

einandersetzungen solidarisch erklären kann. Mir scheint, daß da noch vielerlei zu erörtern wäre, und an Gesprächen fehlt es ja nicht. Das Aufregende ist, daß schon gehandelt werden muß, ehe ideologisch alles Gestalt gewonnen hat. Hier muß man wirklich einmal vom realpolitischen Zwang zur politischen Ideenbildung sprechen. —

Angesichts so weiter Perspektiven breche ich hier ab. Ich füge nur noch das Bekenntnis hinzu, daß ich diese rein wissenschaftlich gemeinte Begriffsklärung unternommen habe auch unter dem Druck einer schweren politischen Sorge⁸. Es scheint mir nämlich, als ob wir im Abendland — sei es nur Europa, sei es Euramerika — in einer beängstigenden Weise ideologisch schwach wären. Im Osten steht ein festgezimmerter politischer Gedankenbau, ein zweiter ist im Werden. Wir Westlichen aber haben dem nichts gleich Starkes entgegenzusetzen — weder an Leidenschaft des Glaubens noch an Glut des Wollens noch an Festigkeit des Selbstbewußtseins. Wir bewegen uns unaufhaltsam in das Massenmenschentum hinein und glauben uns doch so erhaben über die erwachten oder unerwachten Massen des Ostens.

Dieser Tatbestand ist um so erschütternder, als uns 1. seit 35 Jahren der Untergang des Abendlandes gepredigt wird; 2. mehrfach vorexerziert worden ist, wie es in totalitären Systemen zugeht und was der Verlust der drei Güter: persönliche Freiheit, Rechtsstaat und Selbstbestimmungsrecht der Völker bedeutet; 3. das Messer buchstäblich an der Kehle sitzt. Was soll noch geschehen, um uns aufzuwecken?

Es ist stets so, daß sich die Klarheit und Kraft politischer Ideologien an dem Kontrast der entgegengesetzten steigert. Deutschland erfährt einen Anschauungsunterricht, wie er tragischer nicht gedacht werden kann. Er sollte der Ausgangspunkt für eine intensive Besinnung sein, auf das, was „Wesen und Wert“ der westlichen Ideologie ausmacht.

FRIEDRICH KARL VIALON

DIE STELLUNG DES FINANZMINISTERS

Vorbemerkung des Herausgebers: In den demokratischen Wohlfahrtsstaaten mit ihrer steigenden Rivalität zwischen Sozial- und Verteidigungsausgaben bei gleichzeitiger Erreichung der optimalen Steuergrenze ist der Finanzminister eben wegen der wirtschaftlichen und sozialen Folgeentwicklung dieser Ausgaben- und Einnahmen-

⁸ Die Zukunftsfragen, die sich mir aus jener Sorge heraus weiterhin aufgedrängt haben, sind angedeutet in dem Aufsatz „Gibt es heute in Westdeutschland eine Jugendideologie?“ (Kulturfragen der Gegenwart, Heidelberg 1953). Auch in ihm kommt zum Ausdruck, daß ich eine politische Ideologie nicht für ein notwendig „falsches Bewußtsein“ und nicht für etwas allenfalls Entbehrliches halte, sondern für eine Geistesschöpfung, in der der sittliche Wille zur Zukunftsgestaltung festere Umrisse empfängt und zu einer aufbauenden Kraft wird.

politik zu einer der wichtigsten politischen Figuren und damit zu einer der interessantesten Gestalten der Zeitgeschichte geworden, so wenig er selbst im allgemeinen in Erscheinung tritt. Die sich aus dieser Stellung ergebende Situation des Finanzministers im Kräftespiel der Ämter, Parteien, Gruppen und im Bundesstaat der Länder ist in neuerer Zeit kaum untersucht und behandelt worden.

Ministerialrat Dr. Friedrich Karl Vialon, gegenwärtig Generalreferent für den Bundeshaushalt im Bundesfinanzministerium, hatte als Mitglied der Deutschen Delegation beim Interimsausschuß der Konferenz für die Organisation der europäischen Verteidigungsgemeinschaft während der Beratungen über deren Finanzierung mit seinen ausländischen Kollegen Gelegenheit, Einblick in die Finanzpolitik und die Finanzverwaltung einer Reihe von Ländern zu gewinnen. Vialon unternimmt es im folgenden, die Position des deutschen Finanzministers unter vergleichender Berücksichtigung dessen ausländischer Kollegen zu skizzieren. Wir begrüßen diesen Aufsatz als einen Vorstoß in die vergleichende zeitgeschichtliche Betrachtung, an deren Pflege den Herausgebern besonders gelegen ist.

T. E.

Mit den Finanzministern ist es nicht anders als mit den sonstigen Männern im öffentlichen Bereich. Nicht der Umfang ihrer Befugnisse, auch nicht unbedingt der Erfolg, sondern die Stärke ihrer Persönlichkeit machen den Unterschied zwischen ihnen aus. Der verfassungsmäßige Einbau des Finanzministers in die staatliche Struktur bestimmt nur das Leistungsvermögen, nicht die Leistung; jenes erweist sich dennoch als die primäre Voraussetzung erfolgreichen Wirkens. Enttäuschende Versager trotz üppiger Befugnisse, großartige Finanzkünstler im schmalsten Zuschnitt, so war es überall. Aber die Persönlichkeit, die letzten Endes den Finanzminister historisch prägte, ist immer nur im Bereich auch großer Möglichkeiten gewachsen.

Die Feststellung, daß dem Finanzminister als Leiter eines sogenannten klassischen Ressorts nicht schon deshalb eine Schlüsselstellung zufällt, ist keine Offenbarung. Als Beherrscher der Finanzfunktion hat er sie, und dies ist nicht nur dem Kenner der politischen und parlamentarischen Praxis verständlich. Wenn sogar in diesen Jahren die Chiefs von Besatzungsmächten den Finanzminister des besiegten Landes, wenn auch mit leichtem Scherz, ihren „Diktator und Tyrannen“ nennen, ist diese Kennzeichnung des Mitglieds einer demokratischen Koalitionsregierung bemerkenswert. Es drückt sich darin nicht nur der uns hier nicht interessierende menschliche Respekt, sondern die finanzielle Gefangenschaft eines Siegers aus, der ohne eine entsprechende Leistung dieses Finanzministers weder die finanziellen Interessen des ihm anvertrauten fremden, noch seines eigenen Landes zu meistern vermag. Wenn aber schon von einer historischen Entwicklungslinie der Finanzminister die Rede sein soll, sollte es diejenige von der allmählichen Vergrößerung ihres Herrschaftsbereichs sein, jener Vergrößerung, die über eine Inanspruchnahme von höchstens 10 Prozent des Sozialprodukts der Staaten zu Beginn dieses Jahrhunderts bis zu reichlich 50 Prozent in seiner Mitte verläuft und während großer Kriege und noch größeren Nachkriegselends auf einen noch höheren Prozentsatz der Inanspruchnahme dieses Sozialprodukts gestiegen ist. Es wäre ein Wunder, wenn diesem ge-

waltigen Anstieg äußerer Macht nicht auch eine ebenso leidenschaftliche Abwehr der daraus resultierenden Kompetenzen der Finanzminister durch die übrigen Ressorts gegenüberstünde, eine Feststellung, die naturgemäß nur für die Staatswesen mit einem freien Spielraum der Kräfte gilt. Der Krieg, der sich auch hier als der Vater aller Dinge erweist, ließ aber an den gigantischen Schuldenziffern und Verpflichtungen, die er mit sich brachte, auch die Befugnisse der Finanzminister so emporsteigen, daß diese sich oft untereinander „wie ein Freimaurerorden“ fühlten.

Eine weitere historische Linie ist allerdings noch zu bemerken. Die Finanzminister haben in Übereinstimmung mit den Erkenntnissen der Finanzwissenschaft immer sicherer erkannt, daß ihre Aufgabe als Verwalter der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sich von der Beschaffung der staatlichen Haushaltsmittel durch Ausschöpfung der öffentlichen Finanzquellen weg zur Pflege der Leistungsquellen hin zu entwickeln hatte. Fast selbstverständlich erscheint dem modernen Finanzminister diese Fürsorge für den Fluß der Einnahmen, nicht für den Erhalt einer größtmöglichen Menge von Geld zur Deckung des akuten Bedarfs. Beinahe unmerklich hat sich hierdurch auch der Wandel in der öffentlichen Meinung vollzogen, die in manchen Staaten bereits den Finanzminister als das beste Bollwerk gegen eine soziale Verschlechterung statt als Beherrscher des öffentlichen Zugriffs sieht. Eine solche Betrachtung führt mitten in das Thema der optimalen Stellung des Finanzministers. Hier ist die Frage zu beantworten, welche Front der Finanzchef innerhalb der staatlichen Konstruktion einzunehmen hat, insbesondere ob er mit dem Gesicht gegen Wirtschaft, Einkommen und Vermögen, gegen das Parlament oder gegen die anfordernden Ressorts zu stehen hat. Vielfältig haben die Staaten noch im laufenden Jahrhundert an dieser Frontstellung des Finanzministers experimentiert und teures Lehrgeld für ihre Fehler zahlen müssen. Aber ein fester Lehrsatz hat sich dennoch nicht herausgebildet. Wirtschaftlich schwache Staaten rufen nach starken Finanzministern; aber die Demokratien wehren sich gegen den Mann, der Steuern und Haushalt, Verwaltung und Staatskredit zugleich beherrscht. Und originellerweise entwerten auch die Diktaturen den Finanzminister. Man muß schon das Hin und Her dieser Entwicklung mit seinen einzelnen Gründen verfolgen, um brauchbare Anhaltspunkte für die verfassungsrechtlich zweckmäßige Regelung der Position des Finanzministers zu finden. Überall ist eines aber gleich: das Bild des kämpfenden Finanzministers. Das Schwergewicht dieses Ringens und die Zahl der Fronten wechseln je nach Budgetlage und politischem Zustand. Verfassungen, Gesetze, Geschäftsordnungen und Praktiken geben diesem Kampf gegen Parteien, Kabinette, parlamentarische Körperschaften, Öffentlichkeit, Schutz- und Besatzungsmächte, Mutterländer, internationale Organisationen und nicht zuletzt gegen die eigene Verwaltung ein stets wechselndes Aussehen, so daß man aus der rückschauenden Beurteilung kaum mehr die echte Frontstellung, wie sie die Verfassung gedacht hatte, erkennt.

Ohne den bewährten Einrichtungen anderer Staaten zu nahe treten zu wollen, ist festzustellen, daß sich die Frage nach der besten verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Position des Finanzministers nicht durch den Hinweis auf ein Ideal-

bild in der Geschichte oder der modernen Zeit beantworten läßt. Die Variationen sind so zahlreich, daß manchmal nicht einmal eine der üblichen Übereinstimmungen gegeben ist. Wenn wir die maßgebenden Elemente betrachten, kommt der Staatsform nicht die ihr theoretisch zufallende erste Rolle zu. Die Diktaturen präsentieren uns den Finanzminister in allen Spielarten, von Konstruktionen mit musterhafter Ordnung bis zur völligen rechtlichen oder praktischen Anarchie. Die Sowjets haben den Finanzminister geradezu genial herabgewürdigt und ihm im Rahmen ihrer planenden Ausbeutung die Rechen- und Kontrollfunktion zugewiesen. Als Beherrscher des regelnden Geldkreislaufs und der über Kasse und Rechnung ausgeübten Funktionskontrolle ist er ebenso wichtig wie einflußlos; sogar dem Einzelnen ist dies hier — im Gegensatz zu sonstigen Diktaturen — sichtbar. Man kann also zwar von dem System als von einer Finanzdiktatur, von dem sowjetischen Finanzminister aber — im Verhältnis zu seinen Kollegen — nicht als von einem Finanzdiktator sprechen. Die Entwicklung des Finanzministers unter Hitler verlief in ähnlicher Richtung, sie zeigte indessen nur theoretisch die gleiche Linie, erreichte aber selbstverständlich infolge des bestehen gebliebenen privatwirtschaftlichen Systems und aus anderen Gründen nicht das sowjetische Resultat. Der deutsche Finanzminister hatte unter Hitler die höchste Befugnis, die je der Chef des Finanzressorts erklommen hat. Er setzte (ganz allein!) jeden Einzelplan des Reichshaushalts und damit den Gesamthaushalt fest. Nicht ein einziges Finanzgesetz hat der Reichstag verabschiedet; seit 1937 fanden auch keine Kabinettsitzungen mehr statt. Lediglich in einigen Planstellenfragen mußte gelegentlich der Chef der Reichskanzlei den mutmaßlichen Willen Hitlers ahnen, wenn zwischen Finanzminister und anderen Ressortchefs Meinungsverschiedenheiten bestanden, die er zu schlichten hatte. Dies hinderte nicht, daß die Verwaltung gelegentlich Positionskämpfe gewann. Der Finanzminister genehmigte souverän auch die Haushaltspläne der Länder und erteilte ihnen Einzelweisungen. Auch in der Steuergebarung, die unter Hitler zu bisher nie gesehenen Einnahmeziffern führte, war der Reichsfinanzminister kaum irgendwie eingeschränkt. Dem entsprach es, daß nach 1933 auch nie die Entlastung der Reichsregierung für irgendein Rechnungsjahr (bei 823 Milliarden RM Gesamtausgaben!) stattgefunden hat. Seiner ganzen Befugnisse ist des Reiches Finanzminister allerdings kaum je froh geworden. Noch mehr als unter seiner politischen Zurückstellung litt er unter der Tatsache, daß er in den wesentlichsten Punkten nur ihm mitgeteilten Fakten zu gehorchen hatte, ohne diese selbst beeinflussen zu können. Es ist dies nur die Bestätigung des oben aufgestellten Grundsatzes, daß die Demokratie wesentlich stärkere Finanzminister hervorzubringen vermag, als dies unter Diktaturen zu geschehen pflegt, stärker nicht nur nach ihrer persönlichen Durchschlagskraft, sondern sogar stärker im jeweiligen staatlichen System. Das englische, gelegentlich auch das italienische und französische Beispiel zeigen dies deutlich. Selbst in einem vollsozialisierten demokratischen Staat muß der Finanzfunktion ein starkes Gewicht gegeben werden, weil auch hier das Prinzip gilt, daß derjenige, der eine große Leistung seiner Wirtschaft veranschlagt, auch die Befugnisse haben muß, für große Leistungsmöglichkeiten zu sorgen. Der Finanz-

minister, der lediglich konfiszieren darf, ist überall gleich am Ende. Hier liegt auch der Grund, weshalb die wirtschaftlich schwachen Staaten sich starke Finanzminister wünschen. Und dies ist der Haupt Gesichtspunkt, unter dem wir die Stellung des Finanzministers schlechthin prüfen müssen. Natürlich kann eine solche Untersuchung nur auf die rechtliche Seite abgestellt werden. Es bedeutet keinen Beweis gegen ein Prinzip der Ausgewogenheit, wenn starke Finanzminister ihre verfassungsrechtlich schwache Stellung praktisch bis zur Diktatur ausnutzen können, große Befugnisse aber einen persönlich schwachen Minister nicht aufs Pferd zu setzen vermögen.

Damit ist die Frage der Zugehörigkeit der Finanzminister zu Koalitionsparteien im Zusammenhang mit ihrer Stellung in den modernen Demokratien angesprochen. Die Einordnung dieses Faktors in die verfassungsrechtliche Position des Finanzministers ist besonders schwierig und delikant. Kein Finanzminister ist stark, wenn seine Koalition schwach ist, auch wenn er noch so viel Einzelbefugnisse hat. Daraus ist die Erkenntnis zu gewinnen, daß der Finanzminister in seiner Position isoliert werden muß. Neben manchen europäischen Staaten ist auch die Bundesrepublik mehr oder weniger diesen Weg gegangen. Die rechtlich starke Stellung des Finanzministers im Rahmen einer schwachen Koalition kommt allerdings sodann seiner Bürokratie zustatten, die auf diese Weise unbeabsichtigt eine stärkere Position erlangt, als ihre leitenden Männer oft wünschen. Es wäre reizvoll, über das Thema des Finanzministers als Koalitionsmitglied rein vom Praktischen her zu diskutieren. Als Resultat würde sich jedenfalls ergeben, daß der Finanzminister ganz zwangsläufig diejenige Schlüsselposition hat, die ihn in diesen Jahrzehnten meist als eine sehr markante Erscheinung der Kabinette hervortreten läßt. Allerdings ist diese Stellung auch strapaziös und wird deshalb nicht immer gern angestrebt. Sie setzt eine gewisse Freude an der Unpopularität voraus, wie sie nur starken Naturen eigen ist, zum mindesten keine ausgesprochene Abneigung dagegen. Der Bürger, um dessen Interessen es geht, muß sich jedenfalls ein Regierungssystem wünschen, das die Entstehung eines durch die Koalition gelähmten Finanzministers verhindert.

Die föderative oder zentrale Struktur eines Staatswesens formt naturgemäß die verfassungsrechtliche Position des Finanzministers in mehrfacher Hinsicht. Ihn stark genug zu machen, um die finanziellen Bedürfnisse der übergeordneten Körperschaft nachdrücklich vertreten zu können, wird durch die politische Tendenz der nachgeordneten Ebene ausgeglichen, ihn nicht so stark werden zu lassen, daß er den Gliedern des Ganzen den finanziellen Atem abstellen oder ihnen die Finanzquellen abgraben kann. Das Problem stellt sich in gleicher Weise für die Initiative zur Gesetzgebung wie für die Exekutive und das große Gebiet des finanziellen Ausgleichs. Der Einbau der Finanzminister der Gliedstaaten in deren staatliche Struktur und in den föderativen Aufbau des Ganzen scheint weniger Schwierigkeiten zu verursachen als bei dem Finanzminister eines Bundes, da diesen „kleinen“ Finanzministern einige der vielen Kampffronten des übergeordneten Finanzministers fehlen. Aber die Kraft und Zähigkeit vieler ortsnaher Faktoren gleichen

in der Praxis diesen Umstand fast aus, so daß die verfassungsrechtliche Problematik insgesamt die gleiche ist. Daß der föderative Bundesminister schwächer ist als sein zentral steuernder Kollege, ist eine Theorie, die durch Beispiele in Europa und Übersee mehrfach ad absurdum geführt wird. Es stellt sich heraus, daß das Zusammenspiel der Finanzminister beider Ebenen den Einflußbereich des Finanzministers eines zentral regierten Staates weit zu übertreffen vermag, andererseits natürlich aber auch, daß die föderative Struktur gelegentlich den Finanzminister der übergeordneten Körperschaft bis zur völligen Lähmung mattsetzen kann. Fehlen dem föderativen Finanzminister der oberen Ebene, wie dies mehrfach konstruiert ist, alle Ausgleichsbefugnisse nach unten, so treten bei der Großraumwirtschaft dieses Jahrhunderts bald Standort- und Strukturschäden auf, die sich zu politischen Gefahren ausweiten können. Man erinnert sich, daß der deutsche Finanzminister im Kaiserreich und mit ihm das Reich selbst in einem zu großen Umfang Kostgänger der Länder waren; auch die Verfassung brachte ihn um seinen Hauptausweg, nämlich um die Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenzen, bis der erste Weltkrieg ihm zwangsläufig größere Befugnisse eintrug. Die Weimarer Zeit führte ihn mit der Übernahme der Finanzverwaltung auf das Reich einen großen Schritt nach vorn und brachte ihm über den Finanzausgleich viele wichtige Befugnisse ins Haus. In der Hitlerzeit kommandierte, wie gesagt, des Reiches Finanzminister die deutschen Länder; keine zweite Kammer schützte vor ihm. Derzeit regiert ein föderativ eingestellter Finanzminister des Bundes nach der Ansicht der Länder und sehr zu ihrem Unwillen stark in deren Finanzmasse hinein. Seine Bundesfinanzverwaltung entbehrt zwar noch mangels eigener Finanzämter, die heute ganz Ländereinrichtungen, und wegen der Oberfinanzpräsidien, die wegen ihrer Doppelseigenschaft als Bundes- und Landesbehörden es nur zur Hälfte sind, der früheren Vollständigkeit. Aber die vom Grundgesetz vorgeschriebene Stellung der Länder im Finanzbereich, ihre Befugnis, das Geld des Bundes ohne Einräumung eines entsprechenden Weisungsrechts auszugeben und seinen Haushalt ohne Zubilligung eines umgekehrt gleichen Rechts mitzubestimmen, entpuppt sich immer mehr als ein ideologisches Phantom, das in einem modernen Finanz- und Wirtschaftssystem einfach nicht mehr aufrechtzuerhalten ist. Die Wahl des Oberfinanzpräsidenten, eines Doppelbändermannes, kennzeichnet wohl am besten die konstruktive Hilflosigkeit, die in der sonst so sicher erscheinenden Finanzverfassung des Bundes allzu auffallend ist. Die Umrisse einer künftigen vollen Bundesfinanzverwaltung, von der Wirtschaft und den Anhängern großräumigen Denkens sehlichst herbeigewünscht, sind schon sichtbar, ohne daß es mehr als des bloßen Wartenkönnens der Bundesverwaltung bedurft hätte. Die föderativen Bremsen, die, abgesehen von dieser unglücklichen Regelung auf dem Gebiet der Finanzverwaltung, die wichtigsten bundesstaatlichen Stützen der neuen Republik sind, haben aber im übrigen ihre strukturelle und ausgleichende Bedeutung oft genug kraftvoll bewiesen; der verfassungsmäßige Zustimmungsvorbehalt der zweiten Kammer zu vielen wichtigen Griffen nach den Finanzquellen hat sich insofern weit als ein brauchbarer finanzieller Regulator des bundesstaatlichen Systems der

Bonner Verfassung bewährt, so originell auch diese Beteiligung der „Exekutive“ (Bundesrat!) an der Legislative ist.

Den stärksten Unterschied bei einem Überblick über die verfassungsrechtliche und geschäftsmäßige Stellung der Finanzminister stellt die Differenz im Aufgabenvolumen dar. Die Verschiedenheit in den Kompetenzbereichen ist gelegentlich so groß, daß man bei einem Vergleich oft nicht genau weiß, wer eigentlich als Finanzminister in dem jeweiligen Staat angesprochen werden darf. Nicht immer helfen die Namen oder die Dienstbezeichnungen der Minister, um das Rätsel zu lösen. Soll man den Finanzminister grundsätzlich als den Beherrscher der Einnahmen, unter diesen bei den Steuern oder bei den Zöllen suchen, oder grundsätzlich bei den Ausgaben, dem Budget, bei der Kasse, bei der Betätigung des Staatskredits? Als Lenker der Wirtschafts- und Investitionspolitik in denjenigen Staaten, bei denen es einen eigentlichen Wirtschaftsminister nicht gibt? Als Gralhüter der Währung? Nur in wenigen europäischen oder außereuropäischen Ländern entsprechen sich die Befugnisse der Finanzminister wenigstens so, daß man von einem annähernd gleichen Typ in der verfassungsrechtlichen Position sprechen kann. Es ist sicher, daß ein Finanzminister mit halbierten oder gar gedrittelten Funktionen nicht die starke Stellung haben kann, wie sie sein Kollege hat, der im Besitz aller Befugnisse ist. Die Halbierung ist die sinnfälligste Form einer solchen Entmachtung des Finanzministers, die Trennung nämlich in ein selbständiges Einnahme- und ein ebenso unabhängiges Ausgabeministerium. Politische, organisatorische und persönliche Gründe rufen gelegentlich auch in sonst konservativ denkenden Staaten solche Trennungen hervor; sie brauchen nicht allzu lange zu bestehen. Der Hauptgrund dafür ist in diesem Jahrhundert der Wunsch nach einer Verselbständigung des Budgets. Erstaunlich oft schien es den Regierungschefs wirklich erforderlich, den ausgabenartigen Ressorts einen selbständigen Haushaltsminister gegenüberzustellen, der seinerseits wieder mit dem Einnahmeminister den Gesamtausgleich zwischen Ausgabe, Steuern und Kredit herzustellen hat. Damit ist schon gekennzeichnet, daß es meist die Kabinettpolitik oder eine Spezialsituation war, die zu einer solchen Maßnahme Anlaß gab. Aber auch das Mißtrauen gegen die Machtfülle des Finanzministers hat oft die Verteilung der Aufgaben bei der Kabinettsbildung bestimmt. Es ist klar, daß ein Finanzminister mit ungeteilten Machtvollkommenheiten in allen Phasen des Haushaltsjahres seine Haushalts- und Steuerpolitik betreiben, daß er seine Einnahmen schon entsprechend schätzen, den Kredit geeignet steuern wird und daß er sich vom Budget her nicht seine wertvollen Einnahmequellen verstopfen läßt. In Frankreich hat es sogar gelegentlich einen besonderen Gleichgewichtsminister gegeben und einmal ist dort sogar der Budgetentwurf von den „beiden Finanzministern“ vorgelegt worden¹. Auch in Deutschland war bis zur Inflation Finanz- und Schatzverwaltung getrennt; in Italien war oftmals das gleiche der Fall, auch in Belgien und im alten Rußland. Diese Lösung, daß der eine Minister den Schrank und der andere

¹ Heinig: Das Budget. 1. Auflage, II. Bd., S. 280.

den Schlüssel dazu erhält, beugt selbst bei starken Persönlichkeiten dem Entstehen einer Finanzdiktatur selbstverständlich vor. Aber meist bezahlt der Steuerzahler das Neben- und Gegeneinander der beiden Ressorts mit viel Unsicherheit und halben Maßnahmen. Unserem heutigen Auge bedeutet es eine sträfliche Verkenning des Wesens der Finanzfunktion, die mannigfachen Ausgleiche zwischen Finanzquellen und öffentlichen Finanzbedürfnissen und die Pflege der zahlreichen Beziehungen zwischen beiden nicht einem einzigen Ressortchef zu überlassen, von dem Leerlauf und der Doppelarbeit bei jeder anderen Konstruktion ganz abgesehen.

Auch der Blick über das große Wasser kann diese Erkenntnis nicht beeinträchtigen. Dort sind es die großen Ressorts gewesen, die den starken Finanzminister im 19. Jahrhundert bekämpft und zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Aufspaltung seiner Befugnisse erreicht haben. Das Budget ist seit dem Ende des ersten Weltkrieges vom Finanzminister, der damit bloßer Tresorminister wurde, an den Präsidenten selbst übergegangen und wird von einem allmächtigen Büro vorbereitet und kontrolliert. Die eigentliche Budgetgewalt scheint äußerlich allerdings in viel stärkerem Maße, als dies bei allen vier deutschen Konstruktionen dieses Jahrhunderts der Fall war, bei den parlamentarischen Körperschaften zu liegen, doch berichtet die Praxis nichts voll Befriedigendes. Hervorgehoben wird nur, daß mit Ausnahme gewisser außenpolitischer Programme und lokaler Parteidinge kaum ernsthafte Vorwürfe wegen allzu großer Bewilligungsfreudigkeit erhoben werden. Neben zwei sehr nüchtern urteilenden Ausschüssen steht das eben genannte Budgetbüro, das für die tägliche Arbeit wichtige Unterlagen aus seiner laufenden Verwaltungskontrolle beschaffen soll, aber nicht immer die nötigen Spezialisten gewinnen kann. Der eigentliche Finanzminister aber, vom Haushalt völlig entfernt, ist auch in seiner Steuerpolitik noch föderativ stark abgebremst, ein Umstand, der durch die gewaltigen Finanzbedürfnisse der letzten Jahrzehnte gewisse Abschwächungen in der Praxis erfahren hat. Der amerikanische Finanzminister (Tresorminister) verwaltet aber uneingeschränkt den Staatskredit, hat also für den Ausgleich des budgetären Defizits von der Einnahmeseite her zu sorgen. Sein englischer Kollege erscheint von der Konstruktion her gesehen als ein weitaus mächtigerer Mann und übt eine für uns junge Demokraten fast unvorstellbare Befugnis sowohl im Haushalt als in den Steuern aus. Für England behebt allerdings eine mäßigende Tradition alle theoretischen Beklemmungen, die man als Staatsbürger gegen solche Machtfülle haben muß. Der Finanzwissenschaftler hat jedoch gegen diese starke Stellung des Mannes über dem Kanal keine solchen Bedenken.

Zu einer ausführlichen Einzelbetrachtung des deutschen Finanzministers ist hier nicht der Raum. Sie müßte nicht nur von der verfassungsmäßigen, sondern auch von der bisher erkennbaren praktischen Stellung ausgehen, die sich in der Zeit der Geltung des Bonner Grundgesetzes herausgebildet hat. Die Position des Finanzministers im staatlichen, kollegialen und parlamentarischen Rahmen sollte einmal in einer prägnanten Gliederung betrachtet werden, beispielsweise für die Gebiete der Einnahmen und des Budgets, für die sonstige Finanz- und Wirtschaftspolitik, den Finanzausgleich, die Vermögensverwaltung und Kasse,

die Sozialpolitik und das Rechnungswesen. Gerade das deutsche Beispiel ist wertvoll. In Deutschland ist bekanntlich der Finanzminister neben dem Justizminister der einzige von der Verfassung mit großen Spezialbefugnissen bedachte Bundesminister.

Der Steuerminister als der Beherrscher des öffentlichen Zugriffs auf unseren Geldbeutel hat in Deutschland keine wesentlich andere Prägung als in den demokratischen Nachbarstaaten erhalten. Als „zuständigem“ Mitglied des Kabinetts obliegt ihm die Initiative und Federführung in den wichtigsten Steuern. Gewiß kann auch ein anderer Minister mit Hilfe des Kabinetts Steuergesetze oder deren Änderung durchsetzen. Aber die Konzeption des Grundgesetzes hat dem Finanzminister praktisch die meisten Fäden in die Hand gespielt, nicht nur diejenigen des Bundes. Auf dem Gebiet der Zölle und Finanzmonopole, deren Erträge nach der deutschen bundesstaatlichen Finanzverfassung dem Bund zufließen, steht der Finanzminister fast ohne föderative Hemmnisse vor uns, da die zweite deutsche Kammer nur das überwindbare und praktisch etwas farblose Einspruchsrecht wie bei jedem Gesetz hat. Mit der Herrschaft über die Verwaltung der Zölle und der Verbrauchssteuern ist der Finanzminister des Bundes einer der größten Arbeitgeber, nach Post und Bahn der größte im öffentlichen Bereich der Bundesrepublik. Neben seine Initiativ- und Durchführungsrechte stellt sich damit die Verwaltungsexekutive, die dem Finanzminister auf vielen wichtigen Gebieten außer der Federführung auch das Schwergewicht des stärksten Anwendungsbereichs verleiht.

Die von dem Bonner Grundgesetz so genannte konkurrierende Gesetzgebung auf dem Gebiet der Besitz- und Verkehrssteuern stellt sich in der Praxis, da eine Konkurrenz mit entsprechenden Steuern der Länder regelmäßig stattfindet, als nicht weniger bedeutungsvoll heraus als die sogenannte ausschließliche Gesetzgebung. Die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, unter die die Realsteuern nicht fallen, sind zwar dem Finanzminister versagt, aber praktisch nicht von der gleichen großen Bedeutung. Unter den sozialpolitisch bedeutsamsten Steuern, der Allphasen-Umsatzsteuer, der Einkommensteuer und den großen Verbrauchssteuern besitzt der Bundesfinanzminister nur bei der Einkommensteuer nicht die volle Initiative und Exekutive. Insoweit der Bund aber als Deckungsmasse für seinen Haushalt einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer für sich in Anspruch nimmt, steht ihm auch die Verwaltung zu, die er aber den Landesfinanzbehörden als Auftragsverwaltung übertragen kann. Bei Gesetzen und Verordnungen über die Umsatzsteuer ist der Finanzminister an die Zustimmung der zweiten Kammer gebunden wie bei allen Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden ganz oder teilweise zufließt. Hier steht also beiden Seiten ein Vetorecht zu, das zur engsten Zusammenarbeit nötigt. Trotz dieses Versuchs einer Ausgewogenheit kann nicht zweifelhaft sein, daß die Konstruktion des Grundgesetzes verfehlt ist und bald der Vergangenheit angehören sollte. Die bis zum 31. Dezember 1954 vorgeschriebene Neuverteilung der öffentlichen Finanzquellen dürfte die Position des Finanzministers sicher nicht schwächen, sondern vermutlich mit einer Verteilung der Kompetenzen enden, die eine etwas stärkere Bundes-

finanzverwaltung als bisher und damit einen weiteren Schritt zur einheitlichen Steuerverwaltung einschließlich der Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern bringt. Im Spiel der Kräfte hat der Finanzminister des Bundes heute schon ein praktisch sehr bedeutsames Übergewicht, das nicht nur dem modernen Zug der großräumigen Wirtschaft und dem Gesetz von der Anziehungskraft des größeren Haushalts folgt, sondern sich aus der stärkeren Position gegenüber der Öffentlichkeit von selbst ergibt. Wenn beispielsweise der Finanzminister des Bundes die Notwendigkeit einer Steuersenkung als konjunktur- oder sozialpolitische Maßnahme für notwendig erachtet, sind die Länder in eine schwierige Stellung gedrängt; sie können praktisch gar nicht nein sagen. Andererseits hat in der kurzen Geschichte der Bundesrepublik der Bundesfinanzminister auch schon bemerkenswerte Niederlagen gegen die Länder und beide parlamentarischen Körperschaften erlitten; sie zeigen, daß mit Ausnahme des bundesstaatlichen Finanzausgleichs der Versuch einer föderativen Ausgewogenheit im Grundgesetz nicht ganz mißlungen ist.

Zu der verfassungsmäßigen Stellung tritt die Position des Finanzministers nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung und des Bundestags. Die Vorschrift in letzterer, daß Maßnahmen, die einen finanziellen Aufwand mit sich bringen, nur beantragt werden dürfen, wenn zugleich ein Deckungsvorschlag gemacht wird, hat zwar das Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt; eine ähnlich segensreiche Bestimmung kann aber von einer entschlossenen Koalition wirksam gehandhabt werden, wenn es sich einmal darum handeln sollte, gegen einen schwächeren Finanzminister für den Ausgleich des Haushalts zu sorgen. Stärker ist die Stellung des Finanzministers im Kabinett, da er durch Initiativen nicht überrumpelt und bei Abwesenheit nicht überstimmt werden kann. Sein Widerspruchsrecht stellt in einer erneuten Sitzung die alte Lage her und kann nur überwunden werden, wenn die Mehrzahl seiner Kollegen und der Bundeskanzler gegen den Finanzminister stimmen. Kein anderer Minister hat eine ähnliche Stellung nach der Geschäftsordnung. Es scheint, daß man als Bürger dies nur begrüßen kann, wenn man die Vorteile und Nachteile anderer Lösungen damit vergleicht.

Von besonderer Bedeutung ist dieses Geschäftsordnungsrecht des Finanzministers auch für die Einnahmepositionen des Bundes, insbesondere die Steuerschätzungen. Im Gegensatz zu der in allen Lehrbüchern vertretenen Auffassung, daß sich die Einnahmen des Staates nach den Ausgaben zu richten haben, begrenzen die geschätzten Einnahmen heutzutage absolut auch das Ausgabevolumen. Hier befindet sich der Finanzminister dank seiner besonderen Sachkunde, die er sich mit Hilfe einer eigenen Finanzstatistik verschafft, und dank der Geschäftsordnung in einer fast unangreifbaren Position.

Die Frage, ob sich der Finanzminister des Bundes auf der Ausgabeseite von der bloß technischen Herstellung des Ausgabeplans gelöst und es zur eigenen Ausgabepolitik gebracht hat, ist längst positiv gelöst. Am sinnfälligsten sind die Verkehrspolitik, die Sozialpolitik und die Agrarpolitik als Beweis für diesen führenden Einfluß des Finanzministers hervorgetreten. Für die anderen Zweige

der Ausgabenpolitik ist der mittelbare Einfluß eines rührigen Finanzministers ebenfalls ein großer Posten im Spiel der Kräfte. Es würde zu weit führen, allein die Möglichkeiten darzustellen, die der Finanzminister mit einer geschickten Ausnutzung seiner haushaltsrechtlichen Befugnisse hat. Viele Dinge ordnet er allein, ohne daß das Kabinett ihm Weisungen erteilen kann. Nennen wir als Beispiele nur die Eingehung von Verpflichtungen über ein Rechnungsjahr hinaus und die Verausgabung von Mitteln des außerordentlichen Haushalts vor dem Eingang der Anleiheerlöse. Den Außenstehenden mögen diese Dinge verhältnismäßig bescheiden erscheinen. Aber ein drittes Beispiel wird sie gewiß überzeugen, nämlich die alleinige verfassungsmäßige Zuständigkeit des Finanzministers zur Bewilligung von Haushaltüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben. Über dieses traditionelle Recht des deutschen Finanzministers, zu dessen Ausübung weder das Bundeskabinett noch das Parlament Weisung geben kann, letzteres allenfalls im Wege eines Haushaltsnachtrags, hat das Ausland oft gestaunt. Aber es liegt viel Weisheit in der Regelung, daß nur ein einziger Verantwortlicher über die beiden verfassungsmäßigen Voraussetzungen einer Haushaltsüberschreitung entscheiden kann, die Unabweisbarkeit des Bedürfnisses und die Nichtvorhersehbarkeit der Ausgabe. Theoretisch kann der Finanzminister auf diese Weise (z. B. im Falle des Erfordernisses von Konjunkturspritzen) den Rahmen des Bundeshaushalts erheblich erweitern, aber er ist auch bei der Betätigung dieses seines bedeutendsten Rechts an die Pflicht zum Haushaltsausgleich kraft Verfassung (z. B. durch Einstellung kurzfristiger Gelder) gebunden. Die Zuordnung von Ausgaben zum ordentlichen oder außerordentlichen Haushalt, die Betriebsmittelsteuerung, die praktische Möglichkeiten zur völligen Lahmlegung kostspieliger Verwaltungen in sich birgt, sind weiterer Ausdruck dieser Bastion des Finanzministers, der dabei hauptsächlich nur auf die koalitionsmäßige Bindung Rücksicht zu nehmen braucht. Man wird weit über die Grenzen der Bundesrepublik blicken müssen, um ähnliche Befugnisse des Mannes am Finanzrunder anzutreffen. Dafür fehlt dem deutschen Finanzminister aber auch manches, was anderen große Möglichkeiten gibt, insbesondere das Veto gegen die Einzelausgabe im Rahmen bewilligter Mittel, das unmittelbare Prüfungsrecht in den anderen Verwaltungen. Der deutsche Finanzminister hat keine eigenen Kontrollorgane (wie z. B. den Finanzkontrolleur des französischen, belgischen und italienischen Rechts); sein einziger Helfer ist der Rechnungshof, der es aber nicht gern sieht, wenn er in die politische Arena gezogen wird, und dessen Prüfung der Ausgabe bekanntlich erst nachfolgt. Auch das Veto gegen Ausgabegesetze (Art. 113 des Grundgesetzes) steht nicht ihm, sondern der Bundesregierung zu.

Auf die Möglichkeit negativer Seiten der Finanzminister zu schauen, ist man in Deutschland schon fast nicht mehr gewohnt. Wer denkt noch daran, daß ein schwacher Finanzminister durch sein mangelndes Rückgrat auf dem Gebiet der Haushaltspolitik die Währung des Landes gefährden kann. Der äußere Schutz der Währung ist in Deutschland dem Wirtschaftsminister anvertraut; es ist bekannt, daß dies dem Finanzminister problemvoll erscheint. Betrachten wir die Möglich-

keiten, die die Finanzminister im Rahmen ihrer Steuerpolitik, mehr noch in ihrer Steuerpraxis haben, so wird klar, welche unmittelbare Wirtschafts- und Währungspolitik beispielsweise in jeder größeren Steuerstundung steckt. Die deutsche Wirtschaft hat sich nach der Geldreform bekanntlich zu einem wesentlichen Teil über die Finanzämter finanziert, also die steuerlichen Verpflichtungen bis zur Erledigung der dringendsten Investitionen vor sich hergeschoben. Das Steuersystem hat ihr außerdem ein hohes Maß an Eigenfinanzierung über Betriebsausgaben ermöglicht. Kein besseres Beispiel kann es geben für die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten eines Finanzministers, je nachdem er sich für oder gegen diese Methoden einstellt. Wenn ein Finanzminister durch die Bewilligungsfreudigkeit des Parlaments gezwungen ist, alle Einnahmen hereinzuholen, kann dies eine tödliche Gefahr für die von seinem Wirtschaftskollegen verfolgte Wirtschaftspolitik sein. Man denke auch an den Einfluß eines Finanzministers bei dem eben genannten Erfordernis einer aktiven Konjunkturpolitik. Alle diese Beispiele zeigen, welche Verantwortung die Auswahl eines unabhängigen, gradlinigen Finanzministers bedeutet, und lassen die Frage auftauchen, ob überhaupt ein Finanzminister mit koalitionsmäßigen Bindungen ausgewählt werden darf. Umgekehrt muß es das Recht eines Finanzministers sein, sich die Verfolgung seiner Linie durch feste Zusagen der Koalition sichern zu lassen.

Der Bund ist daran interessiert, alle Länder finanziell gesund zu halten. Dies schafft nach der Konstruktion des Grundgesetzes besondere Aufgaben des Finanzministers, die in den weiten Bereich des sogenannten Finanzausgleichs gehören und eine wichtige Vermittlungsrolle zwischen den „armen“ und den „reichen“ Ländern mit sich bringen. Die Erhaltung des ungestörten Arbeitsfriedens ist sein weiteres Interesse, aus dem sich seine Stellungnahme zu vielen aktuellen Fragen ergibt. Mancher wird sich gefragt haben, warum der deutsche Finanzminister die Federführung im Lastenausgleich besitzt. Er beaufsichtigt bekanntlich auch das Amt, das die Empfänger dieses Ausgleichs betreut; die Geberseite wird von den Finanzämtern behandelt, also wiederum von Stellen des Finanzministeriums. Nichts Besseres hätte getan werden können, denn der Ausgleich zwischen Gebern und Nehmern in einem Hause, das sich die Empfänger als die leistungsfähigen Steuerzahler der Zukunft und die gebende Industrie und die sonstigen Vermögensträger als weiterhin leistungsfähige Kunden wünscht, war eine sehr kluge Maßnahme. Der deutsche Finanzminister ist auch federführend für die Besoldung der Beamten; merkwürdigerweise ist das kaum in einem anderen europäischen Staat der Fall. Auch hier stehen sich im eigenen Hause die Interessen so klar gegenüber, daß die schließliche Lösung ausgewogen sein muß, einerseits der Haushalt, der kein Defizit wünscht, andererseits die Finanzverwaltung selbst, die als größter Arbeitgeber des Bundes tüchtiges Personal haben und deshalb gute Gehälter zahlen will. In anderen Ländern besteht hier eine gewisse Voreingenommenheit; man nimmt dort dem Finanzminister durch seine Einflußlosigkeit jede Großzügigkeit.

Die Stellung des deutschen Finanzministers auf dem Gebiet der Vermögensverwaltung geht nicht wesentlich über vergleichbare Einrichtungen unserer

Nachbarn hinaus. Solange das ehemalige Wehrmachtsvermögen noch durch die eigene Vermögensverwaltung des Finanzministers betreut wird, mag das volumensmäßig anders sein; aber das wird wohl bald der Vergangenheit angehören. Die Bekanntgabe der Vermögenszahlen im Zusammenhang mit dem Haushaltsplan 1954/55 hat gezeigt, daß die bisherigen freien Schätzungen völlig unzutreffend waren. Gelegentlich wird auch vergessen, daß die wirtschaftlichen Unternehmungen, die dem Bund gehören, beachtliche Schulden haben. Auf die Vermögensverwaltung von Post und Bahn hat der Finanzminister verhältnismäßig wenig Einfluß, obwohl seine Beteiligung bei der Verabschiedung der Haushalte dieser Sondervermögen gegenüber früher gestiegen ist. Die Immobilien des Bundes werden von den Ressorts selbst verwaltet. Der Finanzminister ist aber Chef der Bundesbauverwaltung, weil Bauten die wichtigsten Vermögensstücke sind und weil in Deutschland eine gute Tradition für eine solche Verwaltung besteht. Zum Vermögen gehört auch die Kasse, die den Finanzminister als anlageberechtigten Verwalter sieht. Nur der Finanzminister darf Betriebsmittelkredite aufnehmen; regelmäßig nimmt er auch die sonstigen Anleihen des Bundes auf.

Das Bild seiner Befugnisse wird äußerlich dadurch abgerundet, daß der Finanzminister nach der Verfassung Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben, aber auch über das Vermögen und die Schulden legt. Damit ist er auch äußerlich der Verwalter der Kapitalwirtschaft des Bundes. Es ist aber klar, daß den Fachminister für die einzelne Verwaltung die Verantwortung trifft.

Betrachtet man dies alles, ist kein Zweifel, daß der deutsche Finanzminister im internationalen Vergleich eine sehr starke Stellung hat. Abgesehen von dem Veto-recht gegen alle Einzelmaßnahmen, das in anderen Ländern vorhanden ist, fehlt ihm nach Verfassung und Praxis wohl kaum eine Möglichkeit zu maßgebendem Einfluß. Das von der deutschen Finanzverfassung gewählte System von Befugnissen des Finanzministers erscheint in sich wohl ausgewogen, es funktioniert bis jetzt auch gut. Aber zu seiner endgültigen Beurteilung müssen wohl noch weitere Erfahrungen abgewartet werden. Als besonders kritisches Gebiet stellt sich dabei das finanzielle Verhältnis von Bund und Ländern heraus.

Im Vergleich zu anderen Staaten erscheint die mit dem deutschen Verfassungs- und Finanzrecht eingeschlagene Linie vorteilhaft. Man darf in der Tat mit einem gewissen Stolz auf die Leistungen der deutschen Finanzwirtschaft seit 1945 hinweisen; schwerwiegende Erschütterungen sind der Bundesrepublik erspart geblieben. Vielleicht ist die Ausgewogenheit in der Stellung des Finanzministers auch einer der Gründe dafür.