

## Theorie der Parafiski



# Theorie der Parafiski

Herausgegeben von  
Klaus Toppelmann und Gregor van der Beek



Walter de Gruyter · Berlin · New York 1992

Dr. rer. oec. Klaus Tiepelmann ist ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft an der Universität Duisburg.

Diplom-Volkswirt Gregor van der Beek ist wiss. Mitarbeiter im Fach Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft an der Universität Duisburg.

Dieses Buch enthält 7 Abbildungen und 3 Tabellen

© Gedruckt auf säurefreiem Papier, das die US-ANSI-Norm über Haltbarkeit erfüllt.

*Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme*

**Theorie der Parafiski** / hrsg. von Klaus Tiepelmann und Gregor van der Beek. – Berlin ; New York : de Gruyter, 1992  
ISBN 3-11-013194-3  
NE: Tiepelmann, Klaus [Hrsg.]

© Copyright 1992 by Walter de Gruyter & Co., D-1000 Berlin 30.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Druck: WB-Druck GmbH & Co. Buchproduktions KG, Rieden am Foggensee. – Buchbinderische Verarbeitung: Dieter Mikolai, Berlin. – Einband: Johannes Rother. – Printed in Germany

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Parafiski kontrovers: Eine Einführung</b>	1
Klaus Tiepelmann und Gregor van der Beek	
<b>Erster Teil: Marksteine der theoretischen Parafiskiforschung</b>	
<b>Die intermediären Finanzgewalten und ihr Einfluß auf Deutschlands finanzielle Belastung</b>	11
Fritz Karl Mann	
<b>Intermediäre Finanzgewalten</b>	15
Walter Herrmann	
<b>Parafiskalität theoretisch betrachtet</b>	19
Emanuele Morselli	
<b>Die parafiskalischen Gebilde in finanzwissenschaftlicher Schau</b>	23
Clemens-August Andreae	
<b>Die Finanzwirtschaft intermediärer Gruppen</b>	27
Christian Smekal	
<b>Parafiski</b>	33
Klaus Tiepelmann	

**Zweiter Teil: Die aktuelle Kontroverse**

<b>Die Theorie der Parafiskalität: Ihr Stand, ihre Entwicklung, ihre Schwächen</b>	41
Claus Rinderer	
<b>Der korporatistische Zugang zu den Parafiski</b>	67
Paul Helmut Huppertz und Klaus Mackscheidt	
<b>Eine finanztheoretische Sicht von Parafiski</b>	81
Klaus Tiepelmann und Gregor van der Beek	
<b>Zur Vereinbarkeit von finanzsoziologischer und finanztheoretischer Begründung von Parafiski</b>	103
Christian Smekal	
<b>Die Parafiskalität in Frankreich</b>	117
Robert Hertzog	
<b>Verselbständigte Verwaltungseinheiten und Parafiski - Elemente zu einer Theorie der Parafiskalität</b>	137
Gunnar Folke Schuppert	
<b>Para- und Nonfiski - Zur ökonomischen Theorie "intermediärer Organisationen"</b>	163
Birger P. Priddat	
Verzeichnis der Autoren des zweiten Teils	193

## Vorwort

Bislang fehlte ein Überblick über die verschiedenen theoretischen Zugänge zu den Parafiski und die sich daraus ergebende Kontroverse um ihre Rolle innerhalb der heutigen Finanzwissenschaft. Mit dem vorliegenden Sammelband wird versucht, diese Lücke zu schließen, um damit der Diskussion um Parafiski einen neuen Impuls zu geben. Der Band skizziert zum einen die historische Entwicklung der Theorie der Parafiski und trägt zum anderen die aktuelle Kontroverse um den geeigneten Zugang zu den Parafiski zusammen. Er ist als erster Teil einer umfassenderen Betrachtung der "Theorie und Politik von Parafiski und intermediärer Institutionen" konzipiert; ein weiterer Band, der sich der "Politik" zuwendet, ist anvisiert.

Wir schulden Vielen Dank, die das Zustandekommen des Bandes ermöglicht haben.

An erster Stelle sei denen gedankt, die ihre Beiträge exklusiv für diesen Band geschrieben haben. Wie immer gab es Verzögerungen, die einigen zusätzliche Lasten aufgebürdet haben.

Zu Dank sind wir auch dem "Team vom Fach Finanzwissenschaft" in Duisburg verpflichtet; hier seien vor allem Frau H. Kärcher, Frau B. Brähler, Frau B. Paskert und Herr Dipl.-Ök. D. Zukunft genannt, die von uns mit dem Erstellen von Tabellen sowie mit Korrektur-, Formatierungs- und ähnlichen Arbeiten arg strapaziert wurden.

Die Geduld des Walter de Gruyter Verlags haben wir durch die leidigen Verschiebungen des Abgabetermins auf die Probe gestellt. Dem Verlag und der Lektorin Frau Dr. B. Ralle danken wir daher um so mehr für die ihrerseits zügige Publikation.

Wir widmen diesen Band dem Gedenken an Univ. Prof. Dr. rer. pol. Dr. phil. h.c. Clemens-August Andrae und seinem Assistenten Mag. Dr. rer. oec. Claus Rinderer, Innsbruck, die am 26. Mai 1991 Opfer eines tragischen Unfalls wurden. Beide haben die Theorie der Parafiski mitgeprägt.

Duisburg, im Juni 1992

Klaus Tiepelmann  
Gregor van der Beek



# Parafiski kontrovers: Eine Einführung

Klaus Tiepelmann und Gregor van der Beek

## 1 Parafiski in der Dichotomie "privat" und "staatlich"

Parafiski sind ein wesentlicher Bestandteil der ökonomischen und politischen Realität: z. B. in Deutschland haben alleine die traditionellen Parafiski, also Sozialversicherungsträger, Kammern und Großkirchen, Etats, die zusammengenommen fast dem zentralen Bundesetat entsprechen. Werden zusätzlich - wie heute weitgehend unstrittig - verschiedene Sonderfonds und Sondervermögen zum parafiskalischen Bereich hinzugerechnet, so ist ihr Gewicht noch erheblich größer: aktuell hat die Einrichtung des "Sonderfonds Deutsche Einheit" diese Facette parafiskalischer Institutionen wieder erheblich verstärkt und in das öffentliche Interesse gerückt. Plaziert man die Parafiski sogar in das Feld der "Intermediären Organisationen", wie es sich in den 80er Jahren abzeichnete und wie es z. B. im Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft Einzug gefunden hat, rechnet man zu ihnen also auch Interessenvertretungen, Verbände, Gewerkschaften, Arbeitgebervereinigungen, öffentliche Unternehmen, öffentliche Rundfunkanstalten, politische Parteien u. ä. Institutionen, so ist in quantitativer Hinsicht der parafiskalische, intermediäre Sektor dem privaten und dem staatlich-gebietskörperschaftlichen Sektor nahezu gleichwertig. Auch in anderen europäischen Ländern findet sich eine durchaus ähnliche Situation, auch wenn die vergleichbaren Institutionen dort nicht immer unter dem Begriff des Parafiskus gefaßt werden.

Welche der drei genannten Abgrenzungen des parafiskalischen Bereichs man auch immer favorisieren mag (darüber welche von ihnen nun die geeignetere ist, herrscht auch heute noch keine Einigkeit), sicher ist, daß es zwischen Staat und Privat eine Menge mehr gibt, als es vielleicht auf den ersten Blick erscheinen mag; mehr auch, als die offizielle gesamtwirtschaftliche Rechnungslegung erkennen läßt. Die traditionellen "Staatsquoten", wie sie aus der Finanzstatistik oder der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bekannt sind und die tendenziell eine "halb und halb" Aufteilung zwischen privaten und staatlich gebietskörperschaftlichen Bereichen suggerieren, ignorieren offensichtlich die vielfältigen "intermediären Institutionen", deren Einordnung in diese Dichotomie nicht ohne weiteres möglich ist.

Kann man somit von einem durchaus beachtlichen Gewicht des parafiskalischen-intermediären Bereichs ausgehen und wirft einen Blick auf die wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Forschung, die ihn thematisiert, so zeigt sich, daß er, verglichen mit

der theoretischen Beschäftigung mit dem staatlichen Sektor einerseits und dem privatwirtschaftlichen Sektor andererseits, wenig beachtet wurde. Über die Gründe für seine Außerachtlassung könnte hier nur spekuliert werden: keinesfalls kann es aber daran liegen, daß er weniger wichtige und brisante Probleme aufwirft als seine "Nachbarsektoren" und daher kein Bedarf an theoretischer Betrachtung besteht. Im Gegenteil: augenfällig sind die langfristigen Finanzierungsprobleme bei den klassischen Parafiski der sozialen Sicherung; unter dem Stichwort des versteckten Staatsbedarfs und der versteckten Staatsverschuldung mehrt sich die Kritik an den "Nebenhaushalten" wie z. B. am Sonderfonds Deutsche Einheit. Aber auch die Macht, der Einfluß und die Finanzen von Verbänden, Kirchen, Großvereinen (von Greenpeace bis zum ADAC) und von politischen Parteien sind ein steter Stein des Anstoßes - um nur einige Beispiele zu nennen.

Hierbei mag schon eher eine Rolle gespielt haben, daß sich die Finanzwissenschaft über lange Zeit den Parafiski als eigenständiges Phänomen ausschließlich mit für den Ökonomen wenig vertrauten und unhandlichen Begriffen und Instrumenten genähert hatte, die der Rechtswissenschaft und der Soziologie entlehnt waren. Diese traditionelle Annäherung an Parafiski hat zudem niemals den Charakter einer wirklichen "Theorie der Parafiski" erreicht: sie bleibt vielmehr über weite Strecken bei einer Suche nach Abgrenzungsmerkmalen für Parafiski und damit in reiner Definitiorik verhaftet. Auch die seit Ende der 70er Jahre in Gang gekommene neuere Debatte um Parafiski, die unter Verwendung des ökonomischen Instrumentariums weniger um definitiorische und stärker um analytische Fragen der Parafiskalität bemüht ist, hat noch keinen geschlossenen theoretischen Zugang zu den Parafiski geliefert: bis heute ist der theoretische Zugang zu den Parafiski vielmehr kontrovers. Damit wird verständlich, weshalb, wenn Parafiski überhaupt von der Finanzwissenschaft behandelt werden (z. B. in Untersuchungen der sozialen Sicherungssysteme), dies meist innerhalb der vertrauten Dichotomie Staat versus Privat geschieht: der Stand der Theorieentwicklung innerhalb der Ökonomik legt dies nahe. Gibt es doch ausgereifte Theorien der Staatstätigkeit und der Tätigkeit der Privaten, aber eine "Theorie der Parafiski" liegt bislang nur fragmentarisch vor.

Die neuere Debatte aufgreifend, versucht der vorliegende Band einerseits ein Resümee der bisherigen theoretischen Bemühungen um Parafiski zu ziehen und andererseits Bausteine für eine Theorie der Parafiski zusammenzutragen. Die vorgeschlagenen Bausteine stehen im Spannungsfeld von Ökonomik, Sozialwissenschaft und Rechtswissenschaft. Bevor die aktuelle Kontroverse um den geeigneten Zugang zu den Parafiski entfaltet wird, werden jedoch im ersten Teil des Bandes in chronologischer Reihenfolge die

Marksteine der (theoretisch orientierten) Parafiskiforschung in kurzen Kernaussagen wiederabgedruckt. Ein solcher Wiederabdruck erscheint sinnvoll, da die verschiedenen Beiträge bislang nur verstreut vorhanden sind, die aktuelle Kontroverse aber immer wieder auf diese Beiträge rekurriert und sie nur vor dem Hintergrund der historischen Beiträge verständlich wird.

## 2 Drei konkurrierende Zugänge

Fritz Karl Manns Beitrag aus dem Jahre 1928 markiert den Beginn der theoretischen Auseinandersetzung mit Parafiski. Mann nähert sich den parafiskalischen Institutionen von der "Input" - Seite und identifiziert als Konstitutiva für Parafiskalität "das Recht der hoheitlichen Mittelbeschaffung" und die "Zwangsmitgliedschaft". Er bedient sich somit zweier juristischer Kriterien, um das Wesen der Parafiski zu bestimmen.

Manns Schüler Walter Herrmann ergänzt in seinem Beitrag aus dem Jahre 1936 die "inputseitigen" Konstitutiva durch ein "outputseitiges" Kriterium: der "Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe". Herrmann bleibt mit diesem zusätzlichen Kriterium jedoch ebenfalls bei einer juristischen Bestimmung der parafiskalischen Institutionen, da er keine ökonomische Abgrenzung öffentlicher Aufgaben - etwa mit Hilfe der Theorie der Kollektivgüter - im Sinn hat, wie man aus heutiger Perspektive vermuten könnte, sondern für ihn eine öffentliche Aufgabe das ist, was die gesetzlichen Vorgaben als eine solche bestimmen. Noch heute werden in jedem finanzwissenschaftlichen Lehrbuch die von Mann und Herrmann genannten juristischen Kriterien diskutiert, wenn es um die Abgrenzung und Definition von Parafiski geht.

Ganz anders erging es dem im Beitrag von Emanuelle Morselli aus dem Jahre 1951 vorgeschlagenen Zugang zu den Parafiski, der ein Resümee seiner früheren Arbeiten ist. Dieser Zugang wurde lange Zeit in der deutschsprachigen finanzwissenschaftlichen Auseinandersetzung um Parafiski nicht rezipiert. Dabei ist er mit seiner These vom "Verschmelzen zweier Funktionen, einer gesellschaftlichen und einer staatlichen" in der Parafiskalität, der Wegbereiter für die bis heute mit der Mann/Herrmann'schen Konzeption rivalisierende Sichtweise der Parafiski. Neben die staatliche Funktionen übernehmenden Institutionen, die uns aus den Mann/Herrmann'schen Konzepten bereits bekannt sind, stellt Morselli Institutionen, die als gesellschaftliche Institutionen Funktionen für gesellschaftliche Gruppen wahrnehmen und etikettiert diese ebenfalls als Parafiski.

In Clemens - August Andreaes Beitrag aus dem Jahre 1963 werden Morsellis Gedanken weiterentwickelt und es kommt zu einer konsequent "aufgabenseitigen" Sicht parafiskalischer Institutionen, indem das Wesen parafiskalischer Institutionen in einer "Funktionsübernahme von zwei Seiten" erblickt wird: "Sie übernehmen Funktionen, die sonst dem Einzelnen zufallen, ziehen sie zusammen und befriedigen sie kollektiv. Oder sie übernehmen die Funktionen, die sonst dem größeren Kollektiv zufallen und befriedigen sie nach dem Subsidiaritätsprinzip".

Stellten also Morselli und Andreae neben die aus dem juristischen Zugang bekannten (staatsähnlichen) Institutionen weitere "gesellschaftliche" hinzu, so bricht Smekal in seinem Beitrag aus dem Jahre 1969 vollständig mit der Mann/Herrmann'schen Sichtweise. Einige bis dato allgemein als Parafiski akzeptierten Institutionen, wie z. B. die Sozialversicherungsträger, werden nun zu "Grenzfällen" parafiskalischer Institutionen. Parafiski sind innerhalb dieses Zugangs nun ausschließlich organisatorischer Ausdruck gesellschaftlicher Gruppen. Zur Abgrenzung des parafiskalischen Bereichs bedient sich Smekal dabei, trotz einiger erster Hinweise auf ökonomische Kriterien, noch rein soziologischer Kriterien.

Waren somit bis zu Beginn der 70er Jahre juristische und soziologische Kriterien bei der Beschäftigung mit Parafiski dominierend, so weist Tiepelmann in seinem Beitrag aus dem Jahre 1975 auf die Möglichkeiten eines ökonomisch-finanztheoretischen Zugangs zu den Parafiski hin. Auch dieser Vorschlag ist outputorientiert, er begreift und beschreibt die parafiskalische Leistungsbereitstellung mit Kategorien der Kollektivgütertheorie, womit allerdings die Abgrenzung des parafiskalischen Bereichs sehr unscharf wird.

Keiner der drei im ersten Teil des Bandes vorgestellten Zugänge (also der finanzjuristische, der finanzsoziologische und der finanztheoretische) hat sich bislang als allgemein akzeptiert durchsetzen können, womit sich auch der oben skizzierte Dissens über die Frage, welche Institutionen nun zum parafiskalischen Bereich zu zählen sind und welche nicht, erklärt: je nach konzeptionellem Zugang werden zwar sich überlappende, aber dennoch unterschiedliche Objektfelder focussiert. In Surveys über das theoretische Verständnis von Parafiski, wie z. B. im Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, stehen dann auch Versatzstücke aller drei theoretischen Zugänge mehr oder minder unverbunden nebeneinander, was weniger kritisch anzumerken ist, als vielmehr dem Stand der Theorie Rechnung trägt.

### 3 Die aktuelle Kontroverse

Alle Beiträge im zweiten Teil des Bandes, der die aktuelle Kontroverse um den geeigneten Zugang zu den Parafiski referiert, nehmen auf einen oder mehreren der "traditionellen" - im ersten Teil des Bandes nochmals in den Kernaussagen abgedruckten - Sichtweisen Bezug: verwerfen die eine oder andere, lassen sie in einem neuen Licht erscheinen oder versuchen ihre Integration.

Der zweite Teil des Bandes wird mit dem Beitrag Claus Rinderers eröffnet, der eine Skizze der historischen Entwicklung, die die Grundlage der heutigen Kontroverse um die Theorie der Parafiski darstellt, gibt. Zudem plädoyiert Rinderer für die Beibehaltung einer in eine "organische Staatsauffassung" verwurzelte Sicht von Parafiski und wendet sich daher gegen die Integration der "individualistischen" Kollektivgütertheorie in die Theorie der Parafiski. Aus dieser Sicht erscheint ihm bestenfalls die Integration der Kategorie "Meritorische Güter" - in ihrer nicht individualistischen Interpretation - statthaft.

Klaus Mackscheidts und Paul-Helmut Huppertz' Beitrag rekurriert auf den Habilitationsentwurf von Paul-Helmut Huppertz aus den frühen 80er Jahren, in dem versucht wurde einen korporatistischen Zugang zu den Parafiski zu entwickeln. Er zeigt, weshalb die bisherigen Bemühungen um eine Theorie der Parafiski unzureichend sind und weshalb es einer Ergänzung der Theorie der Parafiski mit Hilfe einer korporatistisch orientierten Theorie bedarf. Der korporatistische Zugang zu den Parafiski kann aber in dem Mackscheidt Huppertz Beitrag nicht vorgestellt werden, da Huppertz selbst diesen Zugang wegen seines tödlichen Verkehrsunfalls nicht zu Ende entwickeln konnte und dieser bis heute auch nicht von anderen Autoren weiterverfolgt wurde. Der Beitrag referiert insofern nur das Fragment eines theoretischen Zugangs, dessen Elaborierung bislang aussteht.

Der Beitrag von Klaus Tiepelmann und Gregor van der Beek knüpft an die früheren Skizzen einer finanztheoretischen Sicht an. Sie wenden sich gegen die traditionellen Versuche, sich den parafiskalischen Institutionen mit Hilfe eines der Ökonomik fremden (juristischen oder soziologischen) Instrumentariums zu nähern, da sie nicht zu einer analytisch gehaltvollen Auseinandersetzung mit Parafiski geführt haben. Sie skizzieren ausgewählte Fragen und Problemstellungen, die sich erst auf der Grundlage einer primär ökonomischen Sicht von Parafiski eröffnen, ohne bereits Antworten auf die aufgeworfenen Fragen liefern zu können. Es ist ein Plädoyer dafür, die theoretische Auseinandersetzung mit Parafiski in die allgemeine Theoriebildung der Ökonomik zu integrieren.

Christian Smekals Beitrag ist zum einen der finanztheoretischen Sicht verpflichtet, gleichzeitig aber auch der - von ihm weitgehend geprägten - finanzsoziologischen Sicht. Smekal illustriert an Hand verschiedener Institutionen, wie durch eine Integration bzw. Kombination beider Sichtweisen zu einem Verständnis von Parafiskalität zu gelangen ist, wobei der parafiskalische Charakter in seiner Interpretation immer eine Frage des "Mehr oder Weniger" ist. Parafiskalität wird damit zu einem speziellen Merkmal innerhalb des Kontinuums der Institutionen zwischen Privat und Staat.

Robert Hertzogs Beitrag ist innerhalb des Sammelbandes in zweierlei Hinsicht ein Sonderfall. Zum einen diskutiert Hertzog Parafiskalität aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, zum anderen sind für ihn die französischen Verhältnisse Ausgangspunkt seiner theoretischen Überlegungen. Hertzog stellt die neuerlich in Frankreich verstärkt geführte Diskussion um das Wesen der Parafiskalität vor, die im deutschsprachigen Raum bislang weitgehend ignoriert wurde. Trotz der stark rechtswissenschaftlichen Ausrichtung dieser französischen Diskussion ist sie insofern auch für den Versuch, Bausteine einer finanzwissenschaftlichen Theorie der Parafiski zusammenzutragen, von Bedeutung, als sie das Augenmerk auf Institutionen lenkt, die in der traditionellen deutschsprachigen Debatte keinesfalls als parafiskalisch zu bezeichnen sind, die aber in den neueren finanzsoziologischen wie finanztheoretischen Ansätzen durchaus parafiskalische Züge tragen; hier sind insbesondere Institutionen des Umweltschutzes, sowie der Regulierung und Förderung des Agrar- und Fischereimarktes zu nennen, die neben den auch im deutschsprachigen Raum bekannten parafiskalischen Institutionen stehen.

Auch Gunnar Folke Schuppert's Beitrag beginnt zunächst mit einer verwaltungsrechtlichen Perspektive und zeigt in einem ersten Schritt verschiedene Parallelitäten der dort geführten Diskussion um verselbständigte Verwaltungseinheiten und der finanzwissenschaftlichen Diskussion um Parafiski auf. Schuppert hält letztendlich am "Recht der hoheitlichen Mittelbeschaffung" als Konstitutivum für Parafiskalität fest. Dies erlaubt ihm an Hand einer Einnahme- und Organisationstypologie Parafiski als spezielle Form des Finanzgebarens intermediärer Gruppen innerhalb eines dritten, intermediären Sektors zu verorten.

Wie Schuppert so hält auch Birger P. Priddat in seinem Beitrag letztlich an dem traditionellen Merkmal der "hoheitlichen Mittelbeschaffung" für Parafiskalität fest, wobei er jedoch ganz unterschiedlich zu diesem Merkmal vordringt. Priddat nähert sich den parafiskalischen Institutionen nämlich zunächst in einer eindeutigen finanztheoretischen Sicht. Er diagnostiziert jedoch ein verfügungsrechtliches bzw. institutionenökonomisches Defizit innerhalb der bisherigen finanztheoretischen Sicht und kommt unter Hinzuziehung

solcher Argumente zu einer ökonomischen Interpretation des zwangsmitgliedschaftlichen Rechts der hoheitlichen Mittelbeschaffung als Konstitutivum für Parafiskalität. Er plädiert für eine strenge Unterscheidung der mit Zwangsmitteln ausgestatteten Parafiski von intermediären Institutionen, denen diese Mittel nicht zur Verfügung stehen und insofern von institutionell minderer Qualität sind. Er schlägt für letztere die Bezeichnung Non-Fiski vor.

Die Skizze der Schwerpunkte in den verschiedenen Beiträgen mag den Anschein überzogener Heterogenität in den theoretischen Zugängen erwecken und nahelegen, daß es um die Entwicklung einer geschlossenen Theorie weiterhin schlecht steht. Doch zeigt ein resümierender Blick über die verschiedenen Beiträge bereits die Berührungs- und Verbindungspunkte zwischen den drei grundsätzlichen Zugängen - dem finanzjuristischen, dem finanzsoziologischen und dem finanztheoretischen - auf: Rinderer bescheinigt über den Umweg der Meritorik Verbindungsmöglichkeiten zwischen finanzsoziologischer und finanztheoretischer Sicht; Mackscheidt und Huppertz bescheinigen dem finanzjuristischen und dem finanzsoziologischen Zugang durchaus Aussagekraft, dies jedoch für wohl unterschiedene Gegenstandsbereiche - nur für einen Kernbereich fordern sie eine noch zu entwickelnde Theorie; auch Tiepelmann und van der Beek wenden sich keinesfalls gegen eine Integration finanzsoziologischer und -juristischer Elemente in eine zunächst jedoch mit ökonomischen Kategorien arbeitenden Zugang; bei Smekal sind finanzsoziologische und finanztheoretische Elemente geradezu ideale Ergänzungen für ein umfassendes Verständnis parafiskalischer Institutionen. Hertzog macht mit juristischen Kriterien auf Institutionen aufmerksam, die innerhalb der deutschsprachigen Diskussion nur mit finanztheoretischem oder finanzsoziologischen Kriterien als parafiskalisch zu bezeichnen sind. Schuppert weist aus verwaltungsrechtlicher Perspektive auf das Kontinuum intermediärer Organisationen und damit auf die fließenden Übergänge zwischen den in den drei Zugängen identifizierten Institutionen hin. Priddat führt mit ökonomischen Argumenten eine Integration von finanzjuristischer und finanztheoretischer Sichtweise von Parafiski durch.

Trotz der genannten Heterogenität mögen somit die in den Beiträgen entwickelten Verbindungslinien zwischen den drei bislang konkurrierenden Sichtweisen optimistisch stimmen, auch weiterhin nach den Bausteinen einer in sich geschlosseneren Theorie der Parafiski zu suchen.



**Erster Teil:**

**Marksteine der theoretischen Parafiskiforschung**



# **Die intermediären Finanzgewalten und ihr Einfluß auf Deutschlands finanzielle Belastung\***

Fritz Karl Mann

Zu den sozialökonomischen Begriffen, die der Laie mit naiver Sicherheit anwendet, die aber der Wissenschaftler nur zögernd zu bestimmen wagt, gehört der Begriff der finanziellen Belastung. Nur wenige Sachverständige begnügen sich damit, alter Tradition folgend, ihn mit der steuerlichen Belastung gleichzusetzen. Besonders in neuerer Zeit wird er regelmäßig in einem weiteren Sinne gedeutet. Bilden die Steuern doch nicht die einzige Erscheinungsform fiskalischen Eingriffs in die Einzelwirtschaft. Fast unmerklich gleiten sie in andere Arten öffentlicher Einkünfte. (...)

Die öffentlichen Gemeinwesen können ihren Pflichten in der Weise genügen, daß sie Behörden und Aemter - "mittelbare Staatsorgane" - schaffen, denen nach dem Gesichtspunkt verwaltungsmäßiger Arbeitsteilung ein bestimmter Aufgabenkreis zugewiesen wird; die Mittel, die diese Organe zur Deckung ihres sachlichen und persönlichen Bedarfs brauchen, werden meist im Rahmen des allgemeinen Finanzbedarfs flüssig gemacht. Dies Verfahren ist das übliche. Der Erweiterung des öffentlichen Pflichtenkreises, besonders der zunehmenden staatlichen Intervention im Bereich der Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik, entspricht regelmäßig ein Ausbau der Behördenorganisation und eine Neubegründung von Aemtern, deren Grenzen seltener vom Tatendurst der Regierung und Magistrate als von der "goldenen Bremse" des Finanzbedarfs bestimmt werden. Nun aber gibt es noch eine zweite Möglichkeit: Der Staat oder die Gemeinden können nichtamtlichen Stellen - besonders juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts - die Erfüllung der staatlichen oder kommunalen Pflichten anvertrauen und ihnen gegebenenfalls, um sie für die neue Aufgabe auch finanziell auszurüsten, die Befugnis übertragen, im Rahmen ihres notwendigen Aufwandes über die Taschen der Bürger zu verfügen. Hierbei werden sich Staat und Gemeinden meist eine Kontrolle der Geschäftsführung ausbedingen. Für eine solche Delegation öffentlicher Pflichten und Rechte kommen - wie die lange Reihe der deutschen Kriegsgesellschaften beweist - auch private Organisationen in Betracht; auch Privatpersonen. Regelmäßig aber werden hierfür die juristischen Personen des öffentlichen Rechts gewählt: teils "Anstalten" wie die Anstalten der sozialen Versicherung, teils Körper-

---

\* Zuerst erschienen in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 129. Jg. (3. Folge, Bd. 74), 1928, S. 212-232; hier: auszugsweise Wiedergabe.

schaften des öffentlichen Rechts wie Innungen, Industrie- und Handelskammern, Landwirtschaftskammern, Krankenkassen, Berufsgenossenschaften usw. Die Körperschaften des öffentlichen Rechts - auch "öffentliche Genossenschaften" genannt - sind mit Zwangsmitgliedschaft und Rechtsetzungsgewalt ausgestattet. Ihre Tätigkeit steht unter staatlicher Aufsicht. Zur gleichen Gruppe gehört auch die Deutsche Reichsbahngesellschaft, die trotz ihrer aktienrechtlichen Konstruktion eine öffentlich-rechtliche Anstalt bleibt. In diesem Zusammenhang sei auch die Reichsbank genannt. Ob sie als juristische Person des öffentlichen Rechts (W. Jellinek) oder als juristische Person des Privatrechts (Otto Mayer) aufzufassen ist, bleibt für die hier behandelte Frage bedeutungslos.

In unserem Zusammenhang kommt es vielmehr nur darauf an, daß alle genannten Organisationen - trotz der Verschiedenheit von Tätigkeitsbereich, politischer Bedeutung und Rechtscharakter - *gleichsam eine Verlängerung* des Staatswillens darstellen. Sie sind *Handlanger* des Staates und der Selbstverwaltungskörper bei der Erfüllung öffentlicher Pflichten, entfalten - ähnlich den öffentlichen Gemeinwesen, denen sie dienen - einen Finanzbedarf, erhöhen dadurch die auf den Bürgern ruhenden Lasten. Trotzdem wäre es übereilt, bei der Ermittlung der finanziellen Belastung diesen Finanzbedarf ohne weiteres dem öffentlichen Finanzbedarf zuzuschlagen. Denn viele der genannten Organisationen verfügen über "abgeleitete Einnahmen" des Staates und der Kommunen, erhalten ihre Existenzmittel aus staatlichen oder gemeindlichen Kassen. Wer die Höhe ihres Aufwandes ermitteln will, braucht nur den öffentlichen Haushaltsplan aufzuschlagen. Dies gilt jedoch nicht ausnahmslos. Vielmehr gibt es unter den erwähnten Organisationen einige, die finanzpolitisch anders zu beurteilen sind: sie verfügen über "originäre" Einnahmen; bewirken daher eine in den öffentlichen Haushaltsrechnungen unerkennbare Zusatzbelastung.

Zwischen Staat und Bürger (oder auch zwischen Gemeinde und Bürger) schieben sich "*intermediäre Finanzgewalten*" ein, die auf gesetzlicher Grundlage Zwangsbeiträge eintreiben. Hier soll nicht diskutiert werden, ob diese Zwangsbeiträge Steuern sind. Es genügt die Feststellung, daß sie wie Steuern wirken können. So entsteht ein neuer versteckter öffentlicher Bedarf, der eine beträchtliche Höhe erreichen kann. Unter einem anderen Gesichtspunkt können wir auch sagen: neben der Finanzwirtschaft der öffentlichen Gemeinwesen werden neue fiskalische Hebestellen begründet. Ich schlage vor, unter diesem Gesichtspunkt - im Gegensatz zum Fiskus - von einem "*Hilfsfiskus*" zu sprechen.

Die finanzpolitische Bedeutung dieser Erscheinung ist offenbar. Der öffentliche Bedarf kann gemindert werden, ohne daß die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben leidet. Der

Staat (oder auch die Gemeinde) kann den öffentlichen Bedarf künstlich kleinhalten, da der Hilfsfiskus für die Deckung der Ausgaben sorgt. Die finanzielle Belastung der Bürger wird noch undurchsichtiger, als sie bereits aus den früher erwähnten Gründen war. Jedenfalls muß ein interkommunaler und internationaler Vergleich, der den Hilfsfiskus unberücksichtigt läßt, zu schiefen Ergebnissen führen. (...)

Die hier geschilderten Zusammenhänge gewinnen besondere Bedeutung, wenn wir den auf Deutschland lastenden Finanzdruck abschätzen wollen. Auch hier verraten die Ziffern der staatlichen und gemeindlichen Haushaltspläne nur einen Teil des Sachverhalts. Dies gilt besonders für die Gegenwart, ist doch in der Nachkriegszeit die Zahl der "intermediären Finanzgewalten" gestiegen und ihre relative Bedeutung gewachsen. Da das statistische Material für eine vollständige Darlegung noch nicht ausreicht, seien im folgenden nur *drei Hauptfälle* hilfiskalischer Belastung (Währungssetat, Reparationsetat und Sozialetat; K.T./G.v.d.B.) beschrieben. Inwieweit andere Belastungen z. B. durch Zwangsinnungen, Landwirtschaftskammern, Handelskammern, Handwerkskammern usw. zu berücksichtigen sind, bleibe vorläufig dahingestellt.