

Von der Finanzsoziologie zur Soziologie des Finanz- und Steuerstaates

Weinert, Rainer

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weinert, R. (1989). Von der Finanzsoziologie zur Soziologie des Finanz- und Steuerstaates. In H.-J. Hoffmann-Nowotny (Hrsg.), *Kultur und Gesellschaft: gemeinsamer Kongreß der Deutschen, der Österreichischen und der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie, Zürich 1988 ; Beiträge der Forschungskomitees, Sektionen und Ad-hoc-Gruppen* (S. 770-773). Zürich: Seismo Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-145833>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

3. Bei der Betrachtung der hauptsächlichen Wirkungsrichtungen fällt auf, dass sich der Rechnungshof - entgegen seinem immer noch weitgehend unpolitischen Selbstverständnis - nicht nur im politischen Raum bewegt, sondern dass er letztlich auch politisch handeln muss, will er nicht einen Teil seiner Funktion verfehlen und seine Bedeutung reduzieren - sei es bei der Auswahl der Prüfungsfälle, sei es bei ihrer Bewertung. Denn es gibt keine einfache Grenzlinie, welche die Exekutivhandlungen eindeutig der politischen "Ziel"-Sphäre oder der (vermeintlich unpolitischen) "Mittel"-Sphäre zuordnet. Mit diesem politischen Gehalt der Kontrolle wird auch der Anspruch der "Objektivität" obsolet, wie er vom Rechnungshof selbst, aber auch von aussen noch immer erhoben wird. Was der Rechnungshof dagegen wahren kann und muss, ist seine Unabhängigkeit und seine parteipolitische Neutralität.

Insbesondere der Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit führt den BRH direkt in das gesellschaftspolitische Kräftefeld, da es für ihre Praktizierung (und Beurteilung) keine objektiven, hinreichend detaillierten und dennoch allgemeingültigen Handlungsregeln gibt. Vielmehr stellt dieser Maßstab eher einen Handlungsrahmen dar, der nur fallweise auszufüllen ist und einen grossen Ermessensspielraum lässt. Von daher trifft insbesondere die Konzeption eines "umfassenden Wirtschaftlichkeitsprüfers" bei vielen Rechnungshofmitgliedern auf massive Ablehnung: die Konflikte mit dem politischen Bereich sind hier programmiert. Sie stellt darüber hinaus eine prinzipielle Überforderung des BRH dar. Was er dagegen wirksam leisten kann, ist die Kontrolle der Kontrolle.

4. Die in diesem Funktions-/Wirkungsgeflecht erkennbaren widersprüchlichen Handlungsbedingungen und -tendenzen lassen sich z.T. zurückführen auf zwei unterschiedliche Funktionsaspekte von Kontrolle: den instrumentellen Aspekt mit dem Handlungsziel, die Einhaltung der vorgegebenen Normen möglichst vollständig durchzusetzen, sowie den expressiven Aspekt mit dem Ziel, die Gültigkeit der Normen trotz faktischer Verstöße zu repräsentieren bzw. zu symbolisieren. Diese doppelte Funktion macht zudem das konstatierte Fehlen eigener formeller Sanktionsmittel selbst funktional. Denn formelle Sanktionsgewalt bedeutet auch (lückenlose) Sanktionspflicht. Diese würde aber letztlich die expressive Funktion insgesamt unterminieren.

Von der Finanzsoziologie zur Soziologie des Finanz- und Steuerstaates

Rainer Weinert (Berlin)

1. Wissenschaftsgeschichtlich ist die Tatsache von Bedeutung, dass sich "Finanzsoziologie" zu keinem Zeitpunkt als ein Schwerpunkt in der soziologischen Forschung und Theorie etablieren konnte. Goldscheidts Beiträge aus den 20er Jahren und Schumpeters Replik eröffneten keine breite Diskussion. Bei näherem Hinsehen argumentiert Goldscheid auch nicht als Soziologe, sondern aus der Perspektive der Finanzwissenschaft. Ihm ging es, neben der allgemeinen Problem-

lage, darum, die Finanzwissenschaft soziologisch zu fundieren und zu erweitern, damit die Finanzwissenschaft neben den Wirtschaftswissenschaften sich als eigenständige Disziplin behaupten kann. Finanzsoziologie wurde in den späteren Jahren von Ökonomen geschrieben, weniger von Soziologen (Sultan, Mann, Beckerath u.a.). Dieser Ausrichtung entspricht es, dass diese Beiträge in den 70er Jahren von dem Ökonomen R. Hickel neu entdeckt wurden, und der in seiner Einführung Goldscheidts sozusagen linkskeynesianisch vereinnahmt. Das grundlegende Problem der Finanzwissenschaft bestand und besteht darin, dass es sich bei ihrem Erkenntnisobjekt, dem öffentlichen Haushalt, nicht nur um einen ökonomischen, sondern auch um einen politischen Tatbestand handelt. Im Zuge der Ausdifferenzierung der Wirtschaftswissenschaften und den damit einhergehenden modelltheoretischen Orientierungen, mussten finanzsoziologische Fragestellungen in diesem Rahmen obsolet werden. In der letzten Ausgabe des "Handbuchs der Finanzwissenschaft", in dem Goldscheidts Beitrag in den 20er Jahren erschien, fehlt denn auch ein Beitrag zur Finanzsoziologie und wurde ersetzt durch einen zur Finanzpsychologie und folgt damit den psychologischen Implikationen moderner ökonomischer Theorien.

Goldscheidts Ausgangspunkt, finanzsoziologische Fragestellungen unter den Primat der Finanzwissenschaft zu erörtern, ist durch die Entwicklung der Sozialwissenschaften historisch hinfällig geworden. Heute kann es für die Soziologie nur darum gehen, die vorhandenen finanzsoziologischen Ansätze an die Standards der Politischen Soziologie heranzuführen und zu einer Soziologie des Finanz- und Steuerstaates weiter zu entwickeln, in der die Institutionen des Finanz- und Steuerstaates von zentraler Bedeutung sind.

2. Aus der finanzgeschichtlichen Betrachtung sowie der Analyse gegenwärtiger Wirkungsstrukturen von Rechnungshöfen ergeben sich verschiedene Aspekte, die auf die Bedeutung der intermediären Ebene im Finanz- und Steuerstaat des Deutschen Reiches und der Westdeutschlands verweisen:

- *Probleme der Verrechtlichung des ökonomischen Prinzips*: Die Bedeutung der Kontinuität des Verwaltungsrechts, insbesondere der Reichshaushaltsordnung (RHO) wurde mehrfach hingewiesen. Mit der RHO wurde 1922 die Kategorie der "Wirtschaftlichkeit" als finaler Rechtsbegriff in das Verwaltungsrecht integriert (obwohl schon frühere Ansätze dieser Kodifizierung bekannt sind). Dies bedeutete die "Verrechtlichung des ökonomischen Prinzips", ohne dass geklärt war, ob dieses Prinzip für den staatlichen Handlungsbereich überhaupt gelten kann. Mit der zunehmenden wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates und der damit verbundenen wachsenden Verflechtung von staatlicher, halbstaatlicher und privatwirtschaftlicher Tätigkeit, steht der Staat aufgrund dieser Norm unter dem Druck, sein Verwaltungshandeln wirtschaftlich zu legitimieren. Diesen Legitimationsdruck hat die Staatsadministration mit einer extremen Ausweitung der Expertokratie beantwortet (und forciert diesen Prozess auch heute), um die politische Steuerungsfähigkeit zu sichern. Dieser

Prozess der Ausweitung der Expertokratie beeinflussen in hohem Masse staatliche Kontrollinstitutionen wie die Rechnungshöfe.

- *Der Prozess der Ausweitung der Prüfung durch Beratung:* Ein weiteres Ergebnis der finanzgeschichtlichen Betrachtungen ist der Prozess der Ausweitung der Prüfung durch Beratung, während die Prüfung durch formale Revision in den Hintergrund tritt. Diese Entwicklung ist, ausgehend von der Weimarer Republik, über den NS-Staat bis in die Bundesrepublik evident. Diese Entwicklung folgt strukturellen Veränderungen des gestiegenen staatlichen Planungsbedarfs und korrespondiert mit ähnlichen Entwicklungen in anderen westlichen Industrieländern. Mit dieser Beratungstätigkeit beeinflussen die staatlichen Kontrollinstitutionen die staatlichen Entscheidungsprozesse massgeblich. Diese Beeinflussung erfolgt bei den Rechnungshöfen auf zwei Ebenen: 1. auf der Ebene der Planung und Umsetzung in den Verwaltungen selbst und 2. auf der Ebene der parlamentarischen Kontrolle. Entgegen der herrschenden Institutionsideologie, aber auch entgegen herrschenden Auffassungen in den Rechtswissenschaften, dass es sich bei dieser Institution um einen neutralen Sachwalter handle, wandelte sich das oberste Finanzkontrollorgan im Verlaufe des 20. Jahrhunderts zu einer hochpolitischen Institution und hat sich als solche auch faktisch im politischen System Westdeutschlands etabliert.
- *Die Autonomie staatlicher Kontrollinstitutionen:* Auf der Ebene der organisatorischen Kontinuität fällt auf, dass die staatlichen Kontrollinstitutionen, vor allem Bundesbank und Bundesrechnungshof, bis heute ihre institutionelle Autonomie wahren konnten, obwohl dies zu keinem Zeitpunkt allgemein akzeptiert war. Wenn es richtig ist, dass es keine allgemein gültigen Konzepte der Bewertung dessen gibt, was Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sein könnte, dann muss eine Behörde, deren Aufgabe es ist, das Verwaltungshandeln nach eben diesen Kriterien zu überprüfen, sowohl über eine allgemein akzeptierte institutionelle Definitionskompetenz als auch über eine institutionelle Definitionsgewalt verfügen. Der Rechnungshof folgt hier dem, was Theo Pirker die "Diskretion der politischen Strategie" nennt. In Ermangelung der Operationalisierung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, kann der RH nicht auf ausgetüftelte Planungs-, Steuerungs- und Kontrollszenarien zurückgreifen, sondern die Diskretion der politischen Strategie objektiviert sich in institutionellen Arrangements, die von Fall zu Fall getroffen werden und sich einer Generalisierung entziehen und damit die Intransparenz von Verwaltungshandeln und Verwaltungskontrolle erhöhen.
- *Die Durchsetzungsfähigkeit staatlicher Kontrollinstitutionen ohne formelle Sanktionsgewalt:* Nach den hier vorgetragenen Ergebnissen ist eine der zentralen Fragen, wie sich staatliche Kontrollinstitutionen ihre Durchsetzungsfähigkeit sichern, ohne über eine formelle Sanktionsgewalt zu

verfügen. Das funktionale Äquivalent für fehlende formale Sanktionsgewalt ist die Herstellung selektiver Öffentlichkeit, d.h. das Beherrschen des Instrumentariums verwaltungsinterner Bargaining-Prozesse, über die Verwaltungs- und Parlamentsöffentlichkeit bis zur allgemeinen Medienöffentlichkeit und - im Extremfall - bis zum Skandalschlagen. Das dominante Verfahren ist das der internen Bargaining-Prozesse. Scheitert eine Kompromissfindung im Rahmen institutioneller Arrangements, besteht das Sanktionspotential des RH in der möglichen Herstellung einer "höheren Form" von Öffentlichkeit. Diese strategischen Handlungsmöglichkeiten des RH bedeuten, dass die kontrollierten Verwaltungen nicht planen und nicht vorhersehen können, ob, wann, wo und wie sie vom RH geprüft werden. Die so aufgebauten Ungewissheitszonen zwischen staatlichen Kontrollinstitutionen und kontrollierten Verwaltungen begründen die Präventivwirkung, die der RH entfaltet und auf ein normkonformes Verhalten abzielt.