

# **Grundfragen der Finanzpolitik in Entwicklungsländern**

Von Lutz Köllner, Münster/W.

## **I. Einige grundlegende Merkmale**

Selbst eine kurzgefaßte Darstellung einiger Grundfragen der Finanzpolitik in Entwicklungsländern<sup>1</sup> sollte nicht beginnen, ohne zuvor einige grundlegende Merkmale herauszustellen, die — mit geringen Abweichungen — das Finanzwesen nahezu aller Entwicklungsländer kennzeichnen. Da darüber hinaus die gegenwärtige Industrialisierung in den früher schlechthin als „Agrarstaaten“ oder „überseeische Rohstofflieferländer“ bezeichneten Entwicklungsgebieten in vielen Zügen von der europäisch/nordamerikanischen Industrialisierung des 19. Jahrhunderts abweicht — wie allein schon ein Blick auf die außerordentliche Bedeutung des öffentlichen Sektors zeigt — ist es sinnvoll, sich einiger Besonderheiten zu vergewissern, die für die wirtschaftliche und soziale Entfaltung von Entwicklungsländern charakteristisch sind, zumal die Fiskalpolitik das wirtschaftliche Wachstum in diesen Gebieten maßgeblich zu beeinflussen beginnt.

In fast allen Entwicklungsländern soll gleichzeitig ein kapitalistisches Wirtschaftssystem, die Industrialisierung und — mit beidem in einem wechselhaften Zusammenhange stehend — eine neue gesellschaftliche Ordnung eingeführt werden. Das gilt vornehmlich für die Länder Südostasiens und Afrikas, weniger für die südamerikanischen Staaten, wo die gesellschaftlichen Verhältnisse zwar flexibel und labil sind, aber dennoch nicht jene Dynamik aufweisen, wie sie für andere Entwicklungsregionen charakteristisch ist. Gewiß, die südamerikanischen Staaten mögen „Dekorationskulturen“ (*Behrendt*) sein, die, kultursoziologisch betrachtet, amorph und indeterminiert sind, dennoch sind sie, wie etwa die typischen Einwanderungsländer Brasilien und Argentinien, für eine kapitalistische, industrielle Wirtschaftsweise von vornherein eher geeignet als etwa Ägypten, China, Indonesien

---

<sup>1</sup> Zum Begriff Entwicklungsländer und die Schwierigkeiten seiner Definition vgl. Helmut Meier: Welche Merkmale kennzeichnen Entwicklungsländer. In: Konjunkturpolitik, Heft 2 (1959), und Lutz Köllner: Die Problematik der Typusbildung für Entwicklungsländer. Schm. Jahrbuch, 80. Jg. Heft 4 (1960). Im übrigen vgl. Erich Egner, Gerhard Seiler, Rudolf Stucken: Untersuchungen einzelner Entwicklungsländer. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik. NF. Bd. 21. Berlin 1960.

oder Ghana. Für viele Entwicklungsländer und ihre geistigen wie politischen Führer ist die Einführung einer kapitalistischen Wirtschaftsweise (im weiteren Sinne des Wortes verstanden als ein Wirtschaftssystem, dessen entscheidendes Merkmal eine positive Nettoverzinsung des einmal eingesetzten Kapitals ist, mithin also außer dem „liberalen“ Kapitalismus vom Stile des vorigen Jahrhunderts auch andere Varianten des „Kapitalismus“ einschließt) identisch mit der Einführung des Industriesystems, als dessen besondere Kennzeichen Arbeitsteilung, Massenproduktion sowie ein steigender Anteil der industriellen Erzeugung am Volkseinkommen gelten dürfen. Für Europa war die Einführung oder Entwicklung des Industriesystems mit der Entfaltung einer kapitalistischen Wirtschaftsgesinnung zeitlich nicht kongruent; man denke an Max Webers profunde Darstellung der Anfänge des Kapitalismus sowie seine Deutung des prä rationalen Kapitalismus zu Beginn der Neuzeit. Für die Entwicklung dessen, was man heute summarisch die moderne Industriegesellschaft nennt, waren mindestens fünf Generationen erforderlich.

Viele Entwicklungsländer möchten einen großen Teil der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die Europa und größtenteils auch Nordamerika in nicht weniger als mindestens 150 Jahren durchliefen, überspringen und möglichst bald das entscheidende Ergebnis der Ausdehnung des Kapitalismus erzielen: eine zuvor nicht bekannte schnelle Zunahme der Realeinkommen je Kopf der Bevölkerung. Wenn auch zum Teil bittere Erfahrungen und infolge Beratung durch Experten aus den älteren Industriestaaten gebremst, zeitweise der Eindruck entstehen mag, daß die Regierung manches Entwicklungslandes ihre ehrgeizigen Industrialisierungspläne zu revidieren bereit ist und die Einsicht langsam an Boden zu gewinnen scheint, daß jede Industrialisierung — selbst unter diktatorischen Bedingungen einer „despotischen Herrschaft“ (*Marx*) — eine unverkürzbare Zeit beansprucht, wenn sie nachhaltig erfolgreich sein will, so muß doch die Eile, mit der alle drei Aufgaben — Einführung einer kapitalistischen Wirtschaftsweise, Industrialisierung und Neuordnung der allgemeinen gesellschaftlichen Verhältnisse — als ein Datum angesehen werden, das bei der Erörterung aller Fragen, die mit dem Finanzwesen und der Finanzpolitik im Rahmen des Industrialisierungsprozesses zusammenhängen, von erheblicher Bedeutung ist. Man mag das vom Standpunkt bestimmter wirtschafts-, fiskal- oder gesellschaftspolitischer Ziele bedauern, und gewiß werden weitere Rückschläge und Erfahrungen die optimistischen Ansichten über eine schnelle und gleichzeitige Einführung einer neuen Wirtschaftsweise, neuer Produktionsmethoden sowie einer neuen Gesellschaftsordnung revidieren helfen, so daß, in der Zeit betrachtet, der ursprüngliche „Starrheitsfaktor“ in der Wirt-

schaftsplanung, von dem die amerikanischen Nationalökonomien sprechen, zu einer elastischen Größe wird. Dennoch bleibt es sinnvoll, zu Beginn der Industrialisierung die Starrheit und Unelastizität, mit der die Hauptziele der wirtschaftlichen Entfaltung zunächst angestrebt werden, als ein Datum anzusehen.

Die Schwierigkeiten, denen sich die meisten Entwicklungsländer bei der Einführung eines rationalen Finanzwesens und einer wirksamen Finanzpolitik gegenübersehen, sind doppelter Natur. Sie liegen gleichsam einmal in der Welt der Erscheinungen, zum anderen aber — und das dürfte noch wesentlicher sein — in den Bezirken der geistigen und gedanklichen Bewältigung aller mit der wirtschaftlichen und sozialen Entfaltung zusammenhängenden Fragen, ohne daß mit dieser Zweiteilung besondere philosophische Kategorien — etwa im Sinne der Junghegelianer — angesprochen sein sollen.

Einer der wesentlichsten Unterschiede zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung in Europa im vorigen Jahrhundert und der in den heutigen Entwicklungsländern besteht darin, daß es in Europa zwischen den gesellschaftlichen und sozialen Idealen sowie den wirtschaftlichen Erscheinungen und Absichten eine Verbindung gab. Sowohl in Europa als auch in Nordamerika gab es im 19. Jahrhundert eine Entsprechung zwischen Gesellschaftsordnung und wirtschafts- sowie finanzpolitischen Idealen. Zwischen Gesellschaftsphilosophie, Gesellschaftsordnung und Wirtschafts- sowie Finanzpolitik bestand ein enger Zusammenhang, wenn auch die tatsächlichen gesellschaftlichen, ökonomischen und fiskalischen Verhältnisse kein völlig getreues Abbild der herrschenden Gesellschaftslehren bilden konnten, ein Anspruch, der, würde er ernsthaft erhoben, jede Epoche überfordern würde. Aber die Spurenwirkung des englischen Utilitarismus, des Manchestertums und die über das ganze 19. Jahrhundert fächerartig laufenden Spuren der französischen Revolution waren stark genug, um eine enge Verbindung zwischen Wirtschaftspolitik und Finanzpolitik einerseits sowie Gesellschaftsordnung andererseits herzustellen. Von solchen Zusammenhängen kann in den Entwicklungsländern — selbst Südamerika, das einst hohe, inzwischen aber abgeklungene Kulturen beherbergte, bildet darin keine Ausnahme — nicht die Rede sein. In den meisten Entwicklungsländern gibt es keinen Zusammenhang zwischen herrschender Gesellschaftslehre und den Instrumenten und Zielen der Wirtschafts- und Finanzpolitik, schon deshalb nicht, weil es keine Gesellschaftsphilosophie im europäischen Sinne gibt und die eigene gedankliche Bewältigung aller Fragen, die mit der Einführung eines neuen Wirtschaftssystems und — damit verbunden — einer neuen Gesellschaftsordnung verbunden sind, bereits in ihren Ansätzen steckenbleibt, sofern sie nicht überhaupt unzulänglich ist. Auch in

naher Zukunft wird man keine Änderung dieses Zustandes erwarten dürfen.

Die hier nur gestreifte Problematik ist nichts anderes als ein Ausdruck dafür, daß viele Entwicklungsländer glauben, der wirtschaftliche Erfolg der alten Welt in den verflossenen 150 Jahren lasse sich ohne Rücksicht auf seine besonderen sozialen, ethnischen, kulturellen, soziologischen usw. Voraussetzungen nahezu reibungslos wiederholen. Gewiß weist, in makroökonomischen Größen gemessen, jede wirtschaftliche Entwicklung gemeinsame Züge auf, aber daneben zeigt die wirtschaftliche Entfaltung eines jeden Landes unverdrängbare Eigenheiten. Die Regierungen und die an der Wirtschaftsplanung maßgeblich Beteiligten wollen das in vielen Entwicklungsländern nicht sehen. Die Folge ist, daß sie ungeprüft „Herrschaftswissen“ an die Stelle von „Bildungswissen“ (Max Scheler) setzen oder beides miteinander verwechseln oder gleichsetzen und die besonderen strukturellen Voraussetzungen ihrer Länder im weitesten Sinne des Wortes für eine nachhaltig erfolgreiche Industrialisierung nicht hinreichend berücksichtigen. Ihre wirtschaftliche Entwicklung ist ungeschicktlich in dem Sinne, daß die Industrialisierung oder die Intensivierung ihrer Landwirtschaft sich nicht aus der eigenen Wirtschaftsgeschichte herleitet, zumal in den meisten Fällen Vorstufen der industriellen Entwicklung, wie etwa ein Manufaktursystem im englischen Stil des 17. und 18. Jahrhunderts, fehlen. Das Fehlen von Wirtschaftsstufen, die zu einer Industrialisierung hinführen, ebenso wie die oft ungeprüfte Übernahme von formalen Entwicklungsmodellen, die ihnen von Theoretikern der wirtschaftlichen Entwicklung aus den alten Industriestaaten angedient werden, hat in vielen Entwicklungsländern die Auffassung gestärkt, wirtschaftliche Entwicklung sei ein zu jeder Zeit gleichsam mechanisch vollziehbarer Prozeß.

Worin bestehen die besonderen strukturellen Merkmale von Entwicklungsländern? Vielfach hat man strukturelle Merkmale zur allgemeinen Kennzeichnung von Entwicklungsländern herangezogen, zumal sich mehr und mehr die Auffassung durchzusetzen scheint, daß die Definition eines Entwicklungslandes immer nur im Hinblick auf ein bestimmtes Ziel oder eine bestimmte Frage sinnvoll ist. Auch erfaßt die Betrachtung der Entwicklungsländer in der Sicht ihres wirtschaftlichen Wachstums nur eine Seite ihrer Struktur. Andere Seiten des gleichen Prozesses bilden z. B. die Anpassungsfähigkeit an ein oktroyiertes Wirtschaftssystem, anthropologische Besonderheiten usw. Da jede Definition eine Zweckmäßigkeitfrage ist, beschränkt sich die folgende Aufzählung struktureller Besonderheiten von Entwicklungsländern auf solche, die für eine Behandlung der fiskalischen Probleme von primärer Bedeutung sind. Dazu zählen:

1. Ein vergleichsweise hoher Anteil des Einkommens aus der Agrarwirtschaft am Volkseinkommen.
2. Eine äußerst ungleiche Verteilung des Volkseinkommens, wobei ein überwiegender Teil der Bevölkerung ein äußerst niedriges Realeinkommen bezieht, das nahe am Existenzminimum liegt, das nicht selten für längere Zeit unterschritten wird, so daß sich die durchschnittliche Sterblichkeit erhöht und die durchschnittliche Lebenserwartung weiter senkt.
3. Alle Schichten der Bevölkerung zeigen eine hohe durchschnittliche und marginale Verbrauchsneigung und eine niedrige durchschnittliche und marginale Sparneigung. Die durchschnittliche und marginale Investitionsneigung ist hingegen eine weitgehend unbekannte Größe.
4. Der Einfluß des Auslandes macht sich nicht nur durch die Übernahme einer kapitalistischen Wirtschaftsgesinnung bemerkbar — soviel Hindernisse sich dieser Übernahme auch entgegenstellen mögen —, sondern auch durch den Zustrom von Auslandskapital und Einwanderern, die oft schon nach vergleichsweise kurzer Zeit einen beträchtlichen Teil des Volksvermögens beherrschen oder kontrollieren.

Von *Condiffe* stammt die Bemerkung, der Übertragung von Waren und Kapital gehe die der Ideen voraus. Das gilt in der Tat für alle Entwicklungsländer. Denn für die meisten von ihnen ist nicht nur das eingeführte Industriesystem, sondern der „kapitalistische Wirtschaftsgeist“ eine Einfuhrware. Diese Situation macht die Entwicklungsländer anfällig gegenüber gesellschaftspolitischen Utopien, die — als Ideologien verkleidet — die politisch ins Gewicht fallenden Bevölkerungsgruppen oft überraschend schnell zu beherrschen beginnen. Ökonomische Theorien verschiedenster Art werden oft ungeprüft übernommen. Eine dünne Schicht von Intellektuellen studiert an den Universitäten der westlichen Welt oder an den Parteischulen des Kommunismus. Von dort her nehmen sie ihre Theorien über wirtschaftliche Entwicklung in ihre Heimat mit, wobei sie oft genug nicht die Notwendigkeit erkennen, zwischen formaler Theorie und historisch soziologischen Tatsachen zu unterscheiden. Die Folge ist, daß die Entwicklungsländer entweder keine genauen Vorstellungen über ihre künftige Finanzpolitik besitzen oder daß sie Theorien und Praktiken aus den alten Industriestaaten auf ihre Verhältnisse übertragen, obwohl die Voraussetzungen in ihren Ländern andere sind. Noch läßt sich nicht übersehen, ob und inwieweit Berater aus den Altindustriestaaten diesen Prozeß mit Erfolg steuern können.

Fiskalische Theorien, ebenso wie allgemeine Theorien des wirtschaftlichen Wachstums, die sich in der alten Welt durchaus bewährt

haben (in dem Sinne, daß sie die Historie hinreichend deuten können und sich aus ihr Schlüsse für künftiges Handeln ableiten lassen), können in Entwicklungsländern versagen, eben weil Gesellschaftsverfassung und wirtschaftlicher Zustand ihre Transformation verbieten und sie überhaupt nur in Grenzen modifizierbar sind, abgesehen davon, daß die makroökonomische Theorie in der Regel zu formal ist, um im Einzelfall wirtschaftstherapeutisch umgedacht und „angewandt“ werden zu können. Viele Entwicklungsländer sind von sich aus nicht in der Lage, eigene fiskalische Ziele zu postulieren; Inflation und eine Zerrüttung oder Lähmung des Finanzwesens sind oft die Folge. Eine Politik des deficit-spending z. B. ist in vielen Entwicklungsländern schon deshalb nicht möglich, weil der Konjunkturverlauf in Ländern mit einem vergleichsweise großen Agrarbereich anders ist und die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte während eines konjunkturellen Zyklus‘ (der häufig auf exogene Faktoren, wie Ernteschwankungen, zurückzuführen ist) andere sind als in der altindustrialisierten Welt. Auch ein Postulat wie das der steuerlichen Gerechtigkeit kann nicht in jedem Entwicklungsland inhaltlich gleich erhoben werden. Denn in Gesellschaften, die sich infolge Revolution und Industrialisierung in einem Umbruch befinden, sind alle Vorstellungen über Gerechtigkeit schnellen Wandlungen unterworfen. Eine Folge dieses schnellen Wandels ist oft ein Mißbrauch der Fiskalpolitik für die Zwecke charismatischer Herrscher.

Aber selbst wenn klare Vorstellungen über die gesellschaftlichen Wege zur modernen Industriewirtschaft und Industriegesellschaft oder zu einer Gesellschaft mit einer erwerbswirtschaftlich arbeitenden Agrarwirtschaft vorhanden sind, scheitert die Durchführung fiskalischer Aufgaben nicht selten an den ungenügenden „Rahmenbedingungen“ der Industrialisierung, besonders also von institutioneller Apparatur der Finanzverwaltung, Haushaltswesen und Haushaltskontrolle. Die Verhältnisse liegen bei der Fiskalpolitik nicht anders als bei den institutionellen Faktoren der Währungspolitik<sup>2</sup>. Die institutionellen Möglichkeiten sind in der Regel unentwickelt. Also selbst wenn Klarheit besteht über die angestrebten gesellschaftlichen Ziele, so besteht doch eine nur in langen Jahren überbrückbare Diskrepanz zwischen Zielen und Instrumenten der Fiskalpolitik. Die Bedeutung des institutionellen Faktors wird deutlich, wenn berücksichtigt wird, daß es im europäischen 19. Jahrhundert weder eine konjunktur- noch eine wachstumsorientierte Fiskalpolitik gab, daß sich vielmehr — um Fritz Karl Manns vielzitiertes Wort aufzugreifen — der langsame Übergang

<sup>2</sup> Siehe Lutz Köllner: Banken in Entwicklungsländern. In: Zeitschr. f. d. ges. Kreditwesen. Heft 2 (1962). Bruno Moll: Das peruanische Finanzwesen. In: Finanz-Archiv. NF. Jg. 1953/54. S. 167.

vom Anteils- zum Kontrollsysten der öffentlichen Hand vollzog. In den Entwicklungsländern hingegen ist nicht nur der Anteil der öffentlichen Hand zu Beginn der Industrialisierung von Anfang an beträchtlich, sondern man versucht von vornherein, einen Einfluß auf die „Initialzündung“ der Industrialisierung zu nehmen und in späteren Jahren Konjunktur und Wachstum auch mit fiskalischen Mitteln zu stabilisieren, wobei man freilich immer wieder mit den Schwierigkeiten zu kämpfen hat, die einleitend gestreift wurden.

## II. Struktur und Besonderheiten der öffentlichen Einnahmen

Gegenüber den Verhältnissen in den alten Industriestaaten Europas und Nordamerikas unterscheiden sich die Einnahmen der öffentlichen Hand in den Entwicklungsländern in verschiedener Hinsicht. Der auffälligste, fast in jedem Budget eines Entwicklungslandes sofort erkennbare Unterschied liegt in dem hohen Gewicht solcher Einnahmen, die als finanzhistorische Rudimente in den Haushalten der älteren Industrienationen nur noch Restposten darstellen, wie Zölle, Konzessionsabgaben und Verbrauchssteuern. Hierfür einige Beispiele aus dem vorrevolutionären Ägypten<sup>3</sup>.

Ägypten kannte vor der Revolution durch General Nagib Importzölle für nicht weniger als 1800 Produkte und Ausfuhrzölle für sieben Landeserzeugnisse, darunter für Baumwolle, deren Zollbelastung häufig auf das Ausland abgewälzt werden konnte. Im Jahre 1954/55 betrugen die Staatseinnahmen 227,8 Mio Pfund, davon allein 98,5 Mio aus Zöllen und Verbrauchsteuern, aber nur 3,2 Mio aus der allgemeinen Einkommensteuer und 3,7 Mio aus der Lohnsteuer<sup>4</sup>. Während in Südostasien der Anteil der Einnahmen aus der Einkommensteuer außerordentlich niedrig liegt (in Ländern wie Kambodscha und Thailand beträgt er nicht mehr als etwa 5 %), ist die Bedeutung der Einnahmen aus der Besteuerung der persönlichen Einkommen in Südamerika in den vergangenen Jahren gestiegen. Die südamerikanischen Verhältnisse spiegeln sich in der folgenden Übersicht, die bewußt aus der Zeit vor den inzwischen erheblich verstärkten lateinamerikanischen Integrationsbemühungen und dem erhöhten Zufluß von US-Krediten zusammengestellt wurde (vgl. Tabelle I).

Extremfälle bilden das kommunistische China sowie Korea in der Zeit bis zum zweiten Weltkriege. Paik<sup>5</sup> bezeichnet Korea als ein Land,

<sup>3</sup> B. R. Misra: Staatshaushalt und Steuersystem Indiens. In: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft. Bd. III. Tübingen 1958. S. 520; und Ernst Alexander-Katz: Staatshaushalt und Finanzsystem Israels. Ebenda S. 547. Ferner Alexander Gutfeld: Die Wirtschaftsstruktur der Indischen Union. Berlin 1952 (Sonderheft des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung). S. 69 ff.

<sup>4</sup> A. L. Abdalasim: Wege und Irrwege der Besteuerung in Ägypten. Diss. Freiburg 1957. S. 33.

<sup>5</sup> Young Hoon Paik: Der Industrialisierungsprozeß Koreas. Nürnberg 1957.

das bis zum zweiten Weltkrieg nichts anderes gewesen sei als eine abhängige Variable der japanischen Machtpolitik. Im Jahre 1955 wurden in diesem Lande über 80 % des statistisch ermittelten südkoreanischen Volkseinkommens für Regierungsausgaben benötigt, wo von jedoch nur 14,5 % durch direkte und indirekte Steuern gedeckt wurden, hingegen 56,3 % aus staatlichen Betrieben und 27 % aus der laufenden Schuldenaufnahme. Dabei bildeten die Einnahmen aus den Verkehrsbetrieben, Post- und Tabakregie die wichtigsten Einnahmequellen<sup>6</sup>. Im kommunistischen China nach der Revolution von 1949 lässt sich ein weiterer Anstieg des Anteils der Einnahmen aus indirekten Steuern feststellen. Der Anteil der Überschüsse aus Staatsbetrieben

**Tabelle I**  
**Zusammensetzung der Steuereinnahmen mittel- und südamerikanischer Staaten**  
(1953, in vH)

Land	sog. direkte Steuern					sog. indirekte Steuern					Indirekte Steuern in % der direkten Steuern
	insgesamt	auf Einkommen u. Gewinn	auf Exporte	Erbschaft u. Schenkung	andere	insgesamt	auf Importe	auf Verbrauch	andere		
Argentinien	36	30	—	3	3	40	2	16	26	109	
Brasilien	22	18	1	1	3	65	10	39	16	296	
Chile	20a)	14	—	—	6	40	13	12	16	199	
Kolumbien	34	24	6	1	4	41	18	19	4	119	
Costa Rica	28	15	6	—	6	72	52	17	3	259	
Ecuador	14	10	2	—	—	53	36	10	6	380	
El Salvador	39	8	27	3	1	61	38	16	6	158	
Guatemala	27	6	19	—	1	73	38	24	11	265	
Honduras	23	20	3	—	1	74	51	9	14	320	
Mexico	39	25	14	—	—	44	14	25	4	113	
Nicaragua	13	5	5	1	2	87	61	21	5	667	
Peru	28	18	9	1	—	55	20	32	3	195	
Venezuela	7b)	7	—	—	—	24	14	7	3	378	

Quelle: Economic Survey of Latin America 1955. a.a.O. S. 138.

a) ohne direkte Steuern aus der Kupfererzeugung.

b) ohne direkte Steuern aus der Erdölerzeugung.

ben stieg daneben von 12,5 % im Jahre 1950 auf 39,6 % im Jahre 1955: eine Folge des steuerpolitischen Ideals kommunistischer Länder, die „direkte“ Besteuerung abzubauen und die „indirekte“ Besteuerung, vor allem die des Verbrauchs der durch Staatshand verteilten Güter, sowie die Einnahmen aus staatlichen Betrieben zu erhöhen<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Ebenda S. 65.

<sup>7</sup> J. Fromkin und R. Hsia: China, Developments in Public Finance in Communist, China, 1950—1954. In: Public Finance. X. Jg. (1955).

Die Gründe für die gegenüber den Verhältnissen in den älteren Industriestaaten Europas und Nordamerikas nahezu umgekehrte Proportion vor allem der „direkten“ zu den „indirekten“ Steuern müssen zunächst einmal darin gesucht werden, daß die meisten Entwicklungsländer keine eigentliche Geschichte ihrer Finanzwirtschaft im europäischen Sinne kennen. Auch eine „Entwicklung“ ihres Finanzwesens hat es kaum gegeben, es sind „traditionale Finanzwirtschaften“ (*Jecht*), die man sinnvoll nur mit der Finanzordnung der mittelalterlichen Städte der Zeit des pränationalen Kapitalismus im 14. und 15. Jahrhundert vergleichen kann. Es sind Abgabensysteme, denen Grundsätze wie die der Gleichheit und Gerechtigkeit der Besteuerung weitgehend fremd blieben, wenigstens nach europäischen Vorstellungen. Wenn auch wirkliche Kopfsteuern als einfachste Form einer Besteuerung nach äußeren Merkmalen heute nur noch — und auch dort bereits modifiziert — im Inneren Afrikas zu finden sind. In fast allen Entwicklungsländern überwiegt in der Praxis, nicht in der Planung, als Ziel der Steuererhebung der fiskalische Zweck der Einnahmewinnung. Andere, wirtschafts-, sozial- oder gar konjunktur- und entwicklungspolitische Zielsetzungen, wie sie in Europa bis an die Grenze der Überschaubarkeit in die Steuersysteme eingebaut wurden, fehlen in den meisten Entwicklungsländern vollständig, oder sie sind nur in ersten Ansätzen erkennbar. Das sichert diesen Systemen zwar einerseits eine gewisse Übersichtlichkeit und äußere Einfachheit, läßt sie aber gleichzeitig als differenzierte Instrumente einer verschiedenen wirtschafts- und sozialpolitischen Absichten folgenden Fiskalpolitik ungeeignet erscheinen. In keinem Entwicklungsland findet sich ein Steuersystem, auch in Südamerika nicht, das ausgesprochen auf die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Entwicklung abgestellt ist; dies ist vor allem eine Folge einer mangelhaften und quantitativ unzureichenden Besteuerung der Einkommen natürlicher und juristischer Personen, weil die Steuergesetze unzulänglich sind und der durchschnittliche Lebensstandard sehr niedrig liegt. Die folgende Übersicht zeigt für einige Entwicklungsländer die Zusammensetzung ihrer wichtigsten Einnahmen, wobei deutlich bereits Entwicklungstendenzen erkennbar sind, wie z. B. der Anstieg des Anteils der Einkommenbesteuerung. (Der Rückgang in Indien ist auf Gründe des föderativen Finanzausgleiches zurückzuführen, vgl. Tabelle II.)

In Brasilien, Peru und Mexico belief sich z. B. im Durchschnitt der Jahre 1949 bis 1956 der Anteil der Verbrauchsteuern am gesamten Steueraufkommen auf über ein Viertel. Für Südamerika ist charakteristisch die ungleiche Schwerpunktverteilung bei der Besteuerung einzelner Verbrauchsgüter. So bezog z. B. 1953/54 Argentinien 52 % seiner Verbrauchsteuern allein aus der Besteuerung von Tabak und Zi-

Tabelle II

Die Staatseinnahmen einiger Entwicklungsländer  
Wandlungen in den Jahren 1949/50—1955/56 in % der gesamten Staatseinnahmen

Land	Jahr	Steuerein- nahmen insgesamt	davon Eink.-St.	davon Zölle	Verkehrs- und Ver- brauchs- steuern	ein- malige Abgaben
Burma	1949/50	77,0	9,8	28,4	15,8	
	1955/56	85,6	13,4	44,5	13,6	4,3
Kambodscha	1955	81,1	4,7	38,0	26,1	6,8
Indien						
a) Zentralregierung	1949/50	75,5	28,0	30,1	16,7	0,5
	1955/56	68,3	18,5	28,1	21,3	0,3
b) Einzelstaaten	1955/56	74,0	13,1	— <sup>a)</sup>	29,7	8,9
Indonesien	1954	51,6	13,1	16,2	17,7	—
Malaya (ohne Singapur)	1955	84,0	11,1	64,4	3,0	3,0
Singapur	1955	78,8	37,5	—	35,6	3,5
Japan	1949/50	84,1	48,2	—	18,0	—
	1954/55	80,5	50,1	2,6	24,9	2,5
Pakistan	1949/50	79,3	12,9	47,0	18,4	—
	1955/56	68,4	15,7	29,0	20,8	0,4
Philippinen	1949/50	86,3	16,0	6,8	31,4	32,2
	1955/56	90,3	17,8	18,1	30,2	24,2
Thailand	1955	89,9	5,8	34,9	28,8	1,9

<sup>a)</sup> Hinzu kommen: 18,2 % Besteuerung des Grund und Bodens, sogenannte land-taxes. Berechnungen nach „Economic Survey of Asia and the Far East“, 1955. a.a.O S. 202/203. Die Anteile ergänzen sich nicht zu 100 %, da einige Einnahme-gruppen nicht aufgeführt sind.

garetten. In Venezuela entfielen zur gleichen Zeit 48 % aller Verbrauchsteuern auf alkoholische Getränke. Bei diesen Angaben muß beachtet werden, daß in Lateinamerika der Anteil der Steuern am Volkseinkommen allgemein geringer ist als in den alten Industriestaaten. Er betrug 1953 zwischen 6 und 15 % bei den Staatsregierungen und zwischen 10 und 22 % bei diesen und den Gebietskörperschaften zusammen. Die Entwicklung in Venezuela kann als beispielhaft gelten für die Verschiebung der Staatseinnahmen von den Verbrauchsabgaben zu den Einkommensteuern<sup>8</sup>.

Wichtigstes Kennzeichen der Steuersysteme (soweit diese Bezeichnung in ihrem anspruchsvollen Sinne überhaupt auf die Abgaben der Entwicklungsländer angewandt werden darf) ist mithin die hohe Be-

<sup>8</sup> Public Finance Surveys: Venezuela, United Nations. Department of Economic Affairs. New York 1951. Ferner: Eugen Engling: Die Verbrauchssteuer als Hauptpfeiler des brasilianischen Steuersystems, In: Finanz-Archiv. NF. Jg. 1954/55. S. 323.

deutung, die äußere Besteuerungsmerkmale wie Einfuhr, Ausfuhr, Verbrauch, Verpachtung usw. besitzen. Dies entspricht scheinbar der europäischen finanzgeschichtlichen Entwicklung, die ebenfalls bei äußeren Merkmalen begann. Während diese Entwicklung sich in Europa aber — mindestens seit dem Ende des 18. Jahrhunderts — auf die Idee der Unantastbarkeit des Eigentums der Person und seiner persönlichen Verhältnisse stützte, die die französische Revolution hervorgebracht hatte, sind es in den Entwicklungsländern in erster Linie praktische oder erhebungstechnische Gründe, die einen Eingriff in die persönlichen Verhältnisse des Zensiten nicht gestatten. Vor allem die nur mangelhaft arbeitenden Finanzverwaltungen sind es — neben der für europäische Verhältnisse unvorstellbar weit verbreiteten Korruption —, die eine Besteuerung nach äußeren Merkmalen als die derzeit sinnvollste Form der Einnahmeerhebung erscheinen lassen. Daneben gibt es noch einige finanzsoziologische Gründe, von denen noch zu sprechen sein wird.

Für eine wachstumsorientierte Entwicklungspolitik ergeben sich zwei wichtige Folgerungen aus der Struktur der Abgabensysteme der Entwicklungsländer. Einmal nämlich zeigen die Einnahmen der öffentlichen Haushalte in den Entwicklungsländern eine spezifische Konjunkturreagibilität, wie sie den älteren Industriestaaten fremd ist, zum anderen zeichnet sie eine besonders hohe Anfälligkeit gegenüber Schwankungen im Umfange des Außenhandels aus. Zwar kennzeichnet die Einnahmen aus dem Verbrauch, den Zöllen und der Vergabe von Lizenzen eine auch für europäische Verhältnisse ungewöhnliche Stabilität, sie erweisen sich jedoch immer wieder als besonders abhängig von den jeweils geltenden Devisenbestimmungen in einem Lande und damit — mittelbar — auch von der jeweiligen handelspolitischen Situation. Die folgende Übersicht (Tabelle III) gibt einen Überblick über die vom Außenhandel abhängigen Steuern der lateinamerikanischen Staaten.

Nicaragua, Costa Rica und El Salvador beziehen demnach etwa zwei Drittel ihrer Staatseinkünfte aus Abgaben, die dem Außenhandel auferlegt sind. In den großen südamerikanischen Entwicklungsländern ist die Bedeutung derartiger Einkünfte beträchtlich geringer als in den kleinen und mittleren Staaten. Besonders abhängig von der Weltkonjunktur dürften die Einnahmen Venezuelas und Chiles sein, die sich zu 60 % bzw. zu 32 % auf ein Landeserzeugnis stützen, nämlich Petroleum bzw. Kupfer (einschließlich der Einkommensteuern, zwangsweise Ertragsbeteiligungen, Konzessionsabgaben usw., die diesen Industrien auferlegt sind). Die verhältnismäßig höchsten Ausfuhrabgaben müssen die Kaffeehändler El Salvadors und Guatemalas aufbringen.

*Tabelle III*  
**Vom Außenhandel abhängige Staatseinnahmen**  
 (1953 oder 1953/54) in vH der gesamten ordentlichen Staatseinnahmen

Land	Insgesamt	Einfuhr-abgaben	Ausfuhr-abgaben	Sonstiges
Argentinien .....	6	2	.	.
Brasilien .....	11	10	1	—
Chile .....	45	13	14	19
Kolumbien .....	25	16	5	3
Costa Rica .....	66	52	6	8
Ecuador .....	38	36	2	—
El Salvador .....	65	38	27	—
Guatemala .....	57	38	19	—
Honduras .....	53	50	3	—
Mexiko .....	28	14	14	—
Nicaragua .....	67	61	5	—
Peru .....	29	20	9	—
Venezuela .....	75	14	5	56

Quelle: Economic Survey of Latin America. a.a.O. S. 133.

Welche Rolle die Staatseinnahmen aus außenhandelsabhängigen Steuern spielen, macht folgendes Beispiel deutlich: Die pakistanische Industriefinanzierung stützte sich in den Jahren 1950/52 auf die beträchtlichen Einnahmen aus Export- und Importabgaben, die damals bis zu 60 % der staatlichen Gesamtausgaben betragen. Als aus devisenpolitischen Gründen nach dem Ablauen der Koreakonjunktur die Exporte fielen und die Importe gedrosselt werden mußten, ging die volkswirtschaftliche Bedeutung dieser Finanzierungsquelle schnell zurück. Die vergleichsweise hohe Weltmarktabhängigkeit der staatlichen Einnahmen vieler Entwicklungsländer zeigt sich auch in den süd- und mittelamerikanischen Staaten. Obgleich diese Länder in den dreißiger Jahren dieses Jahrhunderts allgemeine Einkommensteuersysteme einführten, spielen diese innerhalb der gesamten Staatseinnahmen nur eine untergeordnete Rolle. Dies entweder als eine Folge einer nur mäßigen Progression der Steuersätze oder infolge der schon erwähnten mangelnden „institutionellen Rahmenbedingungen“. Diese Verflechtung mit der außenwirtschaftlichen Situation eines Entwicklungslandes bedeutet nichts anderes als eine zusätzliche Abhängigkeit der wirtschaftlichen Entfaltung dieser Gebiete vom Weltmarkt, vom Konjunkturverlauf in den alten Industriestaaten sowie von der wechselnden Entwicklung der terms of trade der Entwicklungsländer. Die Jahre 1950 bis 1954, in denen die Koreakrise und deren Nachwirkungen die Rohstoffpreise auf den Weltmärkten zum Teil um das Vierfache steigen ließ, zeigt die Bedeutung dieses Zusammenhangs. Selbst chronische Defizitländer, wie etwa die Philippinen, konnten in diesen Jahren eine Aktivierung ihrer Handelsbilanz erleben, während für andere Entwicklungsländer, die strategisch bedeutsame Rohstoffe an-

zubieten hatten, sich zumindest eine Tendenz zur Aktivierung ihrer Handelsbilanzen zeigte, womit in fast allen Fällen auch eine Zunahme der fiskalischen Einnahmen verbunden war. Einige Beobachter dieser Entwicklung gehen so weit zu behaupten, daß die Koreahausse den meisten Entwicklungsländern abträglich gewesen sei. Sie denken dabei daran, daß die plötzliche und unerwartete Zunahme der Staatseinnahmen infolge der von den Weltmärkten ausgehenden positiven Einflüsse auf die Handelsbilanzen dieser Staaten zu einer ebenso schnellen Erhöhung der staatlichen Investitionen geführt habe, wie sie einige Jahre später, während der Suezkrise von 1956, nicht noch einmal beobachtet wurde. Die Koreakrise hatte einen weltweiten Anstoß zur Investition in den Entwicklungsländern gegeben, dessen Wirkungen aber nicht nachhaltig sein konnten, weil die Rohstoffpreise spätestens seit 1953 wieder fielen, wovon nachweislich ein negativer Einfluß auf die Staatseinnahmen vieler Entwicklungsländer ausging.

Weitere Eigenarten der Einnahmen der öffentlichen Hand in Entwicklungsländern sind ihre verhältnismäßige Starrheit und ihre vergleichsweise geringen Wachstumsraten. Dies ist nur eine Sonderform der allgemeinen „Unterversteuerung“ in Entwicklungsländern. Während zu den wichtigsten Gründen der Unterversteuerung unter statischem Aspekt die schon erwähnte ungenügende Ausbildung des „institutionellen Rahmens“ zählt sowie die eigenartige Zusammensetzung des Steuersystems selbst, ist es im nun besprochenen Zusammenhang die mangelhafte und unterproportionale Steigerungsfähigkeit der fiskalischen Einnahmen aus Steuern, die auch unter dynamischen Bedingungen Ursache einer permanenten Unterversteuerung bleibt. Immer wieder zeigt es sich, daß die Ergiebigkeit von Steuern und Steuersystemen, die in der Hauptsache an äußeren Merkmalen anknüpfen, mit der übrigen wirtschaftlichen Entwicklung nicht Schritt hält. Die Erträge nahezu aller an „objektiven“, d. h., vom wirtschaftlichen Wachstum mehr oder weniger unabhängigen Merkmalen anknüpfenden „indirekten“ Steuern bleiben leicht hinter den geplanten öffentlichen Investitionen zurück. Das gilt gerade auch für die vielen kleinen Steuern, die, wie in Indien, ständig neu erhoben werden, jedoch nicht als „Ergänzungssteuern“ wie in den europäischen Steuersystemen, sondern als ein Ausdruck der Bemühungen der Regierung, neue Einnahmequellen zu erschließen, solange eine durchgreifende Reform und ein Neuaufbau des indischen Steuersystems nicht möglich sind. Die staatlichen Einnahmen wachsen nicht schnell genug mit. Die zwar vergleichsweise stabilen Einkünfte aus den sogenannten Objekt- oder Realsteuern werden in vielen Fällen geschmälerd durch die Folgen der Bodenreform, die, ebenso wie die Industrialisierung selbst, häufig die gesellschaftliche Neuordnung dieser Länder begleitet oder

sogar einleitet. Mit der Zerschlagung des Großgrundbesitzes pflegt die Steuerkraft der Landwirtschaft eher zu sinken als zu steigen. Bei den nicht seltenen Naturkatastrophen müssen vielen kleinen Landwirten oft für Jahre steuerliche Erleichterungen gewährt werden<sup>9</sup>. Inwieweit die Abhängigkeit der staatlichen Einnahmen vom autonomen oder durch staatliche Ausgaben erst induzierten wirtschaftlichen Wachstum wiederum Auswirkungen auf das weitere volkswirtschaftliche Wachstum zeitigt, ist eine Frage, die man nur beantworten kann, wenn man die Struktur der öffentlichen Ausgaben, besonders die öffentlichen Investitionen, deren multiplikative Effekte sowie die Grenzleistungsfähigkeit des Realkapitals der öffentlichen Hand kennt<sup>10</sup>. Sichtlich ist ein nur zögerndes Wachstum in vielen Entwicklungsländern darauf zurückzuführen, daß schon allein quantitativ die regulären, d. h. laufenden staatlichen Einnahmen zu gering sind, um die projektierten Investitionen etwa der vielgenannten Infrastruktur finanzieren zu können.

Die Gründe für die vergleichsweise geringen Wachstumsraten der öffentlichen Einnahmen in Entwicklungsländern müssen einmal in dem Tatbestand der überwiegend proportionalen Steuersätze sowie den nur langsam sich ausweitenden Steuerbemessungsgrundlagen gesucht werden, was besonders für den Verbrauch gilt. Zeiten steigenden Verbrauchs, etwa infolge revolutionärer Umstürze, die die neuen Machthaber zu erweiterten Konsumerlaubnissen an die Bevölkerung zwingen, sind meist nur kurz. Eine Ausnahme bildet in dem hier besprochenen Zusammenhang die Umsatzsteuer insofern, als sie sowohl die mengenmäßige als auch die wertmäßige Steigerung der Handelstätigkeit erfaßt und somit zu denjenigen Steuern zählt, deren Erträge die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung begleiten. Aber in vielen Entwicklungsländern, vor allem im Nahen Osten, bleibt ein großer Teil der Umsätze des Handels von der Steuer unerfaßt und — bei den gegenwärtigen finanziellen Verhältnissen — auch für die nähere Zukunft unerfaßbar.

In einigen Entwicklungsländern — als herausragendes Beispiel darf Indien gelten — ist die Höhe der Einnahmen einzelner Gebietskörperschaften abhängig von Gestalt und Wandel des Finanzausgleiches zwischen der Zentralregierung und den Bundesstaaten. Ähnliche Probleme tauchten zeitweise in Indonesien und gelegentlich auch in der zentralafrikanischen Union auf. Als noch bedeutsamer als bei den Einnahmen erweist sich die Verteilung der Finanzhoheit auf verschiedene Ge-

<sup>9</sup> Vgl. auch D. T. Lakdawala: Die neuere Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Indien. In: Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft (1957) S. 102 ff.

<sup>10</sup> Abdalasim: a.a.O. S. 33 ff.

bietskörperschaften bei den Staatsausgaben, besonders denen, die unmittelbar der Investitionsfinanzierung dienen<sup>11</sup>.

### III. Reformbestrebungen

Um die Nachteile der starren, traditionellen und von der Mehrheit der Bevölkerung als ungerecht empfundenen Einnahmesysteme zu überwinden, fehlt es nicht an Reformversuchen. Evolutionäre und revolutionäre Reformen lassen sich dabei unterscheiden. Beispiele für evolutionäre Reformen bieten vor allem die lateinamerikanischen Staaten, während in Ägypten ein typisch revolutionärer Reformversuch zu erkennen ist. Beide Reformrichtungen streben ein gemeinsames Ziel an: die Finanzstrukturen europäisch-amerikanischen Verhältnissen anzugeleichen. Noch fehlt es freilich an Erfahrungen darüber, ob und inwieweit beide Reformen erfolgreich sein werden und welche fiskalischen und volkswirtschaftlichen Reibungsverluste bei beiden mit in Kauf genommen werden müssen. Die Steuermentalität der Bewohner vieler Entwicklungsländer ist eine nahezu unbestimmbare Größe. Auch die europäischen und nordamerikanischen Berater und Finanzexperten können zu diesen Bemühungen nur zögernd Ratschläge geben, da — modelltheoretisch ausgedrückt — die Verhaltensweisen und besonders die marginalen Investitions- und Sparneigungen unbekannt sind, deren Kenntnis aber etwa bei der Einführung einer progressiven Einkommensteuer oder bei Änderungen der Steuersätze äußerst wichtig ist. Eine mechanische Übertragung von in Europa erfolgreichen finanzwirtschaftlichen Praktiken auf Entwicklungsländer hat sich — wie unlängst die gescheiterten Versuche nach den Plänen von Nicholas Kaldor in mehreren Entwicklungsländern zeigen — als nicht sinnvoll erwiesen. Auch hat sich der bekannte Satz, daß große Reformen nur in einem Zuge durchgeführt werden können, bei der Einführung neuer Abgabensysteme in Entwicklungsländern bisher nicht überall bestätigt.

In Südamerika laufen die Reformbestrebungen in der Hauptsache darauf hinaus, die Verbrauchs- oder allgemeiner: die Merkmalsbesteuerung durch Einkommensteuersysteme zu ersetzen. Daneben besteht eine Tendenz, Exportabgaben, wie sie — ähnlich wie in Ägypten für Baumwolle — in Argentinien zeitweise für Rohwolle erhoben wurden, herab- oder völlig außer Kraft zu setzen. Gleiche Tendenzen zeigen sich auch in Ost- und Südostasien, wenngleich die Schwierigkeiten, die in diesen Ländern jeder Steuerreform entgegen-

<sup>11</sup> Hierzu auch: E. U. Bernstein: *Financial Problems of underdeveloped countries*. In: *Journal of Finance*. Heft 12 (1957). S. 167.

stehen, ungleich größer sind als in Lateinamerika. Mit dem Aufbau eines Einkommensteuersystems wurde in den lateinamerikanischen Staaten während der dreißiger Jahre dieses Jahrhunderts begonnen. Evolutionäre Reformen beanspruchen naturgemäß weit mehr Zeit als revolutionäre Reformen, die in der Regel mit einem Sturz der herrschenden Regierung, die meist von den Großgrundbesitzern gebildet oder doch beeinflußt wird, einhergehen oder durch ihn erst ausgelöst werden. Dennoch hat sich gezeigt, daß auch revolutionäre Reformen meistens nicht in einem Zuge verwirklicht werden können. Denn die Beseitigung des politischen Einflusses der Großgrundbesitzer auf die Steuergesetzgebung ist zwar verhältnismäßig schnell zu erzielen, aber Annahme und Ausprägung einer „Steuergesinnung“ durch die Bevölkerung dauert oft mehr als eine Generation.

Revolutionäre Reformen zeichnen sich dadurch aus, daß es sich bei ihnen nicht um den langsamten Abbau eines alten und den im gleichen Tempo sich vollziehenden Aufbau eines neuen Steuersystems handelt, sondern um administrative Verfügungen, die innerhalb kürzester Zeit völlig neue steuerpolitische und steuerrechtliche Tatbestände schaffen. Welche Wirkungen von derartigen Reformen auf das Budgetgleichgewicht sowie auf das volkswirtschaftliche Gleichgewicht ausgehen, wird im folgenden Abschnitt ausführlich behandelt werden.

An dieser Stelle genügt es, die entscheidenden Merkmale revolutionärer Reformen zu erwähnen. Dabei dürfen die Verhältnisse in Ägypten als typisch angesehen werden, wenn auch einzelne Züge der ägyptischen Reform als übersteigert gelten dürfen. Die Staatseinnahmen Ägyptens setzten sich im Fiskaljahr 1954/55 wie folgt zusammen in Mio Pfd.:

Grund- und Gebäudesteuer .....	19,00
Gewerbesteuer .....	4,20
Übergewinnsteuer .....	0,60
Mobiliarsteuer .....	7,90
Allgem. Einkommensteuer .....	3,20
Lohnsteuer .....	3,70
Besteuerung freier Berufe .....	0,20
Stempelsteuer .....	4,50
Zölle und Verbrauchssteuern .....	98,50
andere Einnahmen .....	85,00

Die Aufstellung zeigt noch einmal die schon erwähnte geringe Bedeutung der Einkünfte aus der allgemeinen Einkommensteuer sowie der Lohnsteuer und die gleichzeitig hohe Bedeutung der Einkünfte aus den Verbrauchssteuern und Zöllen. Obgleich man die Arbeit von *Abdalasim*<sup>12</sup> über das ägyptische Steuersystem kritisch lesen muß, da

<sup>12</sup> *Abdalasim*: a.a.O.

sie nicht frei ist von emotionellen Urteilen, wird man dem Verfasser zustimmen müssen, wenn er schreibt, daß das ägyptische Steuersystem bis zur Revolution durch General Nagib reaktionäre Züge in dem Sinne aufwies, als die Bezieher der hohen Einkommen, nämlich in erster Linie die Großgrundbesitzer und die vergleichsweise kleine Zahl von Firmeninhabern und Unternehmern, verhältnismäßig wenig zum gesamten fiskalischen Steueraufkommen beitrugen, zumal alle Steuern, mit Ausnahme der Lohnsteuer (!) proportionale Steuersätze aufwiesen. Zwar gab es eine ganze Reihe von Zusatzsteuern, die den Eindruck erwecken mußten, als würden die hohen Einkommen stärker besteuert, als es die Einkommensteuersätze auswiesen. Tatsächlich handelte es sich in den meisten Fällen aber um sogenannte Scheinsteuern, die so konstruiert waren, daß kaum ein Zensit von ihnen berührt wurde. Hierin kann man einen bemerkenswerten finanzsoziologischen Zusammenhang erkennen: Der staatliche „Steuerausschuß“, in dessen Händen praktisch die Gestaltung der Fiskalpolitik lag, stand stark unter dem Einfluß der vermögenden Schichten des Volkes. Landwirtschaftlicher Grundbesitz war überhaupt steuerfrei, worin *Abdalasim* einmal mehr den Einfluß des Großgrundbesitzes auf die Steuergesetzgebung erblicken möchte. Die Reform nach der Revolution in Ägypten hat dann eine ganze Reihe von Schwierigkeiten sichtbar werden lassen, die in anderen Entwicklungsländern entweder zum Teil schon aufgetreten sind (z. B. im Iran) oder mit denen einige Entwicklungsländer noch werden rechnen müssen. Vor allem macht sich ein Mangel an Fachkräften für die Steuerverwaltungen bemerkbar. Die Steuergesetzgebung bietet zwar gegenwärtig ein geschlosseneres Bild als etwa vor 10 Jahren, aber Steuerpraxis und Verwaltungserfahrung der Finanzbehörden sind gering oder einseitig. Hinzu kommt, daß gerade im Orient jede Finanzreform mit einer typischen orientalischen „Steuermentalität“ rechnen muß, die jeden auch nur potentiellen Zensiten viele Wege beschreiten läßt, um der Steuerbehörde einen Einblick in seine persönlichen Verhältnisse zu verweigern. Vor der Reform war es vor allem der erhebliche Umfang der Anfechtungsbescheide, der die Höhe des Steueraufkommens lähmte. Man versuchte dieser Kalamität zu begegnen, indem man das System der auch in Europa in Ausnahmefällen möglichen Steuerpauschalierung einführte. Die Folge aber war eine weitere Zerrüttung des Steuersystems.

Die Reform nach der Revolution hat sich in erster Linie folgende Ziele gesteckt, die zwar typisch für Ägypten sind, die aber — mit einigen Abwandlungen — auch für andere Entwicklungsländer mit einer vergleichbaren Struktur gelten: In der Hauptsache soll die Steuerreform in den Dienst der Bodenreform gestellt werden, die als

das wichtigste wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziel in Ägypten gilt. Gleichzeitig sollen Steuerprivilegien für ausländisches Kapital geschaffen werden, und die Kosten der Steuerverwaltung sollen herabgesetzt werden. Man versucht dieses Ziel durch die Einführung einer Sollertragsteuer zu erreichen, womit zugleich ein Anreiz für die Steuerpflichtigen gegeben werden soll. Vor allem aber soll die Einkommensteuer ausgebaut werden, was hauptsächlich auf die Einführung einer progressiven Besteuerung hinausläuft. *Abdalasim* vertritt die These, daß die bekannte Keynes'sche Sparfunktion, daß nämlich mit höherem Einkommen mehr gespart würde, für Ägypten nicht zutrifft. Vielmehr würde von den Beziehern der hohen Einkommen ein unvergleichlicher Luxus getrieben, wenigstens gelte dies für die Zeit vor der Revolution. Zwar läßt sich eine derartige Behauptung kaum mit der für europäische Verhältnisse möglichen statistischen Genauigkeit nachweisen, aber sicher ist, daß — ähnlich wie in anderen Entwicklungsländern — der Konsum der Bezieher hoher Einkommen vergleichsweise hoch ist und oft genug im Auslande vorgenommen wird, wofür der frühere König Faruk ein einprägsames Beispiel bot<sup>13</sup>.

Betrachtet man die Grundtendenzen, die die Reformen der Einkommensteuer in den Entwicklungsländern beherrschen, so lassen sich zwei Richtungen erkennen, wenn man bereit ist, auf Einzelheiten zu verzichten, die hauptsächlich nur steuerrechtlich von Interesse sind. Zwei Konstruktionen finden sich oder werden propagiert: Die eine läßt sich als eine „begrenzte Einkommensteuer“ bezeichnen, die andere als eine „beschränkte Einkommensteuer“, obgleich diese Ausdrücke sich nicht ausdrücklich in den Reformplänen finden<sup>14</sup>. Unter der begrenzten Einkommensteuer ist eine Besteuerung ausschließlich der hohen Einkommen zu verstehen, da die Erhebungskosten überproportional steigen, je niedriger die Grenze der steuerpflichtigen Einkommen angesetzt wird. Die Masse der unteren Einkommen bleibt bei diesem System unversteuert. Dabei ist es gleichgültig, ob dies durch hohe Freibeträge geschieht oder durch eine entsprechende Ausgestaltung des Steuertarifs, der die unteren Einkommen von vorneherein unberührt läßt. Die effektive Besteuerung setzt jedenfalls erst bei den hohen Einkommen ein, die zugleich die „sichtbaren“ Einkommen sind. Diese Konstruktion hat den zusätzlichen Vorteil der Billigkeit der Erhebungskosten.

Der sogenannten beschränkten Einkommensteuer liegt ein anderer Gedanke zugrunde. Man will von vorneherein die Besteuerung auf

<sup>13</sup> Lutz Köllner: Besteuerung und Kapitalbildung in Entwicklungsländern. In: Wirtschaftsdienst. Heft 11 (1961).

<sup>14</sup> Süphan u. Fuad Andic: Problems of Economic and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries. In: Finanz-Archiv. NF. Jg. 1955/56. S. 472.

leicht erfaßbare Steuerobjekte begrenzen, für die man auch gleichzeitig vergleichsweise einfache Steuerbemessungsgrundlagen finden kann. Die Besteuerung trifft dann aber alle Personen, für die der steuerpflichtige Tatbestand zutrifft, unabhängig von der Höhe ihres Gesamteinkommens. Das System läßt sich am ehesten als eine schiedenmäßige Erfassung einzelner Einkommensteile bezeichnen, bei denen in der Regel eine Steuerhinterziehung unmöglich ist. Dazu zählen in erster Linie die Einkünfte aus Grund und Boden sowie Einkünfte aus Anteilen aus Industriebesitz. Dabei muß freilich berücksichtigt werden, daß derartige Einkünfte häufig aus dem Auslande bezogen werden oder gar nicht erst ins Mutterland transferiert werden, so daß Doppelbesteuerungsabkommen erforderlich sind, um das System der Besteuerung zu schließen. Die Fragen der Doppelbesteuerungsabkommen mit Entwicklungsländern werden in Zukunft ohne Zweifel noch an Bedeutung gewinnen, zumal man sie auf die Dauer mit der Frage der Entwicklungskredite wird koppeln müssen.

Allen Reformversuchen der Steuersysteme in Entwicklungsländern liegt die Absicht zugrunde, die historischen Zufälle auszuschalten, die zu ihrer Bildung führten, und überdies die betonten Verbrauchsteuersysteme auch aus sozialen Gründen abzuschaffen. Denn, ähnlich wie in Europa die traditionellen Argumente von sozialistischer Seite, wird auch in den Entwicklungsländern die Besteuerung des Massenverbrauchs als besonders unsozial angesehen, da diese Besteuerung den bekannten regressiven Effekt aufweist, der darin besteht, daß die unteren Einkommenschichten von der Besteuerung des Verbrauchs vergleichsweise stärker betroffen werden als die Bezieher der mittleren und höheren Einkommen. In einigen Entwicklungsländern, wie z. B. in Peru, soll auch die übermäßige Fondswirtschaft abgeschafft werden, die einerseits ein Abbild des historisch nicht gewachsenen Finanzsystems ist, zum anderen aber und darüber hinaus eine Quelle stetiger Korruption bildet. Erst die Zukunft wird freilich zeigen, inwieweit es gelingen wird, die offenen und heimlichen Steuerwiderstände zu brechen, die unvermeidbar mit der Einführung eines neuen Steuersystems auftauchen. Allgemeingültige Aussagen über die damit zusammenhängenden Fragen sind im Augenblick noch nicht möglich, denn die Reformen, die evolutionären wie die revolutionären, sind noch in keinem Entwicklungslande zu einem überschaubaren Abschluß gekommen<sup>15</sup>. Solange die Reformen aber nicht zu einem wenigstens vorläufigen Ende gekommen sind, wird auch die Bedeutung der sogenannten Parafiskalität weiterhin hoch sein. Denn viele Entwicklungsländer finanzieren sich nicht nur aus regulären Staatseinnahmen, d. h.

<sup>15</sup> Beispielsweise hierfür: Hugo A. de Marco: Parafiskalität in Uruguay. In: Finanz-Archiv, NF. Jg. 1955/56. S. 366.

Steuern und Anleihen, sondern darüber hinaus aus einer Fülle kleinerer Einnahmequellen, die — wie in Indien — ein Ausdruck dafür sind, daß es bisher nicht gelang, eine grundlegende Reform der Steuersysteme durchzuführen<sup>16</sup>.

Notwendigerweise darf sich eine Reform der Steuergesetzgebung in Entwicklungsländern nicht auf eine bloße Neu- oder Umgestaltung der Steuertarife, Steuerklassen usw. beschränken. Gleichzeitig muß mit den Reformen der Steuersysteme eine Umgestaltung und Neuordnung des übrigen Finanzwesens einhergehen. Einmal erzwingt vielfach notwendig die Reform der Steuersysteme zunächst auch eine Reform der fiskalpolitischen Legislative. Sodann muß mit der Steuerreform ein weiterer Ausbau der Finanzapparatur, d. h., der Finanzverwaltung, aber auch der Finanzkontrolle einhergehen, denn solange Korruption und mangelnde Gründlichkeit hervorstechende Eigenschaften des Finanzwesens vieler Entwicklungsländer sind, solange wird jede Reform des Steuerwesens scheitern<sup>17</sup>.

#### IV. Staatsausgaben, Budgetgleichgewicht und volkswirtschaftliches Gleichgewicht

Im Rahmen dieser Studie sollen die Staatsausgaben in Entwicklungsländern nur insoweit erwähnt werden, als ihre Höhe oder ihre Veränderung eine Bedeutung für das Budgetgleichgewicht und das volkswirtschaftliche Gleichgewicht besitzen. Die Staatsausgaben sind mithin nur insofern von Interesse, als sie die Investitionsstrukturen bestimmen (worüber es für jedes Land eine Reihe von Plänen gibt)<sup>18</sup>. Der Aufbau der vielgenannten Infrastrukturen steht zwar fast überall im Vordergrunde, dennoch zeigen sich im einzelnen zum Teil beträchtliche Unterschiede. In Indien spielte z. B. der Ausbau des Eisenbahnnetzes eine weitaus größere Rolle als in anderen Entwicklungsländern, während in Malaya z. B. der Ausbau des Energiesektors die höchsten Ausgaben erforderte. Auch wechseln die Ausgaben von Plan zu Plan, wobei die in der nachfolgenden Übersicht angeführten Beträge der „Sozialausgaben“ eine heterogene Größe bilden.

Über den verhältnismäßigen Anteil einzelner Ausgabegruppen an den gesamten Entwicklungsausgaben in einigen asiatischen Ländern gibt folgende Übersicht Auskunft:

<sup>16</sup> Über die Wandlungen der Steuergesetzgebung im einzelnen berichten: Walter H. Diamond: Foreign Tax and Trade Briefs. Fallou Publications. New York 1952.

<sup>17</sup> H. Eiche: Internationale Steuern. Berlin 1956.

<sup>18</sup> Eine vollständige und kritische Durchsicht aller Entwicklungspläne unternimmt der Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung.

**Tabelle IV**  
**Verteilung der öffentl. Entwicklungsausgaben in ECAFE-Länder**  
 (in vH)

Länder	Land- wirtschaft	Transport- wesen	Energie- wirtschaft	Indu- strie	sog. Sozial- kapital
Burma .....	11,4	43,8	9,0	7,0	26,5
Kambodscha .....	5,0	4,8	—	3,7	86,4
Ceylon .....	25,7	24,2	6,0	9,5	20,7
Indonesien .....	11,9	15,6	2,6	39,4	30,3
Malaya .....	4,4	22,1	20,0	0,1	52,7
Sarawak und Nord-Borneo	9,5	39,7	3,2	6,8	40,7
Nepal .....	29,3	34,5	6,1	—	12,4
Pakistan .....	29,7	14,3	5,0	36,0	7,1

Quelle: Economic Survey of Asia and Far East, 1953. S. 23.

In Südamerika, wo in den großen Entwicklungsländern die privaten Investitionen überwiegen und der Staat sich stärker als in Ostasien auf eine gewisse Hilfestellung bei der anlaufenden Finanzierung von Entwicklungsvorhaben beschränkt, belief sich bisher der Anteil der staatlichen Investitionen am gesamten Haushalt der Staatsregierungen zwischen 19 % (Chile) und 40 % (Honduras)<sup>19</sup>. Für einige lateinamerikanische Staaten liegen Angaben über die Zusammensetzung der öffentlichen Investitionen vor, die mit der oben wiedergegebenen Übersicht über die Entwicklungsausgaben in den ECAFE-Ländern in großen Zügen verglichen werden können.

**Tabelle V**  
**Verteilung der öffentlichen Ausgaben für Investitionen**  
 in einigen südamerikanischen Ländern  
 1954 in vH

Land	Anlageinvestitionen				Soz. Investitionen			Übriges
	Ins- gesamt	Land- wirt- schaft	Trans- port	Ener- gie	Ins- gesamt	Gesund- heits- wesen	Ins- gesamt	Städte- bau
Argentinien <sup>a)</sup> ....	57	8	43	6	7	6	36	25
Brasilien .....	84	—	80	—	1	—	15	15
Chile <sup>a)</sup> .....	66	3	28	—	11	8	23	19
Columbien <sup>b)</sup> ....	60	11	45	—	19	19	21	21
Mexiko <sup>c)</sup> .....	81	20	39	22	14	10	4	3
Peru .....	50	11	26	13	2	2	48	48
Venezuela <sup>a)</sup> ....	67	9	47	—	21	11	10	2

Quelle: Economic Survey of Latin America 1955. a.a.O. S. 126.

a) 1953; b) 1952; c) 1951.

Offensichtlich spielen die öffentlichen Verkehrsausgaben in Südamerika eine ebenso große Rolle wie in den asiatischen Entwicklungs-

<sup>19</sup> Vgl. Economic Survey of Latin America 1955. New York 1956. S. 117 u. 130.

ländern. Teilweise liegen sie in Südamerika sogar noch höher. Die Aufwendungen für die Landwirtschaft sind hingegen niedriger als vergleichsweise in Indien und Pakistan. Ein weiterer bedeutsamer Unterschied zeigt sich bei den Sozialausgaben. Es überrascht nicht, daß bei der verhältnismäßig geringen, wenn auch schnell wachsenden Bevölkerung der südamerikanischen Entwicklungsländer mit einem zum Teil hohen durchschnittlichen Realeinkommen weniger öffentliche Mittel für die Gesundheitspolitik bereitgestellt werden müssen als in den übervölkerten Gebieten Ost- und Südostasiens. Typisch für die Ausgabenstruktur der lateinamerikanischen Staatsbudgets ist der hohe Anteil der öffentlichen Investitionen für den Auf- und Ausbau der schnell wachsenden Großstädte.

Die Fragen des Budgetgleichgewichtes und des volkswirtschaftlichen Gleichgewichtes in Entwicklungsländern lassen sich am einfachsten darstellen, wenn man folgende Fragen nacheinander behandelt: Welche Wirkungen ergeben sich bei einer Änderung der Höhe der Besteuerung auf die Kreislaufgrößen I und S, wobei zwischen einer Erhöhung und einer Senkung der Besteuerung unterschieden werden muß. Dabei ist es für die makroökonomische Betrachtung zunächst gleichgültig, ob die erhöhte oder verminderte Besteuerung primär auf eine Reform des Steuersystems oder auf eine Anhebung der Tarife schon vorhandener Steuern zurückzuführen ist. Im einzelnen ergeben sich natürlich beträchtliche Unterschiede, abhängig davon, um welche Steuern es sich handelt. Praktische Erfahrungen für einzelne Steuersatzänderungen liegen empirisch noch nicht vor, und sie sind bei den fehlenden Statistiken wohl im Augenblick auch nicht zu erwarten, zumal die Frage etwa der Steuerüberwälzung ja nicht einmal für die europäischen Länder in jedem Falle hinreichend geklärt ist.

Man kann aber für die kurzfristige Betrachtung eine Unterscheidung in die Besteuerung der Haushalte und die Besteuerung der Unternehmen vornehmen, die in der Regel ausreicht, um makroökonomisch zu einigen wesentlichen Aussagen zu kommen. Die Betrachtung der hier angeschnittenen Probleme läßt sich dann noch erweitern, indem zwischen einer geschlossenen und einer offenen Volkswirtschaft unterschieden wird, die Fragen des Einflusses von Steueränderungen auf die Außenwirtschaftsbilanz mithin berücksichtigt werden. Dabei empfiehlt es sich, diejenigen Einflüsse hervorzuheben, die sich zwischen einer Veränderung der Besteuerung und der Kapitalverkehrs- und Kapitalertragsbilanz ergeben, da für die Beziehungen zwischen Veränderungen der Besteuerung und der Handelsbilanz nur korrekte Aussagen möglich sind, sofern man jeweils bestimmte Import- und Exportelastizitäten unterstellt, die es aber empirisch für Entwicklungsländer über längere Zeiträume hinweg nur vereinzelt

gibt und die — mit Recht — immer wieder wegen der verwandten statistischen Methoden kritisiert werden<sup>20</sup>.

Betrachtet man zunächst die Wirkung einer Erhöhung der Besteuerung auf die privaten Haushalte und Unternehmen, so läßt sich allgemein vermuten, daß die privaten Haushalte davon besonders betroffen werden. Dies gilt vor allem für jede Erhöhung der Verbrauchsteuern, die ja, wie gezeigt, oft die bedeutendste Rolle innerhalb der Steuersysteme der Entwicklungsländer spielen. Die Wirkung dürfte allerdings eine völlig andere sein als beim gleichen Vorgang in einem europäischen Industrieland. Da der durchschnittliche Lebensstandard in den Entwicklungsländern sehr niedrig ist, geht eine Erhöhung der Verbrauchsteuern nicht zu Lasten des Sparsens, das gemeinhin bei einer Realeinkommensschmälerung zuerst vermindert wird, sondern zu Lasten des laufenden Verbrauchs. Das aber bedeutet nichts anderes, als daß der Lebensstandard weiter sinkt, was in vielen Fällen auf die Dauer unerträgliche Verhältnisse schafft und möglicherweise die nachteiligen Wirkungen von Hungerkatastrophen und allgemeiner Unterernährung für die Bevölkerung noch steigert.

Nun wird man einwenden können, daß die Verbrauchsteuern ja gerade in den meisten Entwicklungsländern gesenkt werden sollen. Aber für eine Erhöhung der durchschnittlichen Lohn- und Einkommensteuerbelastung gilt für die Masse der Verbraucher das gleiche. Denn eine Möglichkeit, die erhöhte Steuerlast, die ja auch stärker empfunden wird als etwa eine „unsichtbare“ Erhöhung der Besteuerung des Verbrauchs, kann nicht, wie etwa unter Vollbeschäftigungsbedingungen in den alten Industriestaaten, in Gestalt höherer Löhne überwälzt werden, denn Gewerkschaften gibt es entweder gar nicht, oder sie sind schlecht organisiert oder zersplittert, wie etwa in Indonesien<sup>21</sup>. Auch die Landflucht und der ständige Zustrom von Einwanderern hemmt in verschiedenen Entwicklungsgebieten die Möglichkeiten, erhöhte Steuern in Form erhöhter Löhne auf die Unternehmergevinne und möglicherweise auf die Preise zu überwälzen. Eine erhöhte Besteuerung der gehobenen Einkommen wird in erster Linie den Luxuskonsum treffen, was in den meisten Fällen sowohl sozial- als auch devisenpolitisch erwünscht ist. Allerdings muß man gleichzeitig eine Flucht der „Einkommenspitze“ der gut verdienenden Schicht ins Ausland durch hinreichende Devisenkontrollen zu verhindern trachten. Tatsächlich läßt sich nachweisen, daß eine erhöhte Besteuerung der Großgrundbesitzer oder anderer Vertreter der ge-

<sup>20</sup> Hierzu ausführlich den Sammelband: Probleme der Wirtschaftsstabilisierung der Rohstoffexporterländer. Kyklos 1959. XII/3.

<sup>21</sup> Vgl. Walther G. Hoffmann: Industrialisierung. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 5 (1956).

hobenen Einkommenschicht gelegentlich zu einem Absinken der Sparquote dieser Gruppe führte<sup>22</sup>. Einen Ausweg aus dieser Problematik sieht man u. a. darin, die Bezieher hoher Einkommen nicht durch eine erhöhte Besteuerung zur Kapitalflucht zu veranlassen, sondern sie zur Zeichnung einer Anleihe zu bewegen oder sie auch eine Zwangsanleihe zeichnen zu lassen. In diese Richtung zielen in erster Linie die Empfehlungen der Taxation Inquiring Commission, die diese der Indischen Union gab. Es hieß darin: Um nicht eine wesentliche Quelle der privaten freiwilligen Sparbildung zu verschütten und um darüber hinaus eine äußere Gleichheit der Einkommen zu erzielen, werde eine Anleihe für die Bezieher hoher Einkommen vorgeschlagen. Allerdings darf kein Zweifel darüber herrschen, daß über Anleihen, gleichgültig ob sie freiwillig gezeichnet werden oder ob sie den Charakter einer Zwangsanleihe besitzen, nur scheinbar und optisch eine gewisse Gleichheit der Einkommen erzielt werden kann, die real aber nicht besteht, da den Beziehern der hohen Einkommen die Kaufkraft durch die Anleihe nicht geschmälert, sondern erhalten bleibt und lediglich vertagt wird.

Werden die Steuern für Unternehmen erhöht, so tauchen einige in der traditionellen theoretischen finanzwissenschaftlichen Literatur bereits eingehend besprochene Fragen auf. Besonders geht es dabei um das Problem, inwieweit eine erhöhte Besteuerung die Investitionstätigkeit privater Unternehmer beeinflussen wird. Die Investitionsneigung, und zwar sowohl die durchschnittliche als auch die marginale, ist für Entwicklungsländer so gut wie unbekannt, wenigstens soweit es sich um einheimische Investoren handelt. Als sicher darf gelten, daß sie vom Tempo der bereits erreichten Industrialisierung ebenso abhängig ist wie von der jeweiligen konjunkturellen Situation, dem Stand der terms of trade usw. Empirische Untersuchungen über diese Zusammenhänge, die ja auch für europäische und nordamerikanische Verhältnisse keineswegs als geklärt angesehen werden dürfen, gibt es nicht. Entscheidend wird es darauf ankommen, inwieweit die bekannten „incentives“ der Unternehmer, also die Bereitschaft, sich neuen Investitionen zuzuwenden, von einer Steuererhöhung tangiert werden. Der bekannte breaking-point bei der Besteuerung der Gewinne ist eine weithin völlig unbekannte Größe. Ohne weiteres ist einzusehen, daß eine privatkapitalistische Entwicklung nicht sofort unter den Bedingungen einer hohen Einkommen- und Gewinnbesteuerung beginnen kann. Eine Ausnahme bilden hierbei lediglich ausländische Unternehmen, die direct-investments in Entwicklungsländern unterhalten. Sie sind steuerliche Belastungen gewohnt und kennen auch die

<sup>22</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 221 (1954). S. 3.

Möglichkeiten, ihre Steuerlast legal oder illegal herabzusetzen, ebenso wie sie über eine genügende Erfahrung verfügen, etwa steuerlich besonders hoch belastete Gewinne gar nicht erst entstehen zu lassen. Die Steuerpolitik der Entwicklungsländer steht in diesem Punkt vor der Lösung eines eigenartigen Dilemmas: Einerseits bilden die ausländischen Unternehmen geeignete und ertragreiche Steuerquellen, da sie meist überdurchschnittlich hohe Gewinne erzielen, weil sie über die bessere unternehmerische Erfahrung usw. verfügen, zum anderen soll aber gerade durch die Gewährung von Steuervergünstigungen erreicht werden, daß die Gewinne reinvestiert werden und weiteres Auslandskapital hereinströmt. Sind die Steuern auf die Gewinne ausländischer Unternehmen oder auch auf die Gewinne einheimischer Unternehmen zu hoch oder werden sie als zu hoch empfunden, so wird es zu einer verstärkten Kapitalflucht kommen, wozu in vielen Entwicklungsgebieten ohnehin eine Neigung besteht. Die Folge ist, daß die Devisenkontrollen weiter verstärkt werden müssen, was oft genug im Gegensatz zum freiwillig gewählten wirtschaftspolitischen Ideal eines möglichst freien und unbehinderten Außenhandels und damit im Widerspruch zur selbstgewählten ordnungspolitischen Konzeption einer Wirtschaftspolitik stehen wird.

Ahnliche grundlegende Überlegungen wie für eine Steuererhöhung lassen sich für eine Steuersenkung anstellen, wobei — wie schon vermerkt — die Situation jedes einzelnen Falles nicht zuletzt auch davon abhängig ist, welche Steuer innerhalb eines Steuersystems oder, will man diesen anspruchsvollen Ausdruck vermeiden, eines Steuerbündels herabgesetzt wird. Im allgemeinen wird aus sozialen und gesellschaftspolitischen Gründen eine Herabsetzung der Besteuerung begrüßt werden, völlig unabhängig von der Frage, wie die so entstehende Lücke im volkswirtschaftlichen Sparprozeß geschlossen werden soll, wobei angenommen wird, daß die eingenommenen Steuern ausschließlich für staatliche Investitionen herangezogen werden. Mit Recht verspricht man sich von einer Verminderung der durchschnittlichen Steuerlast je Einwohner eine Abschwächung der als nachteilig empfundenen regressiven Wirkung vor allem der Verbrauchsteuern und Zölle nach deren gelungener Überwälzung.

Für die Wirkungen einer verminderten Besteuerung auf die Unternehmen im Falle einer Steuersenkung gilt das gleiche wie im Falle der Steuererhöhung: Der Einfluß auf die „incentives“ ist entscheidend. Soweit es sich um Senkungen der Steuerlast für Unternehmer handelt, ist der Effekt dann völlig unbekannt, wenn es sich nicht um Senkungen des Steuertarifs, sondern um die Möglichkeit handelt, Steuern dadurch einzusparen, daß man einzelne steuerpolitisch erlaubte und erwünschte Manipulationen des Gewinnes vornimmt. Freilich muß

dazu gesagt werden, daß die Möglichkeiten, etwa durch differenzierte Bewertungsvorschriften, durch die Einräumung von steuerlichen Freibeträgen und die Gewährung von Sonderausgaben usw. eine Senkung der effektiven steuerlichen Belastung herbeizuführen, auf Grund der vergleichsweise einfacheren Steuergesetzgebung und des einfacheren Steuersystems in Entwicklungsländern geringer sind als in den alten Industriestaaten. Immerhin ist es jedoch möglich, besonders den technischen Fortschritt zu fördern, dergestalt, daß man Neuinvestitionen mit nachweisbar neuen technischen Möglichkeiten steuerlich begünstigt. Aber diese Möglichkeiten sollte man nicht überschätzen, da sich der technische Fortschritt in erster Linie in den älteren Industriestaaten vollzieht.

Um die Frage hinreichend beantworten zu können, welchen Einfluß eine Änderung der Höhe der Besteuerung auf das kurzfristige volkswirtschaftliche Gleichgewicht ausübt, ist es — wenigstens für die komparativ-statistische Betrachtung — wichtig, die Ausgabenstruktur, besonders den Anteil der Transferausgaben an den Gesamtausgaben sowie die Produktivität sowohl der öffentlichen wie der privaten Investitionen zu kennen. Im Zeitablauf gesehen wird eine Erhöhung der Besteuerung, soweit sie den Verbrauch trifft — gleichgültig ob unmittelbar in Gestalt der Verbrauchsteuern oder mittelbar infolge überwälzter Gewinnsteuern auf die Löhne —, dann fiskalisch am einträglichsten sein, wenn gleichzeitig der Anteil der Transferausgaben am Budget besonders groß ist, mithin damit gerechnet werden kann, daß ein Teil der Transferausgaben über eine Besteuerung des Verbrauchs wieder in den Staatshaushalt zurückfließt. Diese Vorstellung bildet gleichsam aber nur ein extremes gedankliches Modell. In der Realität wird, wie angeführt, die Besteuerung des Verbrauchs mehr und mehr eingeschränkt, und die Transferausgaben spielen keineswegs in allen Entwicklungsländern eine übergeordnete Rolle, zumindest stehen sie ständig in Konkurrenz mit den Investitionsausgaben. Eine Steuersenkung kann möglicherweise erhöhte Staatseinnahmen zur Folge haben, sofern die Preiselastizität der Nachfrage nach Verbrauchsgütern größer als eins ist, wofür allein schon die hohe marginale Konsumneigung spricht.

Über die vergleichsweise Produktivität von öffentlichem Kapital und privatem Kapital läßt sich allgemeingültig wenig sagen, so wichtig es ist, beide zu kennen, um die Wirkung von Steuerveränderungen auf die Investitionstätigkeit beurteilen zu können. Das Problem besteht aber nicht etwa allein in der Messung der Produktivität, so schwierig dies auch zu lösen ist, sondern darin, daß zwischen der Produktivität der privaten und der der öffentlichen Investitionen ein Wechselverhältnis besteht, das sich überdies im Zeitablauf wandelt.

Die Produktivität — unterstellt, daß alle Probleme, die ihre Messung stellt, gelöst werden können — sowohl der privaten als auch der öffentlichen Investitionen ist wechselnd voneinander abhängig, wie allein schon der Hinweis zeigt, daß etwa Investitionen der vielgenannten Infrastruktur sprungartig die Produktivität der privaten Investitionen heben können, daß das Ausmaß derartiger Sprünge aber wiederum abhängig ist vom schon erreichten Stand der privatwirtschaftlichen Entwicklung. Ein wenig erforschter Gegenstand ist in diesem Zusammenhang die jeweilige Komplementarität öffentlicher und privater Investitionen. In den ersten Phasen der wirtschaftlichen Entfaltung eines Landes laufen viele Investitionen noch nebeneinander her, ohne die gegenseitigen Vorzüge ihrer Komplementarität zu genießen. Wenn z. B. aber das Eisenbahnwesen zügig ausgebaut oder ein Staudamm errichtet wird, so steigt die Produktivität der privaten Investitionen schnell an. Diese Zusammenhänge sind selbst für die älteren Industriestaaten weder empirisch noch theoretisch bisher hinreichend geklärt, um so weniger darf man allgemeine Aussagen für die Entwicklungsländer erwarten, zumal die Diskussion über diese Fragen oft genug auf die Auseinandersetzung über einzelne statistische Methoden der Produktivitätsmessung beschränkt bleibt.

Bei dem Bild der allgemeinen Gleichgewichtsprobleme bei Änderungen der Höhe der Steuern in Entwicklungsländern, wie es hier in Umrissen gezeichnet wird, tauchen einige zusätzliche Fragen auf, sofern auch der Einfluß auf die Kapitalverkehrs- und die Kapitalertragsbilanz berücksichtigt wird. Zunächst wird man sagen dürfen, daß eine erhöhte Besteuerung des ausländischen Kapitals einen verminderten Zufluß und mithin eine Tendenz zur Passivität der Kapitalverkehrsbilanz einer Volkswirtschaft zur Folge haben wird. Die Sekundärwirkung wird eine Tendenz verminderter Passivität der Kapitalertragsbilanz sein, sofern es sich nicht um direct-investments handelt, deren Bedeutung ständig zunimmt. Einerseits soll Auslandskapital ins Land gelockt werden, indem steuerliche Anreize geboten werden, zum anderen wird immer wieder versucht, durch diskriminierende Re-transferbestimmungen das einmal ins Land geflossene Auslandskapital auch im Lande zu lassen. Indonesien z. B. führte nach der Gründung seiner Union eine Besteuerung des Gewinntransfers von  $66\frac{2}{3}\%$  ein, wonach der Zustrom von Auslandskapital versiegte<sup>23</sup>. In diesem Falle handelte es sich demnach um eine prohibitive Besteuerung. Er zeigt,

<sup>23</sup> Vereinte Nationen: Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries. New York 1954. Ferner: United States Income Taxation of United States Investment in Latin America. New York 1953. Ferner: International Tax Agreements. New York 1954 u. 1956. Ferner: G. Eichelgrun: Income Taxation in British Colonies. In: Economic Journal 1948, S. 128.

daß die Besteuerung und Diskriminierung ausländischen Kapitals keineswegs jedenfalls die fiskalischen Einnahmen zu erhöhen braucht, nämlich dann nicht, wenn sich zeigt, daß die Bereitschaft der Gläubigerländer, Kapital in die Entwicklungsländer zu entsenden, schneller und stärker sinkt, als die Steuern auf Auslandskapital steigen. Zwar soll nicht verkannt werden, daß manches Entwicklungsland bei der Regelung der Besteuerung von Auslandskapital in ein echtes Dilemma gerät — nämlich: durch steuerliche Vergünstigungen zunächst erst einmal Auslandskapital ins Land zu locken, um es dann durch eine hohe Besteuerung des Retransfers von Zinsen und Amortisationen zu veranlassen, im Lande zu bleiben, wie es während und nach dem zweiten Weltkriege in vielen Entwicklungsgebieten geschah —, dennoch gehört die steuerliche Diskriminierung von ausländischem Kapital zu den entscheidenden Hindernissen eines freizügigen Kapitalverkehrs zwischen alten Industriestaaten und Entwicklungsländern. Man wird zwar nicht erwarten können, daß sich zwischen diesen beiden Ländergruppen im Bereich des internationalen Kapitalverkehrs zu irgendeinem Zeitpunkt Verhältnisse einspielen werden, wie sie im 19. Jahrhundert zwischen den sich damals gleichzeitig industrialisierenden Staaten Europas unter den Bedingungen des Goldstandards bestehen konnten, da das Bild der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, wie es das 19. Jahrhundert zeichnete, durch mancherlei strukturelle Veränderungen inzwischen verzeichnet und durch verschiedenartige Einflüsse verwischt wurde und überdies als nicht restaurierbar gelten muß. Dennoch dürfte der Kapitalverkehr zwischen alten Industriestaaten und Entwicklungsländern ohne Zweifel eine Belebung erfahren können, sofern es gelingt, die Entwicklungsländer davon zu überzeugen, daß auf die lange Sicht eine Diskriminierung ausländischen Kapitals durch hohe Steuern kein geeignetes Mittel ist, die wirtschaftliche Entwicklung dieser Gebiete zu fördern. Mag auch — eine Auffassung, die sich auf Grund von Berechnungen mehr und mehr selbst bei den Entwicklungsländern durchsetzt — ausländisches Kapital immer nur eine Art „Spitzenfinanzierung“ des volkswirtschaftlich erforderlichen Kapitalbedarfes darstellen, für nahezu alle Entwicklungsregionen ist es unverzichtbar, schon weil ein weiterer Konsumverzicht der heimischen Bevölkerung ohne Hungerkatastrophen und sinkendem anstelle von steigendem Lebensstandard nicht möglich erscheint<sup>24</sup>.

In den letzten Jahren hat sich zwar gezeigt, daß der erwachende Nationalstolz in vielen Entwicklungsgebieten eine die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder eher hemmende denn fördernde Kraft darstellt, dennoch fehlt es auch nicht an Versuchen, steuerliche Ver-

<sup>24</sup> Rudolf Meimberg und Harald Jürgensen: Probleme der Investitionsfinanzierung in Entwicklungsländern. Berlin 1960.

günstigungen für ausländisches Kapital einzuführen. Dazu werden verschiedene Formen gewählt. In der Hauptsache sind es vier Formen. Die erste Möglichkeit besteht darin, neuen Unternehmen in ihren ersten Jahren völlige Steuerfreiheit zu gewähren. Die Regierung der Philippinen z. B. verfuhr so jahrelang gegenüber ausländischen Firmen. Mexiko hingegen gewährte neuen Unternehmen Steuerfreiheit erst dann, wenn sich nachweisen ließ, daß das neue Unternehmen industrie- und entwicklungspolitisch sich als förderungswürdig erwies, d. h. wenn seine Gründung und Tätigkeit den Absichten der Regierung entsprach. Weitere Möglichkeiten der steuerlichen Begünstigung ausländischer Firmen sind die sogenannten „special arrangements“ und die Doppelbesteuerungsabkommen. Unter „special arrangements“ werden individuelle Abkommen zwischen der Regierung eines Entwicklungslandes und einzelnen, in der Regel großen, Steuerzahldern verstanden. Diese Firmen werden außerhalb des Steuertarifs versteuert. Man findet derartige Vereinbarungen z. B. bei Ölfirmen im Nahen und im Mittleren Osten, aber auch in Südamerika. Doppelbesteuerungsabkommen, die es allerdings bisher nur zwischen wenigen Entwicklungsländern und ihren Gläubigern gibt, sollen vor allem den Zufluß von ausländischem Beteiligungskapital begünstigen. Hier ergibt sich für viele Entwicklungsländer eine zwiespältige Lage. Einmal nämlich soll die Existenz von Doppelbesteuerungsabkommen den Gläubigern ein Sicherheitsgefühl bieten, vor allem für den Zinsenttransfer. Zum anderen soll daneben aber auch erreicht werden, daß der Gläubiger seine Zinsen neu im Entwicklungslande investiert. Oft genug muß er das unfreiwillig tun, wenn und sofern nämlich keine Doppelbesteuerungsabkommen vorhanden sind. Praktisch gleicht eine plötzliche Erhöhung der Besteuerung für Auslandskapital einer Abwertung in der Währung des Schuldners bei Auslandsanleihen.

Mehrfach hat sich gezeigt, daß steuerliche Begünstigungen für ausländisches Kapital nicht zu weit ausgedehnt werden dürfen oder nur vorübergehend gewährt werden können<sup>25</sup>. Heimische Steuerschuldner und auch die effektiv nicht von der Besteuerung betroffene Bevölkerung reagieren meist äußerst empfindlich gegenüber allzu weitgehenden steuerlichen Begünstigungen für ausländisches Kapital. Besonders die „special arrangements“ stoßen bei der eigenen Bevölkerung oft auf Widerstand, der bis ins Parlament durchdringen kann, obwohl viele Regierungen bemüht sind, die „special arrangements“ vor der eigenen Bevölkerung als eine gebührenähnliche Sonderbelastung des ausländischen Kapitals hinzustellen. Aufstrebendes Nationalgefühl und steuerliche Vorzüge für Auslandskapital stehen oft miteinander im

<sup>25</sup> Vgl. dazu: *The Effects of Taxation on Foreign Trade and Investment*. United Nations Publications. New York 1950.

Widerspruch. Auch hier muß die bekannte Frage nach dem Verhältnis von politischer Macht und ökonomischem Gesetz — nämlich die Notwendigkeit, Auslandskapital einzuführen — neu gestellt und beantwortet werden. Nur für die wenigen Entwicklungsländer, wie z. B. das kommunistische China, die, leninistischen Forderungen folgend, eine Beteiligung „kapitalistischen“ Kapitals am Aufbau der eigenen Industriewirtschaft strikt ablehnen, gibt es diese Probleme nicht<sup>26</sup>.

## V. Ordnungspolitische Fragen Koordinierung mit der Währungspolitik

Zum Abschluß müssen noch zwei Problemkreise wenigstens berührt werden, die beide von erheblicher Bedeutung sind, obwohl oder gerade weil sie über den eigentlichen finanzwirtschaftlichen Bereich hinausführen. Einmal muß gefragt werden, wie hoch die Besteuerung in einem Entwicklungslande überhaupt sein soll, und zweitens, ob und inwieweit eine Koordinierung mit der Währungspolitik möglich ist. Aus der Antwort auf die letztgenannte Frage können unmittelbar Schlüsse gezogen werden, inwiefern in Entwicklungsländern eine fiskalische Politik des deficit-spending möglich ist oder nicht<sup>27</sup>.

Die absolute Höhe der Steuern, die ausschließlich der Investitionsfinanzierung dienen (und nur von ihnen wurde im Abschnitt III gesprochen), ist von einer Reihe von Faktoren abhängig, von denen der wichtigste der Umfang der Transferleistungen innerhalb des öffentlichen Haushaltes ist, und vom Anteil des öffentlichen Haushaltes am Volkseinkommen. Dieser letztgenannte Anteil wiederum ist entscheidend abhängig von der ordnungspolitischen Grundkonzeption eines Entwicklungslandes, so wenigstens wird die Frage gemeinhin in der Literatur beantwortet. Bei näherem Zusehen zeigt sich allerdings, daß daneben der jeweils erreichte Stand wirtschaftlicher Entwicklung und der „Industrialisierungstyp“ von besonderer Bedeutung sind, wobei unter „Industrialisierungstyp“ das jeweilige Verhältnis von Konsumgüter- zu Investitionsgüterindustrie im Sinne von Walther G. Hoffmann verstanden wird<sup>28</sup>.

Selbst in Ländern, in denen nach gleichen Grundsätzen die private Initiative gefördert werden soll und auch tatsächlich gefördert wird, finden sich zum Teil beträchtliche Unterschiede im Umfange wirtschaftlicher Staatstätigkeit, entweder weil der Staat traditionell eine

---

<sup>26</sup> Hierzu auch: Lutz Köllner: Zur historisch sozialen Morphologie von Entwicklungsländern. Jahrb. für Sozialwissenschaften (1962). S. 94 ff.

<sup>27</sup> S. Pal: Some Aspects of Monetary and Fiscal Policy for Economic Growth in Underdeveloped Countries. In: The Indian Journal of Economics (1956). S. 125 ff.

<sup>28</sup> Walther Hoffmann: Stadien und Typen der Industrialisierung. Jena 1931.

Reihe von Aufgaben selbst wahrnimmt oder weil die Bereitschaft, aktiv am Industrialisierungsprozeß teilzunehmen, in der Bevölkerung ungleich verteilt ist. In Hongkong z. B., in dem ein emsiges kapitalistisches Erwerbsstreben herrscht, sind — mit Ausnahme von Post, Bahn, Funk und Wasserversorgung — alle übrigen sogenannten Versorgungsbetriebe in privater Hand<sup>29</sup>.

Unter sonst gleichbleibenden Bedingungen wird die Besteuerung zur Finanzierung öffentlicher Investitionen höher sein, wenn die Regierung eines Entwicklungslandes den Aufbau einer kapitalintensiven Schwerindustrie anstrebt, als wenn sie den gleichsam traditionellen Weg der Industrialisierung über den bevorzugten Aufbau der Konsumgüter und besonders der Textilindustrie geht, die vergleichsweise arbeitsintensiv sind. Im Schrifttum findet sich zu dieser Frage gelegentlich der Hinweis, daß jede Zentralverwaltungswirtschaft den Aufbau einer Schwerindustrie betreibe. Das ist historisch gesehen im ganzen richtig, dennoch besteht kein zwingender Zusammenhang zwischen einer Zentralverwaltungswirtschaft und dem Aufbau einer Schwerindustrie. Lediglich die neomarxistisch-leninistische Ideologie verbindet beides miteinander. Die neuere chinesische Entwicklung zeigt, daß der Aufbau einer kapitalintensiven Schwerindustrie unter den im Lande herrschenden Mengenverhältnissen volkswirtschaftlicher Produktionsfaktoren nicht sinnvoll ist und eine massenorganisierte Arbeitskraft an die Stelle fehlenden Realkapitals tritt. Es taucht die Frage auf, ob — vor allem für den internationalen Ländervergleich — die für die Errichtung z. B. eines Dammes oder Deiches gezahlten, meist niedrigen je-Kopf-Löhne, soweit sie vom Staat gezahlt werden, nicht wie Investitionsausgaben wirken, denen in anderen Ländern Ankauf und Amortisation z. B. von Maschinen usw. entspricht. Da der Kapitalbedarf eines Entwicklungslandes sich auch nach der jeweils bereits erreichten Phase der Industrialisierung bestimmt, kann es selbst zwischen zwei Ländern beträchtliche Unterschiede in der Höhe der aus Steuern finanzierten öffentlichen Investitionen geben, die für ihre Wirtschafts- und Entwicklungspolitik die gleichen ordnungspolitischen Grundsätze vertreten. Allgemein gilt, daß der Anteil der steuerfinanzierten Investitionen in Entwicklungsländern jedenfalls höher liegen wird als in vergleichbaren Zeitabschnitten der

<sup>29</sup> Die Versorgungsbetriebe in Hongkong. o. V. In: *Far East Economic Review* (1955). Den neuesten Überblick über Entwicklung, Umfang und Aufgaben öffentlicher Betriebe in Südostasien vermitteln: Walter H. C. Laves: Einige Probleme der Organisation und Verwaltung von staatlichen Unternehmen Süd- und Südostasiens. In: *Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft*. 112. Bd. 1956. Heft 2. S. 267.

Ferner: *Problems in the Organisation and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field*. Veröffentlichung der Vereinten Nationen. New York 1954. Ferner: *India and China, Planning Parallels*. o. V. *The Eastern Economist* (1953). S. 425/6.

europeischen Industriegeschichte. Das ist auf Gründe zurückzuführen, die im ersten Abschnitt dargelegt wurden. Eine wirtschaftliche Entwicklung im Geiste des Kapitalismus „aus dem Luxus“ — die These *Sombarts* — wird sich in den meisten Entwicklungsländern nicht wiederholen können. Der Umsturz traditioneller Gesellschaftsformen, deren obere Schichten freilich einen teilweise übermäßigen Konsum trieben, der aber gerade gedrosselt werden soll, eine latente Neigung zum permanenten Leistungsbilanzdefizit, Devisenbewirtschaftung und Kontrolle der „non-essentials“ sowie der anfangs bevorzugt geplante Aufbau der Schwerindustrie stampeln die These *Sombarts* zu einer speziell auf die europäischen Verhältnisse gemünzten Aussage.

Aus allem muß man schließen, daß es auf die Frage nach der Höhe der Besteuerung in Entwicklungsländern, soweit ihre Erträge der Finanzierung staatlicher Investitionen dienen, keine einheitliche Antwort geben kann. Daraus wiederum folgt, daß das wirtschaftspolitische Gewicht fiskalischer Maßnahmen in verschiedenen Ländern ungleich sein wird. Bemerkenswert ist jedenfalls, daß es bisher nur in wenigen Entwicklungsländern eine aktive Konjunkturpolitik in dem Sinne gibt, daß die steuerfinanzierten staatlichen Investitionen geplant kurz- und mittelfristig verändert werden, daß es aber in keinem Lande an langfristigen Entwicklungsplänen fehlt, in denen genau die künftige steuerfinanzierte Investitionsquote festgelegt ist.

Nur in wenigen Entwicklungsländern gibt es eine Zusammenarbeit zwischen Fiskal- und Währungspolitik, die den Namen Koordination verdient. In Südamerika gibt es eine Reihe von wenigstens formell staatsunabhängigen Notenbanken, deren Leitungen selbst durch revolutionäre Umstürze der Regierungen und oft weiter Bereiche des gesellschaftlichen Lebens nicht berührt wurden. In Afrika ist der Aufbau des Notenbankwesens noch nicht abgeschlossen, während in Mittel- und Ostasien bereits eine Reihe von Sonderinstituten arbeitet, die sich ausschließlich der Förderung entwicklungswürdiger Investitionen widmen. In vielen Ländern wird der Präsident der Notenbank durch den Staatspräsidenten nicht nur formell ernannt, sondern praktisch auch vorgeschlagen, selbst wenn die Verfassung einen anderen Modus vorsieht. Das bedeutet, daß die Notenbankleitungen oft personellen Veränderungen ausgesetzt sind, die die gesellschaftliche Umbruchssituation eines Landes widerspiegeln. Fehlende bankinstitutionelle Möglichkeiten, mangelnde geld- und kreditpolitische Erfahrungen sowie eine permanente Neigung zur Inflation dürfen als die wichtigsten Kennzeichen des Währungswesens in Entwicklungsländern gelten<sup>30</sup>. Dennoch läßt sich die Auffassung nicht allgemein vertreten, daß

<sup>30</sup> Hierzu Lutz Köllner: Probleme der Inflation in Entwicklungsländern. In: Schm. Jb. 81. Jg. (1961).

Haushaltsdefizite grundsätzlich durch Notenbankkredite gedeckt würden. Allerdings macht sich das Fehlen der „goldenens Bremsen an der Kreditmaschine“ (*Schumpeter*) in den Entwicklungsländern besonders spürbar bemerkbar. Daneben zeigt sich — vor allem in den Entwicklungsgebieten Afrikas und in Südostasien —, daß die Grundvoraussetzung für eine reibungslose Währungspolitik, nämlich die Verbreitung einer rechenhaften und „kapitalistischen“ Denkweise in weiten Bevölkerungskreisen, fehlt oder nur in Ansätzen verbreitet ist. Rechenhaftes, d. h. kalkulatorisches Denken aber ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Ausbreitung einer kapitalistischen Gesinnung und einer kapitalistischen Wirtschaftsweise.

Zwar gibt es keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den währungspolitischen Idealen und Zielen einer Zentralnotenbank und ihrer staatsrechtlichen Stellung, d. h. dem Grad ihrer Abhängigkeit oder Unabhängigkeit von der Regierung und deren Politik, dennoch lehrt die Erfahrung, daß staatsunabhängige Notenbanken in der Regel eher eine inflationsfreie Geld- und Kreditpolitik verfolgen als solche Zentralnoteninstitute, deren Leitung unmittelbar oder mittelbar von der Regierung abhängig ist. Eine lenkende Wirtschafts- und Entwicklungspolitik, die die Fiskal- mit der allgemeinen Währung sowie der Geld- und Kreditpolitik koordinieren möchte, sieht sich vor folgender problematischer Situation: Infolge den in der Regel gegenüber den tatsächlichen Finanzierungsmöglichkeiten zu hohen geplanten öffentlichen Investitionen entsteht in den Budgets ein Defizit. Dieses Defizit kann durch innere Anleihen, Auslandsgelder oder durch einen Notenbankkredit gedeckt werden. Aus den bekannten finanzierungstechnischen Gründen sowie infolge der vielen Schwierigkeiten und Eigenarten, die eine Finanzierung durch Anleihen immer mit sich bringt — man denke allein an das verzögernde Zeitmoment —, kommt eine Anleihe für die Deckung besonders eines kurzfristigen Defizits, nur selten in Frage.

Ist die Notenbank in einer solchen Situation nun staatsunabhängig, so wird das Defizit durch eine Verminderung der geplanten Investitionen ausgeglichen werden, was fast immer zu strukturellen Disproportionen im industrieirtschaftlichen Aufbau eines Landes führen wird. Ist die Notenbank hingegen abhängig vom Staat — und sei es nur über personelle Beziehungen —, so wird man dazu neigen, das Defizit durch einen Notenbankkredit zu decken, der — aus Gründen, die hier nicht näher erörtert zu werden brauchen — fast in jedem Entwicklungsland und in jeder Situation inflationär wirken wird. Ein Defizit wird mithin jedenfalls nachteilige Folgen für den Aufbau der Industrieökonomie eines Landes haben. Freilich wird man einwenden können, daß derartige nachteilige Folgen nicht entstehen, wenn die

zu hoch geplanten Investitionen schon zu Beginn der Planungsperiode herabgesetzt würden. Gerade das aber geschieht nur sehr selten. In der Regel werden Umfang und Zusammensetzung öffentlicher Investitionen erst im Laufe einer Planungsperiode geändert bzw. herabgesetzt, wenn sich herausstellt, daß die vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten ungenügend sind. Nicht selten müssen dann bereits begonnene Investitionen abgebrochen werden. Aber immerhin ist es für die Regierung eines Entwicklungslandes leichter, die geplanten und zum Teil bereits realisierten Investitionen zu ändern, als die Höhe der Finanzierungsmittel über eine Planungsperiode hinweg zu garantieren<sup>31</sup>.

Erkenntnis und Erörterung finanzwirtschaftlicher Probleme in Entwicklungsländern beginnen erst. Die formale Konjunktur- und Entwicklungstheorie wird solange zu ihrer Bewältigung keinen echten Beitrag leisten können, solange sie sich lediglich in einem immer virtuoseren Gebrauch ihrer Modelle übt.

Nur ein ständiges Wechselspiel zwischen empirischer Wirtschaftsforschung und Modelldenken vermag eine leistungsfähige Theorie hervorzubringen, die zwei Forderungen erfüllt, die die derzeitige wissenschaftliche Methodenlehre als unabdingbar ansieht: einen Ausschnitt Historie zu erklären und Grundlage einer geplanten wirtschaftlichen Entwicklung und damit immer auch praktischer sozialer Gestaltung zu sein.

---

<sup>31</sup> Eine ausführliche Übersicht bietet: United Nations: Major Components of Government Expenditure. Economic Survey of Asia, New York 1955. S. 204/5.