

§ 1 Vom Domänenstaat zum Steuerstaat

Werner Plumpe

I. Die Entstehung des modernen Staates und moderner Staatsfinanzen

Geht man von der neueren Forschung aus, finden sich Staatsbildungsprozesse im Sinne moderner Staatsdefinitionen vermehrt seit dem 17. Jahrhundert, die sich aus einer Vielzahl von Quellen speisen.¹ Versteht man den Staat als Organisationsform des Politischen mit bestimmten Merkmalen wie territoriale Einheit und Souveränität, Gewaltmonopol, Besteuerungsrecht und bürokratischer, rechtsgebundener Verwaltung, dann ist seine Entstehung historisch gesehen eine große Unwahrscheinlichkeit. Und in der Tat blieb der „moderne“ Staat lange Zeit Ausdruck eines europäischen Sonderweges, dessen Entstehung und Etablierung nur historisch aufzuklären ist. Seine Wurzeln jedenfalls sind vielfältiger Art, die zudem durchaus nicht immer in die gleiche Richtung wirkten. Vielmehr ist die moderne Staatlichkeit Folge ganz unterschiedlicher Kräfte und Machtkonstellationen, deren Gegeneinanderwirken häufig für ihre Form von entscheidender Bedeutung war. Auffällig ist auf jeden Fall, dass der „multipolare Prozess“² der Staatsbildung in der frühen Neuzeit zugleich eine Zeit heftiger kriegerischer Auseinandersetzungen, sei es zwischen Obrigkeiten und Territorien, seien es Bürgerkriege, war, die in der Regel auch um Struktur, Rechte und Handlungsmöglichkeiten der sich etablierenden politischen

¹ Grundlegend Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, 2. Aufl., München 2000.

² Ronald G. Asch, Jörn Leonhard, Art. Staat, in: *Enzyklopädie der Neuzeit*, Bd. 12, Sp. 494-518, hier Sp. 498 f.

W. Plumpe (✉)

Goethe-Universität Frankfurt am Main, Norbert-Wollheim-Platz 1,

60629 Frankfurt am Main, Deutschland

e-mail: w.plumpe@em.uni-frankfurt.de

Organisationsformen geschlagen wurden. Nicht selten lag gerade in der Umkämpftheit der Ausprägung des Steuerstaates ein Grund für seine schließlich relativ rasche Etablierung, da nur er die Möglichkeit einer Ressourcenabschöpfung eröffnete, von der der Erfolg in den genannten Kämpfe abhing. Angesichts einer sich seit dem 14. Jahrhundert rasch wandelnden militärischen Lage konnte nur der überleben bzw. seine Souveränität behaupten, so ließe sich zugespitzt formulieren, der sich eine kostspielige militärische Infrastruktur leisten konnte.³ Deren Finanzierung überschritt sehr rasch die traditionellen Formen der fürstlichen Geldbeschaffung aus der Nutzung von Krondomänen und gelegentlichen Steuererhebungen.⁴ Auch die traditionell genutzte Verschuldung stieß an Grenzen, wenn der Schuldner keine geordnete Schuldenwirtschaft vorweisen konnte, was bis in die frühe Neuzeit bei der Mehrzahl der Fürstenhöfe der Fall war. Eine leistungsfähige politische Organisation wurde mithin zum entscheidenden Mittel der militärischen Selbstbehauptung – und sie bedeutete vor allem die Entstehung und Etablierung einer regulären Finanzverwaltung.⁵ Wolfgang Reinhard geht so weit zu behaupten, „Soldat und Steuereinnahmer gemeinsam gründeten den Staat, denn Machtpolitik und Machtmittel bedingten sich gegenseitig“⁶.

Entscheidende Voraussetzung für die Entstehung einer im modernen Sinne geordneten Finanzierung war die zunehmende Differenzierung zwischen Herrscherfamilien/Dynastien und politischem Verband, deren Grenzen gerade im Bereich des Finanzwesens lange Zeit fließend gewesen waren. Praktisch liefen zuvor unterschiedliche Finanzquellen (Domäneneinnahmen, Kammergut, Krongut, gelegentliche Steuern) in der Hand des Fürsten zusammen; ein Budget, eine Gesamtrechnung und eine ordentliche Bilanzierung existierten nicht. Das gesamte Finanzsystem war unübersichtlich, vor allem aber der obrigkeitlichen, namentlich der dynastischen Willkür unterworfen und schwer kalkulierbar, da individuelles Verhalten der jeweiligen Fürsten eine maßgebliche Rolle spielte. Lediglich die päpstliche Verwaltung und einige größere Kommunen verfügten über so etwas wie eine geordnete Finanzwirtschaft.⁷ Erst mit der allmählichen Trennung von Dynastie und politischem Verband entstand daher überhaupt so etwas wie eine unpersönliche politische Einheit, für die seit dem 16. Jahrhundert in verschiedenen Teilen Europas der Staatsbegriff Verwendung fand, eben als Bezeichnung für den „versachlichten“ politischen Verband.⁸

³ Geoffrey Parker, *The Military Revolution 1560-1660 – a Myth?*, in: Parker, Geoffrey, *Spain and the Netherlands*, London 1979, S. 86-103.

⁴ Marjolein 't Hart, *Art. Staatsfinanzen*, in: *Enzyklopädie der Neuzeit*, Bd. 12, Sp. 582-590.

⁵ Ronald G. Asch, *Kriegsfinanzierung, Staatsbildung und ständische Ordnung in Westeuropa im 17. und 18. Jahrhundert*, in: *Historische Zeitschrift* 268, 1999, S. 635-671.

⁶ Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt*, S. 305.

⁷ Zur kommunalen Finanzwelt Eberhard Isenmann, *Die deutsche Stadt im Mittelalter 1150-1550. Stadtgestalt, Recht, Verfassung, Stadtreform, Kirche, Gesellschaft, Wirtschaft*, Wien, Köln, Weimar 2012.

⁸ Ronald G. Asch, Jörn Leonhard, *Art. Staat*, in: *Enzyklopädie der Neuzeit*, Bd. 12, Sp. 497 f.

Der entstehende Steuerstaat folgte mithin Finanzierungszwängen, die auch deshalb so groß waren, weil der Ertrag der bisherigen Einnahmequellen nicht mehr ausreichte, um den stark wachsenden Bedarf zu decken. Die entsprechenden Einnahmen waren einfach nicht hoch genug. Während der Anteil der Ausgaben für den Hof und die Verwaltung im 17. und 18. Jahrhundert sank, explodierten die Militärausgaben regelrecht. Im 17. Jahrhundert entfiel die Hälfte der staatlichen Ausgaben auf Krieg und Militär. „Im 18. Jahrhundert lag der Median der Kriegskosten bei 54 %, der Schuldendienst bewegte sich in ähnlichen Bereichen, alle übrigen Ausgabenposten waren zu Restgrößen verkommen“⁹. Dabei waren in der gleichen Zeit in fast allen größeren Monarchien und Republiken die Einnahmen deutlich angestiegen; das Militär war mithin zweifellos der treibende Faktor bei der Entstehung des Steuerstaates und der Abkehr von der bisherigen Finanzierung. Diese Abkehr von der Finanzierung durch Eigengut und die Umstellung auf Steuern und geregelte Verschuldung vollzog sich dabei in den unterschiedlichen europäischen Territorien einerseits ähnlich, andererseits aber doch in vielen Varianten und in ganz unterschiedlichem Tempo. In Frankreich trugen die Einnahmen aus Domänen bereits 1523 nur noch 10 % zu den Gesamteinnahmen bei, in den Niederlanden waren es 1520 13 %. In anderen Territorien, etwa England, Dänemark oder verschiedenen deutschen Territorien, lagen die Anteile der Domäneneinnahmen, die in Folge der Reformation durch die Übernahme von Kirchengut noch gesteigert worden waren, deutlich höher, in England etwa bei 75 %.¹⁰ Fast überall ging der Domänenanteil in den kommenden Jahrzehnten drastisch zurück, ein sicheres Zeichen dafür, dass sich hier Steuerstaaten, wenn auch in jeweils ganz unterschiedlicher Form, etablierten. In England, wo die Krone ihr nach der Reformation deutlich gesteigertes Domäneneigentum rasch veräußerte, verlief der Übergang zum Steuerstaat besonders rasch, zumal hier das Domäneneigentum vor der Reformation keine große Rolle gespielt hatte.¹¹ Der Übergang zum Steuerstaat war dabei stark umkämpft und gipfelte zunächst im Bürgerkrieg der 1640er Jahre und schließlich in der sog. Finanzialen Revolution¹² im Anschluss an den Staatsbankrott Anfang der 1670er Jahre, mit der nach der Glorious Revolution dem König endgültig die autonome Handlungsfähigkeit in Finanzfragen vollständig genommen und eine reguläre öffentliche Finanz- und Schuldenverwaltung etabliert wurde. Unterlagen in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts lediglich 27 % der englischen öffentlichen Einnahmen parlamentarischer Mitsprache, so waren es gut einhundert Jahre später 97 %, während die autonomen Einnahmen der Krone auf drei Prozent gesunken waren.¹³ In Frankreich war die Bedeutung von Steuern und Schulden ähnlich hoch, doch blieben hier die Verwaltungsstruktur und das Steuersystem bis zur Revolution vergleichsweise

⁹ Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt, S. 308.

¹⁰ Marjolein 't Hart, Art. Staatsfinanzen, in: Enzyklopädie der Neuzeit, Bd. 12, Sp. 582 f.

¹¹ Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt, S. 310.

¹² Peter Dickson, *The Financial Revolution in England. A Study in the Development of Public Credit 1688-1756*, London 1967.

¹³ Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt, S. 323.

traditionell, sodass Versuche, deren Ergiebigkeit zu erhöhen, fast regelmäßig zu Aufständen und Rebellionen führten, zumal die jeweilige Steuerbelastung ganz unterschiedlich war. Dies galt für alle europäischen Territorien, doch die Gemenelage ineffizienter Strukturen, wachsender Belastung und sozialer und regionaler Ungleichheit war in Frankreich besonders ausgeprägt. In der unzureichenden, wiederholt krisengeschüttelten öffentlichen Finanzwirtschaft liegt zweifellos einer der langfristigen Gründe der Französischen Revolution.¹⁴

Geradezu mustergültig verlief der Prozess der Umstellung vom Domänen- auf den Steuerstaat in den Niederlanden, die zum Vorbild bei der Entstehung eines modernen Finanzsystems wurden und zwar bezüglich der Besteuerung wie der Schuldenwirtschaft. Deutlichster Ausdruck hiervon war, dass das kleine Land nicht nur die immensen Kosten des Krieges mit Spanien vor allem durch das Erheben indirekter Steuern aufbringen konnte, sondern auch Amsterdam in der gleichen Zeit zum zentralen Finanzplatz Europas aufstieg, weil hier die Kreditzinsen unschlagbar niedrig, der Schuldendienst der Generalstaaten andererseits absolut vorbildlich war. Ältere kommunale Beispiele aufgreifend wurde die öffentliche Verschuldung durch städtische Anleihen fundiert und über laufende feste Zinszahlungen abgewickelt, so dass schließlich ein regulärer börsengestützter Anleihehandel entstand, der Anleger und Nachfrager aus ganz Europa anzog, und es der niederländischen Republik leicht machte, den spanischen Krieg zu finanzieren.¹⁵ Amsterdam profitierte dabei zusätzlich von seiner Bedeutung im Handel und der damit verbundenen Entstehung einer entsprechenden Bankinfrastruktur; letztlich begünstigte die Entwicklung Amsterdams auch die Tatsache, dass die nördlichen Provinzen der Niederlande nach dem Abfall von Spanien keinen fürstlichen Souverän mehr besaßen und insofern fast automatisch eine unpersönliche „bürgerliche Republik“ entstanden war, in der das Bürgertum der großen Städte, namentlich Amsterdams, ein Finanzsystem schuf und garantierte, von dem es selbst am meisten profitierte. Es waren eben nicht mehr die Launen eines Herrscherhauses, die die Steuerrealität und vor allem den Schuldendienst bestimmten, sondern es war die in der Verfassung der Generalstaaten geronnene Bürgerlichkeit, die ausschlaggebend wurde.¹⁶

Die Niederlande waren in der Tat ein Sonderfall, aber einer, der Schule machte, allein deshalb, weil er so offensichtlich von finanziellem Erfolg gekrönt war. England folgte dem holländischen Beispiel, doch kam es zu einem europaweiten Durchbruch erst in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Manche Staaten, wie etwa Preußen, benutzten zwar einzelne moderne Finanzinstrumente, doch blieb das zersplitterte Land ähnlich wie einige andere deutsche Gebiete auch im 18. Jahrhundert noch weitgehend von seinen Domäneneinnahmen abhängig; in Preußen umfasste der Domänenbesitz immerhin ein Drittel der Fläche. Dort zeigte allerdings auch die sparsame

¹⁴ Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt*, S. 325-328.

¹⁵ Siehe die Beiträge in Marjolein 't Hart, Joost Joncker, Jan Luiten van Zanden (Hg.), *A Financial History of the Netherlands*, Cambridge 1997.

¹⁶ Horst Lademacher, *Geschichte der Niederlande. Politik, Verfassung, Wirtschaft*, Darmstadt 1983, Kap. II.

Politik des pietistischen Königs Friedrich Wilhelm I., dass man ohne Schulden auskommen konnte, solange keine Kriege geführt wurden.¹⁷ Der erste deutsche Staat, der vollständig zu modernen Formen der Finanzierung überging, war das Kurfürstentum Sachsen, freilich weniger aus Überzeugung als aus Not. Denn die Niederlage im Siebenjährigen Krieg brachte die unter dem Grafen Brühl ohnehin ruinierten Staatsfinanzen endgültig ins Chaos. Wären nicht die Schulden konsolidiert und der Staatshaushalt saniert worden, hätte Sachsen die preußischen Forderungen aus dem Hubertusburger Frieden kaum erfüllen können und ggf. seine staatliche Existenz riskiert. Die sich mit dem sog. kursächsischen Retablisement vollziehende finanzielle Revolution, nebenher bemerkt ein Werk des Leipziger Bürgertums, beendete die fürstliche Miswirtschaft und stellte die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates in gewisser Hinsicht überhaupt erst her.¹⁸ In anderen Staaten war man noch lange nicht so weit, zumal Experimente mit Papiergeld, das unbegrenzt vermehrbar erschien, einen Ausweg zu eröffnen schienen. Doch alle Experimente mit dem Papiergeld endeten in mehr oder minder großen inflationären Katastrophen, sei es das Scheitern der Law'schen Bank in Paris 1719/20, sei es die Papiergeldinflation in Wien, sei es der berühmte Assignatenschwindel in der Französischen Revolution.¹⁹ Erst im 19. Jahrhundert setzten sich entsprechende Finanzierungsstrukturen (Steuern, geordnete Staatsschuldenverwaltung, institutionell eingeezte Geld- und Währungspolitik) allgemein durch, wie das 19. Jahrhundert sich auch generell durch eine vergleichsweise große Zurückhaltung des Staates kennzeichnen lässt. Die Staatsquoten, also der Anteil des Staates an der Wirtschaftsleistung, waren um 1900 wahrscheinlich deutlich niedriger als 100 Jahre zuvor, nicht zuletzt, weil im 19. Jahrhundert nach der Niederlage Napoleons große Kriege zumindest in Europa nicht mehr geschlagen wurden.²⁰

II. Die Rolle des Staatseigentums bei der Ermöglichung und Sicherung staatlicher Handlungsfähigkeit

Staatseigentum, genauer genommen das fürstliche Eigengut aus Domänen- und Kammerbesitz, war bis zum Ende des Mittelalters die eigentliche Basis der fürstlichen Handlungsfähigkeit und auch in den politischen Vorstellungen der Zeit herrschte der Grundsatz, „dass der Fürst seine eng begrenzten Aufgaben mittels seines Eigengutes zu erfüllen habe“²¹. Entsprechend hingen die Handlungsfähigkeit und die Bedeutung der einzelnen Territorien vom Besitz der herrschenden

¹⁷ Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt, S. 310 f., 331 f.

¹⁸ Gunda Ulbricht, Finanzgeschichte Sachsens im Übergang zum konstitutionellen Staat 1763-1843, St. Katharinen 2001.

¹⁹ Niall Ferguson, Der Aufstieg des Geldes. Die Währung der Geschichte, Berlin 2010, S. 108-157. Vgl. auch William Goetzmann, Money Changes Everything: How Finance made Civilization possible, Princeton 2016, S. 347-362.

²⁰ Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt, S. 307.

²¹ Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt, S. 309.

Dynastien ab. Lediglich der Papst und einzelne Kommunen betrieben bereits, wie gesagt, eine moderne Finanzwirtschaft, aber selbst dem Alten Reich, das hierzu aufgrund seiner Struktur eigentlich gezwungen war, gelang es nicht, entsprechende Einrichtungen zu schaffen. Stattdessen setzten sich die Fürsten durch, und dabei wiederum jene, deren Eigengut die größte Handlungsfähigkeit gestattete. Im Zuge der Reformation und der Übernahme vormaligen Kirchenbesitzes nahm in vielen protestantischen Territorien die Bedeutung des „Staatseigentums“ sogar noch zu, doch zeigte sich jetzt nicht zuletzt wegen des Wandels der Militärtechnologie, dass eine vorwiegende Finanzierung des sich etablierenden Staates so nicht mehr möglich sein würde. Seither sank, insbesondere wegen des starken Anstiegs anderer Einnahmequellen, aber auch wegen des Verkaufs von Domänenbesitz, die Bedeutung des Eigentums für die Finanzierung der Staaten. Wenn auch im Einzelnen sehr unterschiedlich, spielte der staatliche Eigenbesitz schließlich keine wichtige Rolle mehr. Das Beispiel der Niederlande und Englands zeigte vielmehr, dass eine geordnete Finanzwirtschaft auf der Basis von Steuern und Schulden die Voraussetzung jeder bedeutenderen Machtentfaltung war und bleiben sollte. Im 19. Jahrhundert war die Rolle staatlichen Eigenbesitzes insgesamt daher überaus gering. Hohe Quoten von Staatseigentumserträgen an den Gesamteinnahmen, die es gelegentlich noch gab, waren so gesehen kein gutes Zeichen, auch wenn sie im preußischen Falle halfen, eine Verschuldung des Staates lange Zeit zu verhindern; sie waren vielmehr Ausdruck einer unterentwickelten staatlichen Finanzwirtschaft und signalisierten entsprechend eine nur schwach entwickelte und wenig effiziente Steuerbürokratie.²² Die entsprechenden Einnahmen, namentlich die landwirtschaftlichen Erträge der staatlichen Domänen und die Erträge bestimmter staatlicher Gewerbe- und Regiebetriebe (etwa: Porzellan-Manufakturen) waren im Einzelnen nicht unbedeutend, fielen insgesamt aber nicht ins Gewicht.

Mit der Entstehung des modernen Staates ging der Anteil der Einnahmen aus Staatseigentum also deutlich zurück, ja sie wurden geradezu zum Ausdruck von Rückständigkeit. Doch sollte sich das Blatt im 19. und frühen 20. Jahrhundert noch einmal wenden. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nahm die Staatstätigkeit im Rahmen des Vorsorgestaates generell zu, die auch die Erstellung eines eigenen Angebotes an bestimmten Gütern und Dienstleistungen erfasste.²³ Zunächst waren diese Leistungen von privater Hand erbracht worden (Wasserversorgung, Gas und Strom, Abfall, Transport etc.), doch bald erkannte die staatliche Bürokratie, dass die Übernahme bestimmter Bereiche der öffentlich genutzten Infrastruktur in eigene Regie finanziell durchaus vorteilhaft sein konnte. Die Verstaatlichungs- bzw. Kommunalisierungswelle, die seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts nicht nur in Preußen zu beobachten war, folgte dabei kaum politischen Zielen im engeren Sinne, sondern, von bestimmten Gesichtspunkten

²² Franz Schneider, *Geschichte der formellen Staatswirtschaft von Brandenburg-Preussen*, Berlin 1952.

²³ Gerold Ambrosius, *Der Staat als Unternehmer: Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert*, Göttingen 1984.

des militärisch für sinnvoll erachteten Ausbaus der Infrastruktur abgesehen, einem klaren finanziellen Kalkül. So verstaatlichte Bismarck die Eisenbahnen in Preußen vor allem, um deren Erträge, die zeitweilig höher lagen als die regulären Steuereinnahmen, für den Staat in die Hand zu bekommen²⁴, ein Motiv, dass auch bei der Kommunalisierung von Elektrizität, Gas und Wasser und des öffentlichen Nahverkehrs in der Regel ausschlaggebend war, auch wenn derartige Maßnahmen in der Regel mit Versorgungssicherheitsargumenten camoufliert wurden.²⁵ Im Bereich der Lebensvorsorge und der öffentlichen Infrastruktur wurde Staatseigentum mithin zu einem wesentlichen Punkt; Staats- oder öffentliche Betriebe gewannen große Bedeutung, was sich nicht zuletzt in der starken Zunahme der öffentlichen Beschäftigung vor 1914 niederschlug. Während die allgemeine Verwaltung nur unterdurchschnittlich zulegte, explodierten die Beschäftigtenziffern bei den staatlichen Eisenbahngesellschaften oder bei der Reichspost regelrecht. Öffentliche Unternehmen beschäftigten in Deutschland 1882 etwa eine halbe Million Menschen, 1907 aber bereits 1,5 Millionen, davon allein die öffentlichen Bahnen 570.000. 1907 war damit bereits jeder zehnte Erwerbstätige bei der staatlichen Verwaltung oder einer öffentlichen Unternehmung beschäftigt.²⁶ Welche Bedeutung die staatliche Eigenwirtschaft bekam, zeigt das preußische Beispiel. Das finanzielle Motiv hinter der Verstaatlichung der Eisenbahn wurde bereits angesprochen. Nach der Verstaatlichung schossen entsprechend die Erwerbseinnahmen des Staates auf schließlich etwa 60 % der Gesamteinnahmen nach oben, von denen wiederum 80 % der Überschuss der preußischen Bahnen ausmachte. Das hatte durchaus ambivalente Folgen. Einerseits wurde der Staatshaushalt faktisch abhängig vom Erfolg der Eisenbahnen, was, wie Dieter Ziegler betont, dazu führte, dass die Tarifpolitik den Finanzinteressen des Staates untergeordnet wurde.²⁷ Andererseits war der Erfolg der Eisenbahnen in hohem Maße konjunkturabhängig und, vor allem, auf preiswerte Zulieferungen angewiesen. Nicht zuletzt die Preispolitik des Kohlsyndikates RWKS, das auch in konjunkturell schwachen Zeiten die Kohlenpreise hochzuhalten trachtete, wurde für die Staatsbahnen zu einer Last, die der Staat wiederum durch den Erwerb eigener Kohlenzechen ausgleichen wollte, was ihm im gewünschten Umfang freilich erst im Weltkrieg gelang.²⁸ Der Ausbau der wirtschaftlichen Eigenaktivität des Staates hatte mithin Folgen, die deren Expansion wahrscheinlich machten, zumal solange der Staat erfolgreich als Unternehmer tätig sein wollte.

²⁴ Dieter Ziegler, Eisenbahnen und Staat im Zeitalter der Industrialisierung. Die Eisenbahnpolitik der deutschen Staaten im Vergleich, Stuttgart 1996.

²⁵ Matthias Freese, Burkhard Zeppenfeld (Hg.), Kommunen und Unternehmen im 20. Jahrhundert. Wechselwirkungen zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft, Essen 2000. Marcus Gräser, Wohlfahrtsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat: Bürgerliche Sozialreform und welfare state building in den USA und in Deutschland 1880-1940, Göttingen 2008.

²⁶ Gerold Ambrosius, Staat und Wirtschaft im 20. Jahrhundert, München 1990, S. 66 f.

²⁷ Ziegler, Eisenbahnen, S. 291 f.

²⁸ Dietmar Bleidick, Die Hibernia-Affäre. Der Streit um den preußischen Staatsbergbau im Ruhrgebiet zu Beginn des 20. Jahrhunderts, Bochum 1999.

Erst mit dem Weltkrieg änderte sich allerdings die Einstellung zur Wirtschaft auch aus politischen und ideologischen Motiven, während vor dem Krieg das wirtschaftliche Privateigentum nur von Seiten der Sozialdemokratie in Frage gestellt worden war.²⁹ Nach dem Krieg kam es unter sozialistischen bzw. gemeinwirtschaftlichen Vorzeichen nicht nur zu umfassenden Sozialisierungsversuchen, die allerdings bis auf den Bereich des Kohlen- und des Kalibergbaus im Sande verliefen, und auch in den genannten beiden Fällen kein neues Staatseigentum, sondern eine eigenartige Form der Gemeinwirtschaft unter Respektierung des Privateigentums schufen. Als Folge des Krieges, aber auch aus politischen Überlegungen heraus dehnte der Staat in der Weimarer Zeit seine Eigenwirtschaft auf unterschiedlichen Ebenen (Reich, Länder, Kommunen) deutlich aus; zudem wandelte sich ihre Form. Vor 1914 Teile der regulären Haushalte, wurden zahlreiche Unternehmen in den 1920er Jahren selbstständig, blieben aber völlig im Staatsbesitz. Bekannteste Beispiele sind etwa die Preussag/Veba (Preußische Bergwerks- und Hüttenaktiengesellschaft 1923, nach 1929 Teil der dann gebildeten Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks AG/Veba) oder die Viag (Vereinigte Industrieunternehmen AG 1923).³⁰ Auf diese Weise gewannen die Unternehmen eine erheblich größere Handlungsfreiheit und konnten wie normale Unternehmen expandieren. Kritiker namentlich aus der Privatwirtschaft geißelten die mit der Expansion der staatlichen oder staatlich gestützten Aktivitäten verbundene sogenannte „Kalte Sozialisierung“ und forderten freilich weitgehend erfolglos einen Rückzug des Staates aus der Wirtschaft.³¹ Nicht ganz grundlos, denn nach Schätzungen von Gerald Ambrosius tätigte der Staat bzw. tätigten staatliche Unternehmen in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre etwa 40 % der gesamten Bruttoanlageinvestitionen, sie waren mithin zu einer fast dominanten Größe geworden. Die Beschäftigung in öffentlichen Unternehmen nahm entsprechend weiter zu; 1925 arbeiteten u.a. bei Post und Bahn und anderen Unternehmen im öffentlichen Besitz knapp 2,4 Millionen Menschen, also nochmals etwa eine Million mehr als 1907.³² Im Nationalsozialismus wuchs der Staatsanteil an der Wirtschaft weiter an, auch um dort, wo das privatwirtschaftliche Interesse fehlte, entsprechende Rüstungsmaßnahmen vorantreiben zu können (Reichswerke Hermann Göring³³,

²⁹ Werner Plumpe, Debatten über die Gestaltbarkeit des Kapitalismus 1900-1933. Macht und Ohnmacht der Zivilgesellschaft, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 2016, Heft 3, S. 164-181.

³⁰ Heiner Radzio, Unternehmen mit Energie. Aus der Geschichte der Veba, Düsseldorf 1990. Manfred Pohl, VIAG Aktiengesellschaft 1923-1998. Vom Staatsunternehmen zum internationalen Konzern, München 1998. Bernhard Stier, Johannes Laufer, Von der Preussag zur TUI. Wege und Wandlungen eines Unternehmens 1923-2003, Essen 2005.

³¹ Carl Böhret, Aktionen gegen die kalte Sozialisierung 1926-1930. Ein Beitrag zum Wirken ökonomischer Einflussverbände in der Weimarer Republik, Berlin 1966.

³² Ambrosius, Staat und Wirtschaft, S. 65 f. Vgl. auch Hans Staudinger, Der Staat als Unternehmer, Berlin 1932.

³³ August Meyer, Das Syndikat. Reichswerke „Hermann Göring“, Braunschweig 1986. Vgl. auch Alexander Donges, Die Vereinigte Stahlwerke AG im Nationalsozialismus. Konzernpolitik zwischen Marktwirtschaft und Staatswirtschaft, Paderborn 2014.

VW-Projekt³⁴, Junkers-Werke³⁵, um nur einige Beispiele zu nennen). Der staatliche Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen überstieg schließlich die 50 %-Marke, die Beschäftigtenzahl in öffentlichen Unternehmen ging allerdings leicht zurück, da in der boomenden Rüstungswirtschaft attraktivere Arbeitsplätze lockten.³⁶ Im Energiesektor war der Staat schließlich die dominante Gestalt, eine Lage, die auch in der Bundesrepublik Deutschland bis weit in die 1970er Jahre hinein anhalten sollte.³⁷

Die Bedeutung staatlichen Eigentums ging auch nach dem Krieg zumindest bis in die 1980er Jahre nur langsam zurück, auch wenn das Ende bestimmter Unternehmen nach 1945, wie der Reichswerke Hermann Göring, die Zahl der Beschäftigten in öffentlichen Unternehmen zunächst deutlich sinken ließ. Doch war deren geringe Anzahl (1,65 Millionen 1950) nur eine Momentaufnahme; bis in die 1980er Jahre stieg die Anzahl der hier beschäftigten Menschen wieder auf knapp 1,9 Millionen an, um seither allerdings deutlich zu sinken. Auch in der Bundesrepublik dürfte der Staat für etwa ein Drittel der Investitionen verantwortlich gewesen sein, wie Gerold Ambrosius schätzt.³⁸ Die Bedeutung staatlichen Eigentums erreichte damit zwar nicht mehr eine Hochphase wie in der Weimarer Zeit und im Nationalsozialismus, blieb aber bis zum Beginn der Deregulierungs- und Privatisierungspolitik der 1980er und 1990er Jahre hoch. Seine Rolle bei der Finanzierung des Staates war in der Bundesrepublik gering. Dessen Hochphase lag im späten Mittelalter, zu Zeiten des Soldatenkönigs Friedrich Wilhelm I. und schließlich in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg, als Preußens Staatshaushalt de facto am Tropf der Gewinne der Eisenbahn hing. Die reguläre Staatstätigkeit konnte und kann sich mithin nur in überaus ungewöhnlichen Situationen auf staatliche Eigeneinnahmen stützen; im Regelfall reicht das nicht aus. Der notwendige Leistungsumfang des modernen Staates kann sich hierauf jedenfalls nicht stützen; er setzt eine moderne Finanzierungsverwaltung über Steuern und Schulden nicht nur voraus. Im Grunde ist er damit identisch.

³⁴ Hans Mommsen, Manfred Grieger, Das Volkswagenwerk und seine Arbeiter im Dritten Reich 1933-1948, Düsseldorf 1997.

³⁵ Lutz Budraß, Flugzeugindustrie und Lufrüstung in Deutschland 1918-1945, Düsseldorf 1997.

³⁶ Ambrosius, Staat und Wirtschaft, S. 65 f.

³⁷ John-Wesley Löwen, Die dezentrale Energiewirtschaft. Industrie, Kommunen und Staat in der westdeutschen Elektrizitätswirtschaft 1927-1957, Berlin 2015.

³⁸ Ambrosius, Staat und Wirtschaft, S. 65 f.

Staatseigentum

Legitimation und Grenzen

Depenheuer, O.; Kahl, B. (Hrsg.)

2017, XII, 360 S. 7 Abb., 6 Abb. in Farbe., Hardcover

ISBN: 978-3-662-54307-8