Bereich der Verteidigung (Wehrdienstleistungen) und sehr beschränkt in der Form ehrenamtlicher Tätigkeiten, vorwiegend in kleinen Staatsgebilden und in den lokalen Teilgliederungen größerer Staaten. Die vom Staat benötigten Sachgüter werden auf kommerziellem Wege, also durch Kauf, beschafft und ebenso der weitaus größte Teil der personellen Dienste: der Staat beschäftigt Beamte und sonstige Bedienstete. Die Aufbringung der materiellen Mittel durch die Staatsangehörigen muß also in der Form erfolgen, daß diese Geldbeträge an den Staat abführen, die dieser dann zur Bezahlung der gekauften Güter und Dienste sowie für Unterstützungsleistungen (Sozialausgaben) verwendet. Die Abführung von Geldbeträgen führt in indirekter Weise zu einer Einengung der privaten Verfügungsmöglichkeit der Staatsbürger über Güter und Dienste, während Abgaben in naturaler Form diese Wirkung unmittelbar haben¹.

Sofern der Staat gewisse Dienste in erwerbswirtschaftlicher Weise zur Verfügung stellt und daraus kommerzielle Einkünfte (Nettogewinne) erzielt, benötigt er in deren Umfang natürlich keine Finanzierungsbeiträge der Staatsbürger. Solche Einnahmen können aber in einem marktwirtschaftlichen System, in dem der Staat nur dann Produktionen selbst übernimmt, wenn

¹ Ob die Einschränkung der privaten Verfügungsmöglichkeit in beiden Fällen den gleichen Umfang hat, hängt allerdings davon ab, ob die Abführung von Geldbeträgen zu einer Vergrößerung der für Nachfragezwecke verwendeten Geldmenge führt oder nicht. Nur im letzten Fall ist das Ausmaß der Einschränkung unabhängig von der Aufbringungsform.