

Backhaus, Jürgen G.; Wagner, Richard E.

Working Paper

Finanzpolitik in der Demokratie: Eine neo-cameralistische Einschätzung der zeitgenössischen Haushaltswirtschaft

Diskussionsbeiträge - Serie B, No. 4

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Backhaus, Jürgen G.; Wagner, Richard E. (1979) : Finanzpolitik in der Demokratie: Eine neo-cameralistische Einschätzung der zeitgenössischen Haushaltswirtschaft, Diskussionsbeiträge - Serie B, No. 4, Universität Konstanz, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft und Statistik, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/92534>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

FACHBEREICH
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT UND STATISTIK
UNIVERSITÄT KONSTANZ

FINANZPOLITIK IN DER DEMOKRATIE
Eine neo-cameralistische Einschätzung der
zeitgenössischen Haushaltswirtschaft

Jürgen Backhaus
und
Richard E. Wagner

Serie B - Nr. 4

DISKUSSIONSBEITRÄGE

D-7750 Konstanz
Postfach 7733

Serie B:

Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Nr. 4

FINANZPOLITIK IN DER DEMOKRATIE

Eine neo-cameralistische Einschätzung der
zeitgenössischen Haushaltswirtschaft

Jürgen Backhaus
und
Richard E. Wagner

Serie B - Nr. 4

21. März 1979

Ag 2295 79 Weltwirtschaft
Kris

Vorläufig und vertraulich

Nicht ohne schriftliche Zustimmung des Autors zitieren

Kommentare werden erbeten

© 87646

Serie A: Volkswirtschaftliche Beiträge

Serie B: Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Serie C: Betriebswirtschaftliche Beiträge (in Vorbereitung)

Jürgen Backhaus und
Richard E. Wagner

FINANZPOLITIK IN DER DEMOKRATIE

Eine neo-cameralistische Einschätzung der zeitgenössischen
Haushaltswirtschaft

- I Politisch-Ökonomische Interdependenz
- II Theorie, Beratung und Politisches System
- III Finanzpolitische Traditionen
- IV Interpretation des Cameralismus
- V Die zeitgenössische Bedeutung des Cameralismus
- VI Die Herausforderung der Wirtschaftspolitik durch die
Demokratie
- VII Gibt es einen grundsätzlichen Unterschied zwischen
dem Staat und einer Privatwirtschaft?

I

Es gehört wohl zu den bemerkenswerten Entwicklungen dieses Jahrhunderts, daß Wirtschaft und Politik eine immer engere Verzahnung eingehen und dies von den Beteiligten auch bewußt so gesehen wird. Die Wirtschaftspolitik ist ganz augenfällig in den Vordergrund der tagespolitischen Auseinandersetzungen gerückt und für viele Wirtschaftszweige werden entscheidende Daten von der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik und in überstaatlichen Organisationen gesetzt. Ein Teil dieser Aktivitäten ist auch volkswirtschaftlich ohne weiteres quantitativ erfaßbar und schlägt sich zum Beispiel in der Entwicklung der *Staatsquote* nieder. Aber ein solches rein quantitatives Maß vermittelt nur einen sehr begrenzten Eindruck von den vielfältigen Beziehungen

zwischen Staat und Wirtschaft; ein quantitatives Maß für die Bedeutung des Staates in der Wirtschaft, so wird die Staatsquote oft argumentativ verwandt, verstellt insbesondere den Blick für die vielfältigen qualitativen Einflußnahmen politischer Organe auf die Wirtschaft und das nichtstaatliche Leben ganz allgemein. Diese Einflüsse pflegen sich in öffentlichen Haushalten nicht oder nur in Spuren niederzuschlagen. Sie lassen sich auch quantitativ ökonomisch nicht ohne weiteres fassen. Einige Beispiele staatlichen Eingreifens in die Wirtschaft sind trotzdem offensichtlich, wie die Wertbeständigkeit oder Erosion der Währung, wirtschaftliche Stabilität oder Schwankungen im Einklang mit den Legislaturperioden, oder auch die direkte Teilnahme staatlicher Organe an wirtschaftlichen Prozessen. Anderes gerät, insbesondere auch in seinen quantitativen Auswirkungen, schwerer in den Blick, wie etwa die Wirtschaftsverwaltung (Regulierung) von Handel, Industrie und Gewerbe in vielfach gestuftem Ausmaß, die Lenkung und Umverteilung von Ressourcen und Vermögen durch Steuern, Gebühren und Subsidien, deren letztendliche Wirkungen auch versierten Inzidenzforschern ein Buch mit sieben Siegeln bleibt, oder die gesamtwirtschaftliche Lenkung der Kapitalakkumulation und -konsumtion durch die Steuerung öffentlicher, halböffentlicher und privater Kapitalanlagen und Vermögensbildungsprogramme, um nur einiges zu nennen. Damit ist die Aufzählung jedoch noch keineswegs abgeschlossen. Dies hängt mit der prinzipiellen Substitutionsmöglichkeit quantitativer und qualitativer Staatspolitik zusammen. Im Prinzip läßt sich ein Hoheitsstaat vorstellen, der ganz auf die Steuererhebung verzichtet, jedoch durch Gesetz, Verordnung und Verwaltungsakt genau dieselbe Politik betreibt wie der unsrige heute; und umgekehrt läßt sich ein Staatswesen denken, das von der Steuererhebung abgesehen ganz auf die Ausübung von Hoheitsrechten verzichtet, so daß jede Politik Finanzpolitik wäre. Damit unterläge aber auch jede politische Maßnahme ausnahmslos den klassischen Budget-Prärogativen des Parlaments. Natürlich sind beide gedachten Staatswesen, das einzig auf den Verwaltungsakt und das einzig auf den Verwaltungsvertrag gegründete, abstrakte Chimä-

ren; denn die Substitutionsbeziehung zwischen beiden Formen, Politik zu betreiben, ist nicht linear, sondern konvex. Das heißt, je weiter man sich auf ein Extremum hin zubewegt, desto weniger effektiv wird die einseitige Art, Politik zu betreiben; der Aufwand, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, wird größer und größer. Die Erwägung zeigt jedoch, daß die Grenze zwischen Finanzpolitik und hoheitlicher Verwaltung, die eine Grenze der disziplinierten Betrachtungsweise darstellt, fließend ist; im praktisch-politischen Geschäft bleibt sie eine Frage der Opportunität. Wer so einzeldisziplinär fixiert die Bedeutung des Staatshandelns abschätzen will, verschätzt sich systematisch.

Das Gesagte läßt sich graphisch illustrieren: Man setze gegeneinander

- a) die Entwicklung der Steuerlast;
- b) die Entwicklung der Staatsquote in konventioneller Berechnung;
- c) die Entwicklung des Umfanges der Gesetz- und Verordnungsblätter von Bund, Ländern, Gemeinden und sonstigen Gebietskörperschaften, wobei zu berücksichtigen ist, daß durch drucktechnische Variation der Seitenumfang relativ gedrückt worden ist. Die letztgenannte qualitative Approximation der Staatsquote unterschied sich systematisch von der konventionell berechneten Unterscheidung.

Der Finanzwissenschaft ist es immer schwerer gefallen, im Rahmen der traditionellen Kategorien klassischer Staatstätigkeiten diesen Entwicklungen auch wissenschaftlich Rechnung zu tragen. Die zugrunde liegende Schwierigkeit beruht allzu häufig darauf, daß die traditionelle Finanzwissenschaft den Hauptakteur innerhalb ihres Erkenntnisobjektes, den demokratischen Gruppenstaat, der

sich durch Finanzpolitik finanzwirtschaftlich wirksam äußert und verwirklicht, gar nicht richtig ins Visier bringt. Dies gilt erstaunlicherweise für die Finanzwissenschaft sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in der deutschsprachigen Ökonomie, obwohl doch beide recht unterschiedlich sind. Diese Entwicklung ist eingetreten, obwohl schon seit Generationen wieder und wieder für eine andere, den Staat zentral mit einbeziehende Sichtweise argumentiert worden ist, etwa von *Schäffle*, *Schmoller* und *Wagner*, *Goldscheid*, *Puviani*, *Pareto* oder *Buchanan*.

Ausnahme bleibt nach wie vor eine Betrachtungsweise, die nicht an der Allerweltsweisheit vorbeigeht, daß staatliches Handeln das Werk von Politikern und Beamten ist, die bestimmten Motivationen folgen im Rahmen der Bedingungen, die die Organisation des politischen Gemeinwesens vorgibt; und daß beides: Motivationen und Bedingungen sich prinzipiell angeben lassen, so daß auch das staatliche Verhalten und die daraus insbesondere resultierende **F i n a n z p o l i t i k** prognostizierbar ist und sich der politisch-ökonomischen Analyse keineswegs entzieht.

II

Der Verzicht auf die systematische und sowohl theoretisch als auch empirisch begründete Einbeziehung des Staatshandelns im Sinne einer politisch-ökonomischen Theorie des Handelns politischer Akteure in die Theorie der öffentlichen Wirtschaft, und hier insbesondere in die Finanztheorie und die ihr zugehörige theoretische Finanzpolitik, hat dazu geführt, daß sich ein gut Teil der Theoriebildung und der finanzwissenschaftlichen Literatur von der Finanzwirtschaft demokratischer Gemeinwesen soweit entfernt hat, daß man als Finanzwissenschaftler auch oft ohne ein realistisches Verständnis von der Funktionsweise finanzwirtschaftlicher Institutionen auskommt, ohne daß dabei die wissenschaftliche Reputation Schaden nehmen müßte. Wir haben den Eindruck, daß aus diesen Gründen die Finanzwissenschaft, die als

theoretische Finanzpolitik ja allemal politisch nicht folgenlos bleiben kann, wegen des mangelnden Verständnisses der Wirkungsweise finanzwirtschaftlicher Institutionen im demokratischen Gruppenstaat auch selbst dazu beigetragen hat, daß manche dieser Institutionen eine problematische Entwicklung genommen haben und sich typische Verhaltensabläufe eingespielt haben, an denen wissenschaftliche Kritik nicht ohne weiteres vorbeigehen sollte.

Eine integrierte Vorgehensweise, die eine realistische Analyse des Staatshandelns mit methodisch und empirisch gesicherter finanzwissenschaftlicher Theorie verbindet, besitzt gegenüber anderen Ansätzen den Vorteil, daß die Einheit zwischen Politik und Ökonomie auch in wohlfahrts-theoretischer Absicht erreicht werden kann; dies hat die positive Folge, daß sich der Rat des Wirtschaftswissenschaftlers an den Politiker nicht etwa gegen den Ratsuchenden wendet, der ihn befolgt; weil der Ratgeber die Bedingungen, unter denen politische Unternehmer tätig sind, in seine Erwägungen nicht mit einbezogen hat. Denn Aufgabe der Politik ist nicht die Verwirklichung der Idealvorstellungen von Wissenschaftlern. So wie der Bäcker das Brot nicht bäckt, um dem öffentlichen Wohl zu dienen, sondern seines Unterhalts wegen, so wenig leitet den Politiker das öffentliche Wohl, der sich um seine Wiederwahl bemüht; aber so wie der Bäcker gleichwohl dem öffentlichen Wohl dient, indem er seinem eigenen Interesse folgt, so wichtig ist es, daß das Entsprechende für den Politiker ebenfalls gilt; die Ökonomie hat sich seit *Adam Smith* bemüht, die Bedingungen der erstgenannten Interessenharmonie herauszufinden; eine erfolgreiche theoretische Wirtschaftspolitik muß auch den zweiten Schritt gehen, und die Bedingungen der Harmonie der Interessen der wirtschaftlichen und politischen Unternehmer auf der einen, der Konsumenten und Staatsbürger auf der anderen Seite herausarbeiten.

III

Geht man um drei bis vier Jahrhunderte zurück, so stößt man auf die Anfänge der heutigen Finanzwissenschaft, die im 17. und 18. Jahrhundert die Cameralisten für die deutschen und österreichi-

schen Mittelstaaten, für ihre Fürsten und Könige entwickelt hatten. Diese cameralistischen Autoren hatten sich einer faszinierenden Aufgabe unterzogen. Nach den Verwüstungen des Dreißigjährigen Krieges bedrängte die Könige und Fürsten sowie ihre Völker ein Problem gleichermaßen: die Notwendigkeit einer drastischen Erhöhung der Einnahmen der öffentlichen wie der privaten Haushalte. Die traditionelle und offensichtliche Methode der Besteuerung im Interesse der öffentlichen Haushalte nun schied in dieser Situation weitgehend aus; erstens wegen der objektiven Kargheit geeigneter Besteuerungsobjekte; zweitens wegen enormer Steuerwiderstände; und drittens, weil weitere Besteuerung nur die Steuerbasis noch stärker erodiert hätte, als sie es ohnehin war; andererseits war eine praktische Lösung dringend geboten, aus der Sicht der Fürsten, weil stehende Heere zu unterhalten waren, deren Angehörige andernfalls entweder als marodierende Banden durch's Land gezogen und den Fürsten von innen bedroht hätten, oder in die Dienste eines Konkurrenten getreten wären, der das sich ihm ebenfalls stellende fiskalische Problem der Aufbesserung seiner Staatsfinanzen durch eine militärische Verbreiterung der Steuerbasis hätte lösen können; den privaten Haushalten ging es nicht weniger um die nackte Existenz.

Die Lösung, die die Cameralisten langsam entwickelten, bildete den Grundstock für die klassischen Regeln der Finanzwissenschaft und Finanzpolitik; die Regeln der Cameralisten sollten ein Gleichgewicht herstellen zwischen den fiskalischen Bedürfnissen und den Interessen des absoluten Staates, die sehr direkt auf Einnahmen gerichtet waren, und der Prosperität der gesamten Wirtschaft. Im Interesse der "Glückseligkeit der Staaten" (*Justi*) war die Finanzpolitik des Fürsten so anzulegen, daß er die Wirtschaft seines Landes pfleglich behandelte, um langfristig einen maximalen Ertrag für sich und die Einwohner (Haushalte) seines Landes zu erwirtschaften: eine glücklich Symbiose.

Offensichtlich kann man für demokratische Gemeinwesen heute nicht mehr so ohne weiteres von den cameralistischen Rezepten ausgehen, die vor Jahrhunderten entwickelt wurden. Diese Regeln konnten

ja damals gerade deshalb so erfolgreich angewendet werden, weil sie sich als Anweisungen an absolute Herrscher richteten, die kraft ihrer absoluten Autorität mit ihren Ländern verfahren wie mit ihrem eigenen Hauswesen.

Gleichwohl beruht aber die zeitgenössische finanzwissenschaftliche Literatur nach wie vor auf denselben politischen Grundkonzeptionen, die bereits die Cameralisten im 17. und 18. Jahrhundert im Dienste ihrer Fürsten und Könige in Deutschland und Österreich legten. Die Stärke der cameralistischen Autoren lag in ihrer Politikberatung, die sie ihren "allergnädigsten Herrschern" "unterthänigst" zuteil werden ließen. Dies verlangte einen Balanceakt zwischen den unmittelbaren Interessen und vielfältigen, oft capriciösen Neigungen des Herrschers und den kurz- und langfristigen Bedürfnissen der Bevölkerung des Landes unter Ausnutzung einer noch nicht sehr stark entwickelten wirtschaftswissenschaftlichen Doktrin, in denen zumal noch theologische Einflüsse nachwirkten. Dieser Balanceakt war nur möglich mit "Netz": einem - schließlich von *Justi* bis hin zur Feindogmatik entwickelten - wirtschaftspolitischen System von Theorien, Ratschlägen und Erkenntnissen, in dem Rechte und Pflichten der Bürger und Herrscher so definiert wurden, daß ihr Zusammenspiel eine langfristige Interessenkongruenz erlaubte. "Allerunterthänigst" wurden somit die absoluten Herrscher in die Schranken treusorgender Hausvater verwiesen mit dem Hinweis auf Grundelemente wirtschaftspolitischer Vernunft und die Langfristigkeit der dynastischen Interessen. Mit Vernunft und wohlverstandenen Eigeninteresse ließen sich capriciöse Eingriffe in die Wirtschaftstätigkeit der Bauern und Bürger, wie sie die absolutistischen Staaten allenthalben kennzeichneten, nicht rechtfertigen. Weil es den Cameralisten gelang, eine Finanzpolitik zu entwickeln, die den ökonomischen und politischen Gegebenheiten der damaligen Volkswirtschaften gleichermaßen entsprach, deshalb waren sie erfolgreich.

Aus demselben Grunde ist aber die heutige Finanzpolitik, die in wesentlichen Teilen ungebrochen in der alten dogmenhistorischen Tradition steht, ohne diese systematisch zu berücksichtigen, in

eine mißliche Lage geraten: Nach wie vor gehen Theorie der Wirtschaftspolitik und aktuelle Politikberatung weithin von der offensichtlich kontrafaktischen Annahme des "gutwilligen Diktators" aus, der - so offenbar die Vorstellung - über den Einsatz der finanzpolitischen Instrumente verfüge und gemäß dem wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisstand beraten werden müsse, die wirtschaftspolitischen Bedingungen der Umsetzung der Beratung jedoch selbst am besten beurteilen könne. Diese Vorstellungen stehen freilich in markantem Gegensatz sowohl zur Staatswirklichkeit in der Demokratie, als auch zur politischen Demokratietheorie, die nach dem Verfall der Einheit der Staatswissenschaften aus den gängigen Vorlesungen und Abhandlungen über Finanzpolitik verschwunden ist, was weder der Demokratietheorie noch der Finanzpolitik besonders gut bekommen ist. Gerade weil nämlich die zeitgenössische Finanzpolitik nicht von absoluten Herrschern gemacht wird, sondern von Regierungen, die aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen sind, und die sich in ihrem Verhalten an Zeitpunkten und Bedingungen ihrer Wiederwahl orientieren müssen, ist die wirtschaftswissenschaftliche Theorie im Bereich der Finanzpolitik so wenig erfolgreich, denn sie verkennt diese durch die Staatsordnung vorgegebenen Zusammenhänge. Den Cameralisten dagegen war es gelungen, die Ansprüche des politischen Apparates mit den Bedingungen volkswirtschaftlicher Prosperität in Einklang zu bringen. Sie waren erfolgreich, weil ihre Theorien, auf die sie ihre Beratung gründeten, sinnvoll und auch sensibel die politischen Bedingungen berücksichtigten, in denen sie Anwendung finden sollten. Diese Sensibilität ist der heutigen Finanzwissenschaft sehr weit verloren gegangen. Hier ist von einem Einklang zwischen den Ansprüchen des politischen Apparates, den Interessengruppen, Verwaltungen, Parteien, Gerichtsbarkeiten und nicht zuletzt: der Regierung und der Opposition kaum mehr etwas zu spüren. Deren Interessen und Ansprüche aber sind die Antriebskräfte der Finanzpolitik, die in Richtung auf volkswirtschaftliche Optima hin zu kanalisieren Aufgabe der wirtschaftspolitischen Beratung wäre. Das setzte aber voraus, daß Motive und Institutionen der Finanzpolitik sinnvoll, und das heißt vor allem realistisch, in die Theoriebildung mit einbezogen werden.

Da die Cameralisten mit ihrer Analyse und ihrer Politikberatung so erfolgreich waren, während der modernen Finanzwissenschaft der Erfolg in bemerkenswerter Weise nicht zuteil wird, liegt es aus unserer Sicht nahe, die Grundzüge eines cameralistischen Ansatzes zu rekonstruieren und, abgelöst von den Institutionen und Staatswesen des 17. Jahrhunderts, im Sinne der angedeuteten Interpretation auf die zeitgenössische Wirtschaftsverfassung anzuwenden, das heißt von den Cameralisten ein politisch-ökonomisches Grundverständnis zu übernehmen und dies in Kenntnis der gegenwärtigen Theorie von Wirtschaft und Politik unter veränderten Institutionen zu einem neuen Verständnis von Finanzpolitik zu entwickeln. Die Absicht ist sowohl ein besseres Verständnis als auch, darauf aufbauend, eine bessere Beratung der Finanzpolitik. Im folgenden versuchen wir es mit einigen Grundzügen einer neo-cameralistischen Sicht verschiedener wirtschaftspolitischer Fragen, die augenblicklich das Interesse der Wirtschafts- und Finanzpolitiker beanspruchen.

IV

Über einen der - oder vielleicht den - bedeutendsten Cameralisten, *Johann Heinrich Gottlob von Justi*, sagte *Schumpeter* in seiner "History of Economic Analysis":

"And, to us who are apt to agree with him much more than we do with A. Smith, his vision of economic policy might look like laissez-faire with the nonsense left out." (Schumpeter, 1954, 172).

Wer waren diese Gelehrten, die vorausnahmen, was heute als kopernikanische Wende in der Nationalökonomie erscheint und gleichwohl darüber den Staat und seine ökonomischen Funktionen nicht vergaßen?

Wir versuchen hier keine Antwort im Sinne einer lupenreinen dogmen-geschichtlichen Darstellung. Uns kommt es auf eine zeitbe-

zogene Interpretation der cameralistischen Schriften und insbesondere des zugrundeliegenden Ansatzes an, auch auf die Gefahr der philologisch dogmenhistorischen Unschärfe.

Als Cameralisten bezeichnet man eine Gruppe von deutschen und österreichischen Schriftstellern, die in der Regel akademische Lehre und politisches Amt oft in einer Person miteinander vereinigten. Sie schrieben vor allem im 17. und 18. Jahrhundert, aber bereits am Neujahrestag 1556 richtete *Melchior von Osse* "an Herzogk Augustum Churfürsten zu Sachsen ein untertheniges Bedenken ... Welcher Gestalt ein christliche Obrigkeit insgemein in irem regement mit gots hilfe eine gotselige weisliche vernünftige und rechtmessige justiciem erhalten kann"; *Joseph von Sonnenfels*' (1731-1817) Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanzwissenschaft (1765-1767) blieben in Österreich-Ungarn bis 1848 offizielles Lehrbuch der Polizei und Finanzwissenschaften, Grundlage für Wirtschaftspolitik und Verwaltung. Die Cameralisten bilden ideengeschichtlich deshalb eine Gruppe, weil sie das Problem der staatlichen Ordnung im Prinzip unter demselben Gesichtswinkel betrachteten und mit der Zeit eine zusammenhängende Theorie der politischen Ordnung, natürlich unter dem Eindruck ihrer zeitgenössischen Institutionen, entwickelten. Sie schrieben über Politik und Verwaltung unter dem absoluten Staat, und in einer Zeit, als die Bildung von Nationalstaaten noch keineswegs abgeschlossen war. Der Staat war ihr wesentliches Analyseobjekt, und der Staatssouverän, der die politischen Handlungen durchführte und die Entscheidungen traf, ihr Adressat. Ihre Wissenschaft sollte dem Ziel dienen, die Wohlfahrt des Staates zu heben als Reichtum eines Staates, der sich aus Familien und Haushalten zusammensetzt und der als Wohlfahrtsstaat konzipiert war. Nur so kann unter den Bedingungen des absoluten Staates die Wohlfahrt der Bürger, der Haushalt und Familien verbessert werden, daß ihr Interesse und das Staatsinteresse im Grundsatz gleichgerichtet sind. Damit der Staat als Wohlfahrtsstaat tätig werden konnte, mußte er Einnahmen erheben, die aber so abgeschöpft werden sollten, daß sie nicht bereits kontraproduktiv die Wohlfahrt der Einzelnen in Frage stellten; zwar war dies die wirtschaftspoli-

tische Doktrin für absolutistische Staaten, aber sie war für absolutistische Wohlfahrtsstaaten konzipiert und unterschied sich insofern radikal von Theorie und Praxis des Staatsmerkantilismus, wie etwa in Frankreich.

Ausgangspunkt des Cameralismus, wie jeder nicht utopischen politischen Ökonomie, waren die Institutionen jener Zeit, in diesem Fall der absolutistische Staat, den seine Ratgeber nicht in Frage stellten, da sie sich an ihn als Adressat ihrer wirtschaftspolitischen Zielvorstellung richteten. Die Frage, die nun zu lösen war, lautete dann: Welche Finanzpolitik muß der aufgeklärte Herrscher betreiben, um die Mittel zur Erfüllung der Aufgaben zu erhalten, die ihm zur wirtschaftspolitischen Pflicht gemacht wurden? Dies ist die klassische, auch heute noch gestellte Frage nach der wirtschaftspolitischen Optimierung.

Die Cameralisten postulierten aber nicht nur die grundsätzliche Möglichkeit einer Interessenharmonie zwischen dem absoluten Herrscher und seinen Untertanen; ihr ganzes Staatsverständnis war gleichsam mikro-ökonomisch orientiert im Sinne der Auffassung, daß es keinen prinzipiellen Unterschied zwischen der Richtigkeit einer haushaltswirtschaftlichen und der Richtigkeit einer staatswirtschaftlichen Entscheidung gebe. So bedinge private Armut auch öffentliche Armut, und nur der Fürst sei reich, dessen Untertanen reich sind, die im und durch den Staat eine Gemeinschaft der Wohlfahrtssicherung (*Justi*) bilden. Daraus folgte, daß eine aufgeklärte Finanzpolitik, aus der Sicht der Cameralisten, darauf gerichtet sein mußte, den Reichtum der Untertanen zu mehren, weil nur der ungeschickte Hirte seine Schafe über Gebühr schert.

Starke Kritik richteten die Cameralisten gegen Politiken, die den Kapitalkonsum mit sich brachten, da die zeitliche Einnahmevermehrung nur durch eine säkulare Einkommensverminderung erkaufte war. Ebenso wie gegen Kapitalkonsum wandten sich die Cameralisten gegen Geldverschlechterung, die sie anprangerten als schädlich für die Wohlfahrt des Staates, obwohl für sie natürlich kein Zweifel daran bestand, daß eine Politik der Geldverschlechterung insbesondere in Krisenzeiten dem Herrscher Bewegungsraum verschaffte.

Ganz allgemein sahen die Cameralisten den Staat, repräsentiert durch seinen Souverän, als ein Wesen, das weise unter den verschiedenen Instrumenten der Finanzpolitik wählte, dessen Macht und Einfluß zwar wuchs, aber gleichzeitig Wohlfahrt und Lebenschancen der Bürger durch militärische Sicherung gegen das Kriegsrisiko verbesserten. In einer Zeit dauernder kleinstaatlicher Händel mit der Notwendigkeit, stehende Heere zu erhalten, gewann die Militärpolitik für die Finanzpolitik entscheidende Bedeutung. Die stärkste Macht allerdings ließ sich langfristig durch militärischen Schutz eines stetigen Wirtschaftswachstums bewahren. Die Politik des Wirtschaftswachstums war es auch, die, nach der Einführung der Akzise, einer Umsatzsteuer, die Vermehrung der Staatseinkünfte weit eher garantieren konnte, als die Erschließung immer neuer Steuerquellen, die die Steuerbasis zwar verbreitert aber gleichzeitig erodiert.

V

Die Cameralisten haben eine Doktrin der Finanzpolitik vorgelegt, die sich vor allem dadurch auszeichnete, haarfein auf die Institutionen abgestimmt zu sein, mit und in denen Finanzpolitik betrieben werden sollte. Der Souverän, und das war zu jener Zeit der Fürst, nicht wie später unter demokratischer Verfassung das Volk, stand außerhalb des Wirtschaftssystems, sah sich nicht zugleich als sein Teil. Diese Trennung zwischen dem Souverän und der Wirtschaft wurde mit der Postulierung der bürgerlichen Grundrechte von Freiheit und Eigentum, die den Zugriff des Souveräns auf die private Wirtschaft zunächst ideologisch, dann auch real begrenzen sollten, noch schärfer gezogen. Der Souverän war eine Kraft außerhalb der Wirtschaft, die auf die Wirtschaft wirkte und sie gestaltete, und die Cameralisten machten sich zur Aufgabe, diesen die Wirtschaft von außen gestaltenden Souverän politisch und wirtschaftlich zu beraten, wobei sie sich ausschließlich den dynastischen Interessen des Souveräns und, damit untrennbar verbunden, den langfristigen, funktional vorgegebenen, Interessen des Systems Wirtschaft verpflichtet fühlen mußten, nicht der augenblicklichen Zustimmung der Bürger.

Gleichwohl gingen die Cameralisten von einer natürlichen Harmonie zwischen den langfristigen Interessen des Souveräns und denen der Bürger aus, wobei sie zum Teil das Ergebnis ihrer Politik als Projektion vorwegnahmen, zum Teil im Vertrauen auf die normative Kraft kontrafaktischer Annahmen der Politik eine bestimmte Richtung zu geben wußten. Wenn sie den Fürsten bewußt als von Gott eingesetzt und ihm verantwortlich darstellten, so legten sie ihrem Herrn ganz nachdrücklich ans Herz, sich dieser Verantwortung auch würdig zu erweisen, ihre Staaten zu entwickeln, den Wohlstand ihrer Bevölkerung zu mehren und einen sichtbaren Einklang zwischen göttlichem Auftrag und politischer Tat herzustellen. Mit solchen oft in barocker Vielfalt variierten Formen war im Einzelfall keine bessere Politik zu machen als ohne sie, aber sie erfüllten ihre Funktion ebenso wie die Beschwörung des Allgemeinwohls oder öffentlichen Interesses, dem sich demokratische Politiker angeblich ausschließlich verpflichtet wissen. Die Bedeutung der symbolischen Kraft dieser Formeln für die tatsächliche Politik ist nicht von der Hand zu weisen, aber Vertrauen auf ihre praktische Relevanz ersetzt nicht eine empirisch gesicherte Verhaltenstheorie.

So haben sich der gesamte Ansatz und die primären Stoßrichtungen wirtschaftlicher Politikberatung auf dem Gebiete der öffentlichen Finanzwirtschaft in einer Weise entwickelt, die sinnvoll war, und sinnvoll auch nur bleibt in einem absolutistischen oder quasi absolutistischen Regime der Wirtschaftspolitik. Wenn heute Wirtschaftspolitiker die Formel von dem benevolenten Despoten gebrauchen, auf den bezogen wirtschaftspolitische Doktrinbildung in Lehrbüchern nach wie vor dargestellt wird, so sind das nicht die Spuren einer aus didaktischen Gründen etwa zulässigen Abstraktion, sondern die direkten Auswirkungen einer Theorie der Wirtschaftspolitik, die auf nicht demokratische Gemeinwesen abgestellt war. Nach wie vor werden die verschiedenen politischen Ziele, gesamtwirtschaftliche Effizienz, Wachstum, Steuergerechtigkeit, sowie auch die Zwischenziele und der Instrumenteneinsatz so diskutiert, als könne ein Herrscher seinem Dünken und Ermessen freien Gestaltungsraum bieten, nicht aber im Hinblick auf in enge Gestaltungsbereiche eingegrenzte politische Unternehmer

im demokratischen Wettbewerb.

Politik ist Bestandteil der modernen Gesellschaft und Wirtschaftspolitik ist Bestandteil der wirtschaftlichen Abläufe. In Demokratien sind Politik und Wirtschaft unmittelbar aufeinander bezogen, wirken direkt ineinander in vielfältigen Bereichen und durch vielfältige Verknüpfungen. Politische Macht kann auf ökonomische Beziehungen und Strukturen einwirken, aber die in der Wirtschaft autonom gestalteten Abläufe und Prozesse bestimmen ebenso unmittelbar die Fortune der Politiker. Der Test, den der wirtschaftspolitische Ratschlag im Zeitalter des Cameralismus bestehen mußte, war einfach: Eine Person mußte überzeugt werden. Heute muß wirtschaftspolitische Beratung in einer politischen Arena wettbewerbsfähig sein, wenn sie überhaupt gestaltend zum Zuge kommen soll und nicht nur die Stichworte für einen ansonsten verwalteten Einklang liefern. Diese Interdependenz zwischen Politik und Wirtschaft hat die Bedeutung nutzbaren wirtschaftspolitischen Ratschlags von Grund auf verändert und zwar insbesondere im Kern der Wirtschaftspolitik, der Finanzpolitik, die über Wohlstand und Prosperität von Staatswesen langfristig entscheidet.

VI

Der Zusammenhang zwischen Politik und Wirtschaft in den modernen Demokratien bedeutet eine Herausforderung sowohl für die Völker, die in diesen Gesellschaften leben, als auch für die Wissenschaftler, die mit ihrem Rat das Leben dieser Völker bestärken. Für den Wissenschaftler, der sich der Finanzpolitik widmet, besteht die Herausforderung darin, Vorschläge zu ersinnen, die auch mit der politischen Ordnung in Einklang zu bringen sind. Für die Bürger ist die Beantwortung der Herausforderung kaum weniger spannend, denn sie entscheidet darüber, ob die Politik die Wirtschaft hemmt oder fördert. Die Herausforderung besteht also darin, Politik und Wirtschaft zu synchronisieren, zu erreichen, daß die Hebel der Politik die Wirtschaft steuern, ohne daß die Dynamik der

Räder der Wirtschaft die Hebel der Politik zu steuern beginnt, also ohne daß die Hebel der Politik die Wirtschaft blockieren.

Eine solche Hoffnung besteht begründet deshalb, weil eine soziale Ordnung wie ein Spiel mit positiven Nettogewinnen gestaltet werden kann. Dies ist möglich in einem System von Arbeitsteilung und Tausch zum gemeinsamen Vorteil. Regierungen können durch ihr Handeln eine solche Ordnung schaffen, gestalten oder zerstören.

Zum Beispiel würde eine Regierungspolitik, die die Sicherheit der Erwartungsbildung stärkt, Friktionen zu vermeiden sucht und den Tausch erleichtert, im Interesse der Bildung allgemeinen Wohlstands stehen. Auf der anderen Seite kann eine Regierung auch so handeln, daß sie Ungewißheit verbreitet, Turbulenzen und Beschwerneisse erzeugt, so die Kapitalbildung erschwert und sich in den Weg der Bildung und der Mehrung allgemeinen Wohlstands stellt. Man kann dann sagen, daß durch staatliche Politik ein Spiel mit negativen Gewinnchancen gestaltet wird. Welche Politik im einzelnen gestaltet wird, hängt von den Anreizen ab, denen sich Politiker ausgesetzt sehen; ebenso wie es von den Anreizen abhängt, ob sich Wirtschaftssubjekte bei Verfolgung ihrer eigenen Interessen auch dem Gemeinwohl entsprechend verhalten. Wenn die Politiker ihren eigenen Interessen dadurch besser dienen, daß sie ein Spiel mit negativen Nettogewinnen organisieren, dann können wir nur erwarten, daß sie dies tun. Unter gewissen Umständen müssen wir leider auch erwarten, daß genau dies in demokratisch verfaßten Gesellschaften geschieht. Wenn ein solcher Zusammenhang zwischen der demokratischen Verfassung eines Staatswesens und einer Politik, die nicht den langfristigen Interessen demokratisch regierter Völker entspricht, plausibel nachgewiesen werden kann, dann ist es Sache einer für Demokratien zu entwickelnden Finanzpolitik, die Interdependenz zwischen politischer Verfassung und staatlicher Politik strukturell genau herauszuarbeiten, um unter Wahrung der Grundwerte der politischen Verfassung Abhilfe zu schaffen. Andernfalls sind Entwicklungen denkbar, die zu einer Gefährdung der Verfassung des politischen Gemeinwesens selbst führen. Eine Theorie der Wirtschaftspolitik, und insbesonde-

re eine Theorie der Finanzpolitik, die den Zusammenhang zwischen Staatsverfassung und Wirtschaftspolitik nicht systematisch herstellt, kann so, wenn sie durch Politikberatung politikwirksam wird, langfristig das politische Gemeinwesen gefährden.

Wo liegen mögliche Schwächen demokratischer Wirtschaftspolitik? Wir möchten die Möglichkeit einer Funktionsschwäche demokratischer Wirtschaftspolitik anhand der Keynesianischen Stabilisierungspolitik demonstrieren. In den makro-ökonomischen Lehrbüchern stellt sich das Prinzip der Gesamtwirtschaftspolitik so dar, daß die Regierung die Instrumente der Fiskal- und Geldpolitik einsetzt, um die Wirtschaft insgesamt zu stabilisieren. Die grundlegende Idee hinter dieser Vorstellung lautet dahin, daß eine Marktwirtschaft von Zeit zu Zeit Störungen von außen unterworfen ist, die wirtschaftliche Instabilität bewirken und durch eine geeignete Stabilisierungspolitik in ihren Auswirkungen gedämpft werden können. Zwar würde die Marktwirtschaft auf die Dauer wieder in ein Gleichgewicht zurückfinden, aber der Staat kann ihr mit seiner Stabilisierungspolitik sozusagen dabei behilflich sein, das Stabilitätsziel möglichst schnell wieder zu erreichen. Dazu bedarf es dann nur einer antizyklischen Budgetpolitik und dem entsprechenden Einsatz der geldpolitischen Instrumente durch die Zentralbank. Hierbei ist im Hinblick auf die oben erörterte Theorietradition der Cameralisten noch hervorzuheben, daß die Keynesianische Stabilisierungstheorie einen grundlegenden Unterschied zwischen der Makro-Ökonomie einer Gesamtwirtschaft und der Mikro-Ökonomie einer einzelnen Haushaltswirtschaft nahelegt. Während zum Beispiel die traditionellen Budgetprinzipien, die auf der Analogie zwischen der Privatwirtschaft und der Staatswirtschaft beruhen, den Ausgleich der öffentlichen Haushalte genau in der Weise forderten, wie auch der Private Einnahmen und Ausgaben zu einem Ausgleich bringen muß, fordert Keynesianische Stabilisierungspolitik, daß der Staat ein Defizit in Kauf nimmt, wenn die Arbeitslosigkeit hoch ist, um mit den zusätzlichen Ausgaben die Rückkehr zur Prosperität zu befördern. Langfristig ist aber doch ein Ausgleich beabsichtigt, so, daß die staatliche Wirtschaftspolitik die Defizite in Kauf nimmt, wenn die Wirtschaft stimuliert werden soll,

während Haushaltsüberschüsse eine allzu fieberhafte wirtschaftliche Aktivität bremsen sollen. Der Staat versucht gemäß diesen Vorstellungen, durch seine Politik wiederum ein Spiel mit positiven Nettoerlösen zu organisieren, indem er negative Erscheinungsformen unstetiger marktwirtschaftlicher Entwicklungen korrigiert. Dies sieht aus wie die Vorsorge eines gewissenhaften Hausvaters, der in guten Zeiten für schlechte zurücklegt. Haben demokratische Gesellschaften einen solchen Hausvater? *Keynes* selbst war etwas skeptisch, als er in der Einleitung zur deutschen Ausgabe seiner *General Theory* notierte, daß "die Theorie der Produktion als Ganzes, die den Zweck des folgenden Buches bildet, viel leichter den Verhältnissen eines totalen Staates angepaßt werden (kann), als die Theorie der Erzeugung und Verteilung einer gegebenen, unter Bedingungen des freien Wettbewerbes und eines großen Maßes von *laisser-faire* erstellten Produktion".

Hier geht es nicht um eine grundsätzliche Kritik an der Stichhaltigkeit der makro-ökonomischen Theorie. Nur fällt es uns schwer, die Vorstellung von der Hand zu weisen, daß die *Keynesianische* Theorie im Grundsatz auf demokratische Institutionen der Wirtschaftspolitik nicht ausgerichtet ist. Selbst wenn man nämlich die gesamte *Keynesianische* Tradition der Theorie der Wirtschaftspolitik als im Prinzip korrekt akzeptiert, so ist damit noch nicht ausgeschlossen, daß Politiker tatsächlich diese Politik in dem Maße systematisch selektiv anwenden, daß sie zu problematischen Resultaten führt.

Wir müssen insbesondere damit rechnen, daß eine *Keynesianische* Haushaltswirtschaft langfristig, wenn dieselben Methoden immer und immer wieder angewandt werden, zu mehr Turbulenzen als Stabilität führt. Dies hängt zunächst damit zusammen, daß demokratische Regierungen, anders als die absolutistischen Staaten in *kameralistischer* Zeit, deren Herrscher sich nicht tagtäglich um die Stimmung der Bürger kümmern mußten, seismographisch auf kleinere Veränderungen in der Wählermeinung reagieren und vor allem davor zurückschrecken, Bürger so durch Steuern zu belasten,

daß sie dies fühlen und negativ reagieren würden. Auf der anderen Seite wird sich in der Regel gegen eine durch Defizite finanzierte Beschäftigungspolitik wenig Widerstand regen. Nur wo kommt der Überschuß her, wenn die Wirtschaft prosperiert? Auf eingegangene Steuerbeträge richtet sich sogleich das Interesse der politischen Clienteles, und zusätzlich- Besteuerung ruft politischen Widerstand hervor, während gewachsene Ansprüche in demokratischen Systemen nicht ohne weiteres zurückgeschnitten werden können. Das Argument ist sehr einfach: Es besteht eine Assymetrie in den politischen Anreizen, die so wirkt, daß zwar ein Teil der Keynesianischen Politik sich als ohne weiteres umsetzbar erweist, ein anderer jedoch nicht, so daß es zu langfristig unausgeglichenen Haushalten kommt.

Mehr noch: Wir können nicht einmal sicher sein, daß demokratische Regierungen ihre Politik tatsächlich auf das Stabilitätsziel hin ausrichten wollen. Es lassen sich Szenarios vorstellen und zum Teil auch empirisch bestätigen, die auf das Gegenteil hinweisen. Dabei muß man, wenn man von *politischen Konjunkturzyklen* spricht, nicht einmal voraussetzen, daß Regierungen den Zyklus von sich aus erzeugen wollen; nur besteht ein Unterschied darin, ob eine Politik auf Stabilität oder auf Wiederwahl gerichtet ist. So ist nicht auszuschließen, daß Regierungen vor den Wahlen eine expansive Haushaltspolitik betreiben, um den Beschäftigungsstand zu erhöhen, die unmittelbar nach den Wahlen sogleich zu erhöhten Inflationsraten führt, denen durch eine erneute Reduktion des Beschäftigungsstandes gegengesteuert werden kann, kurz nach der Wahl, ohne starke politische Verluste; um im Angesicht des nächsten Wahltermins durch Einsatz der Geld- und Haushaltspolitik die wirtschaftliche Lage wieder in ein freundliches Licht zu tauchen. Freilich sind die Effekte dieser Politik stets temporär, zeitlich, und langfristig tritt womöglich das Gegenteil ein, wenn Inflationsraten und Unterbeschäftigung sich auf stets höherem Niveau stabilisieren.

Aus dieser Darstellung folgt natürlich nicht, daß demokratische Stabilisierungspolitik in jedem Fall versagen muß und zur langfristigen Destabilisierung denaturieren. Vielmehr ist lediglich festzuhalten, daß nicht ohne weiteres auf den Erfolg einer solchen Politik vertraut werden kann, wenn die Anreize des politischen Systems diesen Erfolg nicht systematisch belohnen.

Die Cameralisten hatten eine Haushaltswirtschaft entworfen, die so funktionierte, daß es im besten Interesse des Herrschers war, die Wirtschaft seines Landes in die Prosperität zu lenken, um seiner Rentkammer einen möglichst hohen Ertrag zuzuführen. Der Herrscher war in der Situation eines Unternehmers, der einen Überschuß erwirtschaften muß, ehe er ihn abschöpfen kann. Demokratische Steuerstaaten aber sind so verfaßt, daß sich die Regierung eines Landes die Früchte einer langfristigen Wachstumspolitik in Form politischer Spielräume, die sich aus erhöhten Steuereinnahmen ergeben, nicht aneignen kann, weil sie nur über eine begrenzte Periode hin im Amt bleibt und selbst innerhalb einer Partei persönliche Kontinuität nicht gewahrt bleibt. Dagegen verfügen demokratische Regierungen ebenso wie die autokratischen Herrscher, über die Privilegien der hoheitlichen Staatsorganisation, ohne daß jedoch der übermäßige Gebrauch dieser Privilegien sich in jedem Falle politisch negativ auswirken müßte. Zwar zeichnen sich demokratische Staatswesen in der Regel nicht durch eine capriciöse Mißachtung bürgerlicher Persönlichkeitsrechte aus, weil dies durch die Institutionen der öffentlichen Meinung kritisiert zu politischem Schaden führen müßte. Die Beeinträchtigung des Wirtschaftswachstums durch Auferlegung von Restriktionen, die Verfolgung politischer Intentionen statt durch Staatsausgaben durch quasi besteuernde Regulierung und Wirtschaftsverwaltung dagegen führt zu politischem Schaden nicht notwendig und zu wirtschaftlichem nur langfristig durch Akkumulation der Regulierung. Der Unternehmer, der Organisationsschwächen in seinem Unternehmen nicht aufspürt, muß dieser Nachlässigkeit wegen eine Minderung des Residuums in Kauf nehmen, das er sich aneignen kann. Demokratische Regierungen aber müssen heute

anders als autokratische Regierungen zu cameralistischer Zeit, für Mängel in der Grundorientierung ihrer Wirtschaftspolitik nicht notwendig eintreten.

VII

Moderne Demokratien weisen eine Reihe von Eigenschaften auf, die nicht notwendig im Einklang mit einer wachstumsorientierten Wohlstandspolitik stehen. Der Einklang von Wohlstand und Demokratie ist institutionell nicht selbstverständlich, auch wenn dies die Hoffnungen der Autoren politischer Philosophien enttäuschen mag. Im Gegenteil können wir nicht ausschließen, daß Demokratien westlicher Prägung mit ihrer auf Verteilung ausgerichteten Konkurrenz der Interessengruppen und der möglichen Vernachlässigung langfristig orientierter Wachstumspolitik gegenüber autokratischen Regierungen, die bei Garantie der bürgerlichen Freiheiten in ihrem auf die Aneignung eines Teiles des Wachstums gerichteten Eigeninteresse eine Politik des Wohlstands betreiben, im Nachteil sein können. Hierin liegt eine latente Gefahr für Demokratien, die es im Interesse der Erhaltung demokratischer Verfassungen rechtzeitig zu diagnostizieren und zu bannen gilt. Um dies zu tun, wird zu erwägen sein, ob eine Proportionalität zwischen wirtschaftlicher Prosperität und dem Zugriff des Staates auf den Anteil am Sozialprodukt, über den demokratisch und administrativ entschieden wird, hergestellt werden kann, wobei eine allzu platte Orientierung an den Größen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, etwa ein magisches Blicken auf die Entwicklung der Staatsquote, eher geeignet ist, die zugrundeliegenden Probleme noch zu verschärfen, wenn statt direktem Zugriff Quasi-Besteuerung durch regulierende Verwaltung gewählt wird. Vielmehr kann man an Schritte in Richtung auf eine Staatsverfassung denken, die um einen Einklang bemüht ist zwischen den Prinzipien der Einzel- und der Gesamtwirtschaft; daß nämlich, wie die Cameralisten meinten, ein Staat nur so wohlhabend sein kann, wie die Einzelhaushalte, aus denen er besteht und daß die Staatshaushalte nur prosperieren sollen auf der Grundlage der Prosperität der Einzelhaushalte, niemals aber

die Staatshaushalte auf Kosten der Einzelhaushalte.

Wie kann dies im einzelnen gedacht werden? Wer Grenzen der Staats-
tätigkeit fixieren will, muß mit der Dynamik des eingegrenzten
Staatswesens rechnen und sogleich an die sekundären Wirkungen
denken. Wer nach dem Steuermoratorium ruft oder das ausgeglichene
Budget als Verfassungssatz verlangt, kann sogleich eine Intensi-
vierung der belastenden Verwaltungstätigkeit erwarten. Dies er-
gibt sich unmittelbar aus der Logik des hoheitlichen Steuerstaa-
tes. Als Alternative lassen sich aber Systeme denken, die die
Einnahmen der öffentlichen Haushalte direkt an die Prosperität
einzelwirtschaftlicher Aktivität binden, die dem Steuerstaat als
Ausweg - zu gleichen Bedingungen wie dem Privaten - auch die
Chance der unternehmerischen Tätigkeit bieten, die eine klare Be-
ziehung herstellen zwischen der Erstellung von Vorleistungen für
die Wirtschaft und den zu erzielenden Steueraufkommen, die etwa
im Sinne der klassischen Besteuerungsprinzipien statt des Leistungs-
prinzips das Äquivalenzprinzip in stärkerem Maße betonen.

Demokratische Finanzpolitik können wir uns als die Finanzpolitik
eines Staatswesens vorstellen, das nicht in der alten Tradition
des hoheitlichen Steuerstaates festgelegt bleibt, sondern demo-
kratische Legitimation und wirtschaftliche Legitimation in sich
verbindet. Der autokratische Staat herrschte über seine Bürger
und stand außerhalb der Wirtschaft. Der demokratische Staat könn-
te von seinen Bürgern beherrscht sein und Teil einer Wirtschaft
mit freier, dezentraler Ordnung.