

Probleme des öffentlichen Budgets

Herausgegeben von
Prof. Dr. Horst Jecht



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1964

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 31

SCHRIFTEN
DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 31

Probleme des öffentlichen Budgets



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1964

Probleme des öffentlichen Budgets

Herausgegeben von
Prof. Dr. Horst Jecht



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1964

Alle Rechte vorbehalten

© 1964 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1964 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

Vorwort

Probleme der öffentlichen Finanzwirtschaft sind in der Geschichte des Vereins für Socialpolitik des öfteren Gegenstand der mündlichen Verhandlungen der Generalversammlungen des Vereins und der von ihm herausgegebenen Gutachten und wissenschaftlichen Abhandlungen gewesen. So wurden in der Zeit vor 1914 Fragen der Einkommensbesteuerung und vor allem Probleme der Kommunalfinanzen untersucht. Der 1. Weltkrieg und die in seiner Auswirkung zu erwartenden tiefgreifenden finanziellen Umwälzungen gaben sodann Anlaß zu einer großen Zahl von wissenschaftlichen Gutachten, an die sich eine mündliche Diskussion innerhalb des Ausschusses des Vereins am 17. April 1918 anschloß. Gutachten und Diskussion erschienen unter dem Titel „Die Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft“ in Band 156 der Schriften des Vereins für Socialpolitik (1918).

Als in dem wechselvollen wirtschaftlichen Geschehen der 20er Jahre die öffentliche Finanzwirtschaft ständig steigende Bedeutung für die gesamte Volkswirtschaft gewann, führte dies — in engem Zusammenhang mit den in jene Zeit fallenden Bemühungen um eine Erneuerung der Finanztheorie — zu einer weiteren Intensivierung der Beschäftigung der dem Verein angehörenden Gelehrten mit Fragen des öffentlichen Finanzwesens. Insbesondere kam es zur Gründung eines eigenen „Unterausschusses für Finanzwirtschaft und Finanzpolitik“. Die von diesem erarbeiteten Gutachten wurden in einem umfangreichen Band „Finanzwissenschaftliche Untersuchungen“ (Band 174 der Vereinsschriften 1928/29), herausgegeben. Während die beiden ersten Teile dieser Veröffentlichung sich vornehmlich mit Problemen der Steuerverwendung und der Finanz- und Zwecksteuern beschäftigten, war der 3. und 4. Teil den damals besonders aktuellen Problemkreisen der Auslandskredite und des Zusammenhangs zwischen Kapitalbildung und Besteuerung gewidmet. Diese Themen wurden später nochmals auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Zürich 1928 aufgenommen (siehe Band 175 der Schriften des Vereins).

Der neugegründete Finanzwissenschaftliche Ausschuß der „Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Socialpolitik, gegründet 1872“ will die durch die früheren Gutachten und Diskussionen und insbesondere durch die Arbeiten des Unterausschusses der 20er Jahre geschaffene Tradition fortführen. Wie stark das Interesse an einer solchen Neubelebung der finanzwissenschaftlichen Diskussion

unter den Mitgliedern des Vereins war, zeigte sich bereits auf der von dem damaligen Vorsitzenden der Gesellschaft, Professor Neumark, einberufenen konstituierenden Sitzung in Frankfurt/Main am 27. 6. 1959, an der 19 Mitglieder, darunter auch einige Vertreter der praktischen Finanzpolitik, teilnahmen. Außerdem hatte eine große Zahl von Vereinsmitgliedern ihre Bereitschaft zur Mitarbeit bekundet. Dieses starke Interesse findet seine Erklärung einerseits in den besonderen Aufgaben, die der Finanzpolitik innerhalb der Nachkriegswirtschaft erwuchsen, andererseits und vor allem in der Neuorientierung der finanzwissenschaftlichen Forschung, die sich insbesondere unter dem Einfluß der „New Economics“ nunmehr auch in der deutschen Finanzwissenschaft anbahnte. Für diese Neuorientierung und die daraus folgende gegenseitige Durchdringung von Finanztheorie und allgemeiner Wirtschaftstheorie war es im übrigen kennzeichnend, daß auf keiner der großen Tagungen der Gesellschaft, mochten diese sich mit Problemen der Vollbeschäftigung, der Kapitalbildung, des Wirtschaftswachstums oder der Strukturwandlungen des Wirtschaftslebens beschäftigen, auf die Einbeziehung finanzpolitischer Aspekte verzichtet werden konnte. Im Unterschied zu diesen allgemeinen von der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Angriff genommenen Themen sieht der Ausschuß seine Aufgabe darin, sich mit spezifischen Problemen des öffentlichen Finanzwesens zu beschäftigen. Auch dies geschieht freilich — in noch stärkerem Maße als dies für die früheren finanzwissenschaftlichen Forschungen des Vereins galt — mit dem steten Blick auf das wirtschaftliche Ganze und in enger Verbindung mit den Einsichten der Wirtschaftstheorie. Diese veränderte Blickrichtung kommt in den Referaten und Gutachten des Ausschusses deutlich zum Ausdruck.

Von den zahlreichen auf der konstituierenden Sitzung zur Diskussion gestellten Aufgaben entschied sich der Ausschuß zunächst für die beiden Themenkreise der Budgetpolitik und der Kommunalfinanzen, die nach dem damals gefaßten Beschuß nebeneinander auf den Sitzungen behandelt werden sollten. Fragen der Budgetpolitik wurden demgemäß — jeweils aufgrund vorbereiteter Referate — auf den Arbeitssitzungen in Wiesbaden am 4. und 5. Juni 1960 und in Köln am 21. und 22. Oktober 1960 erörtert. Die ursprünglich für die Würzburger Arbeitssitzung im Frühjahr 1961 vorgesehene Fortsetzung der Diskussion von Budgetproblemen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Funktionenhaushalts, erwies sich aus verschiedenen Gründen als nicht durchführbar. Bereits in Würzburg und ebenso auf den inzwischen erfolgten weiteren Arbeitssitzungen in Wien und Freiburg i. Br. wurden vielmehr ausschließlich Themen aus dem Fragenkreis der Kommunalfinanzen behandelt.

Obgleich angesichts dieser Verlagerung des Schwergewichts der Arbeiten des Ausschusses die Beiträge zur Budgetpolitik nur einen Torso darstellen, erschien es nicht sinnvoll, ihre Publikation zeitlich weiter hinauszuschieben. Denn ungeachtet der Tatsache, daß sie in vielfacher Hinsicht ergänzungsbedürftig sind, enthalten die bereits vorliegenden Abhandlungen und Referate eine Reihe von Einsichten und Gedanken, die geeignet sind, die weitere Diskussion zu befürchten. Vor allem jedoch ist der Umfang der mit der immer dringlicher werdenden Reform des Budgetwesens aufgeworfenen Probleme so groß, daß es als aussichtslos angesehen werden muß, sie im Rahmen eines wissenschaftlichen Gremiums, das in der Regel nur einmal im Jahr zu einer kurzen Arbeitssitzung zusammentrifft, auch nur annähernd erschöpfend zu behandeln.

Angesichts dieser Sachlage erschien es richtig, die sicherlich gewichtigen Bedenken, die gegen eine gesonderte Publikation der vorliegenden Abhandlungen vorgebracht werden können, zurückzustellen. Die Mitglieder des Ausschusses sind sich dabei völlig der Tatsache bewußt, daß es sich um die Veröffentlichung von „Beiträgen“ zu einem verhältnismäßig engen Ausschnitt aus dem großen Problemgebiet der Budgetpolitik und Budgetreform handelt, dessen weitere Untersuchung zu den wichtigsten Aufgaben der heutigen Finanzwissenschaft gehört.

München, im September 1963.

H. J e c h t

Inhaltsverzeichnis

Budgetüberschüsse und Budgetdefizite	
Von Prof. Dr. Paul Senf	11
Zum Begriff des Budgetüberschusses und Budgetfehlbetrages	
Von Dr. Wilhelmine Dreißig	37
Finanzwissenschaftliche Deckungsgrundsätze	
Von Prof. Dr. Dr. h. c. Rudolf Stucken	49
Bemerkungen zu dem Referat von Prof. Dr. Stucken	
Von Prof. Dr. Werner Ehrlicher	61
Politische und institutionelle Probleme der Budgetgliederung	
Von Prof. Dr. Günter Schmölders	65
Kapital- und Investitionshaushalt	
Von Prof. Dr. Horst Claus Recktenwald	73

Budgetüberschüsse und Budgetdefizite

Von Prof. Dr. Paul Senf

Eine haushaltsrechtliche, finanzwirtschaftliche und ökonomische Betrachtung

I. Einleitende Bemerkungen

Die Aufgabe dieses Referates soll darin bestehen, aus der Vielzahl möglicher Defizit- und Überschußdefinitionen einige Grundtypen herauszugreifen, diese von der haushaltsrechtlichen, finanzwirtschaftlichen und ökonomischen Seite her zu betrachten und zur Diskussion zu stellen. Was die haushaltsrechtliche Seite betrifft, so beschränke ich mich auf die zur Zeit in der Bundesrepublik geltenden gesetzlichen Bestimmungen. Eine Einbeziehung des ausländischen Haushaltsrechts würde zu einer derartigen Vervielfältigung der Probleme führen, daß eine erschöpfende Behandlung den Rahmen dieses Referates sprengen würde. Weiter möchte ich mich nur auf die Darstellung der einzelnen Überschuß- und Defizittypen als solche beschränken und die mit den verschiedenen Typen verbundenen weiteren Probleme haushaltsrechtlicher, finanzwirtschaftlicher, ökonomisch-theoretischer und technischer Art nur insoweit berühren, wie sie für eine Diskussion besonders geeignet erscheinen. Was die Auswahl der Typen betrifft, so habe ich mich im wesentlichen auf solche beschränkt, die in der Praxis schon eine Verwendung gefunden haben.

II. Budgetausgleich, Budgetüberschuß und Budgetdefizit im deutschen Haushaltsrecht

1. In dem zur Zeit geltenden deutschen Haushaltsrecht wird, abgesehen von den in § 2 RWB gegebenen Definitionen der Kassenüberschüsse und Kassenfehlbeträge, lediglich in § 75 RHO eine Fehlbetrags- und Überschußdefinition gegeben. Nach dieser ist ein Fehlbetrag dann vorhanden, wenn der Gesamtbetrag der Ausgaben im ordentlichen Haushalt den Gesamtbetrag der Einnahmen übersteigt, und ein Überschuß, wenn die Einnahmen im ordentlichen Haushalt die Ausgaben übersteigen. Diese Definition bezieht sich also lediglich auf den ordentlichen Haushalt, da ein Fehlbetrag oder Überschuß im außerordentlichen Haus-

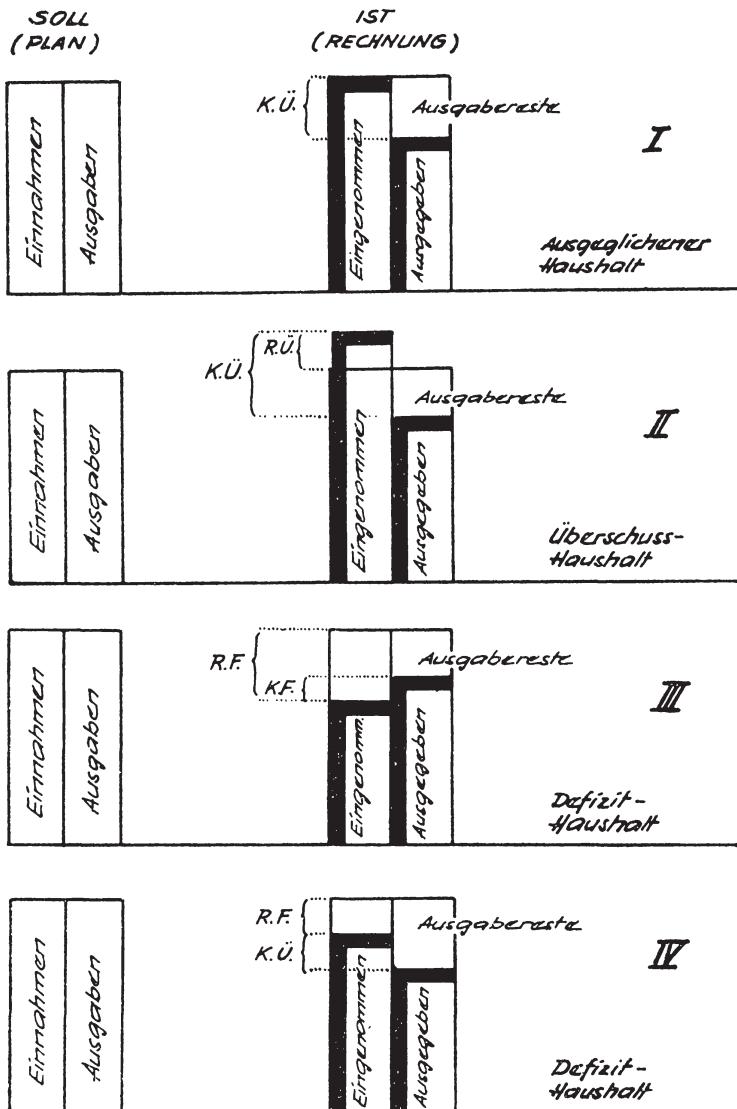
halt „begrifflich ausgeschlossen“¹ ist. Ergibt sich jedoch vor Abschluß der Bücher ein Fehlbetrag im außerordentlichen Haushalt, so ist dieser entweder durch Überschüsse des ordentlichen Haushalts zu decken oder durch Umbuchungen von Ausgaben in den ordentlichen Haushalt zu übernehmen. Ein Überschuß im außerordentlichen Haushalt ist kaum denkbar, da sein Volumen dadurch begrenzt ist, daß außerordentliche Deckungsmittel nur in dem Umfange beansprucht werden dürfen, wie sie zur Bestreitung der Ausgaben sachlich und zeitlich erforderlich sind.

Die Fehlbetrags- und Überschußdefinition des § 75 RHO läßt nun als solche noch nicht erkennen, welcher Art ihr Aussagewert überhaupt sein soll. Sie erhält diesen erst in Verbindung mit den Bestimmungen und der Praxis der Rechnungslegung. Das deutsche Haushaltsrecht unterscheidet zwischen der Haushaltsrechnung (Bundeshaushaltsrechnung, Jahresrechnung, § 72 RHO) und der Kassenrechnung (§ 66 RHO). Der Unterschied zwischen diesen beiden Rechnungen besteht darin, daß die Kassenrechnung nur die reinen Kassenvorgänge wiedergibt, und zwar wie sie sich bei den Kassen als den ausführenden Dienststellen ergeben, während die Haushaltsrechnung eine jährliche Rechnungslegung über die tatsächlich eingegangenen Einnahmen und die tatsächlich geleisteten Ausgaben einschließlich der Haushaltsreste darstellt. Durch die Einbeziehung der Haushaltsreste — das sind jene Einnahmen, die am Ende des Haushaltsjahres zwar kassenmäßig noch nicht eingegangen sind, mit deren Eingang aber mit Bestimmtheit zu rechnen ist, und jene übertragbaren Ausgaben, die kassenmäßig noch nicht getätigkt, aber noch zu erwarten sind —, können sich zwischen den Ergebnissen beider Rechnungen beträchtliche Unterschiede ergeben, auf die ich zunächst etwas eingehen möchte, da sie im Hinblick auf den Aussagewert der jeweils ausgewiesenen Defizite oder Überschüsse von entscheidender Bedeutung sind.

Da es im Rahmen dieser Ausführungen zu weit führen würde, auf alle möglichen Varianten unterschiedlicher Rechnungsergebnisse einzugehen, möchte ich mich auf einige Typen beschränken. Ich möchte auch nicht auf die juristisch umstrittene Frage eingehen, ob sich aus den Bestimmungen der RHO und der RWB die Einbeziehung der Reste in die Haushaltsrechnung zwingend ergibt oder nicht.

Die bisher geübte Praxis schloß sich jedenfalls der Auffassung an, nach der die Reste einzubeziehen sind. Weiter sollen die rechnungsmäßigen Komplikationen, die sich aus der Bestimmung des § 30, Abs. 2 RHO ergeben — wonach Beträge, die bei übertragbaren Ausgabebewilligungen am Schlusse eines Rechnungsjahres nicht verwendet sind,

¹ F. K. Vialon, Haushaltsrecht. Haushaltspraxis. 2. Aufl., Berlin und Frankfurt a. M. 1959, S. 909 f.



K.U. = Kassenmäßiger Überschuss

K.F. = Kassenmäßiger Fehlbetrag

R.U. = Rechnungsmäß. Überschus (Haushaltüberschus)

R.F. = Rechnungsmäß. Fehlbetrag (Haushaltfehlbetrag)

Quelle: Der Schattenhaushalt, Einzeldarstellungen des Bundes der Steuerzahler Nr. 48, o.O. 1959, S. 5.

nur mit vorheriger Zustimmung des Finanzministers verausgabt werden dürfen — außer acht gelassen werden. Zur Veranschaulichung der rechnungsmäßigen Unterschiede bediene ich mich einiger Schaubilder.

In Schaubild I ist rechnungsmäßig der Haushalt ausgeglichen, obwohl in Höhe der in die Rechnung einbezogenen Ausgabereste Kasenüberschüsse bestehen.

In Schaubild II haben wir einen Überschußhaushalt, bei dem der rechnungsmäßige Überschuß nur in Höhe der Ist-Mehreinnahmen ausgewiesen wird, obwohl ein höherer kassenmäßiger Überschuß in Höhe der Differenz zwischen den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben besteht.

In Schaubild III wird ein rechnungsmäßiger Fehlbetrag ausgewiesen, der um den Betrag der Ausgabereste größer ist als der kassenmäßige Fehlbetrag.

In Schaubild IV wird ein rechnungsmäßiger Fehlbetrag ausgewiesen, obwohl ein kassenmäßiger Überschuß gegeben ist.

Diese Beispiele könnten nun beliebig vermehrt werden, insbesondere im Hinblick auf die Vielzahl der Möglichkeiten, das rechnungsmäßige Haushaltsergebnis zu manipulieren; so z. B. dadurch, daß vorhandene Kassenmittel, die keine Haushaltsüberschüsse reflektieren, zur Abdeckung außerplanmäßiger kassenmäßiger Mehrausgaben des außerordentlichen Haushalts im laufenden Jahr oder aus früheren Haushaltsjahren benutzt und vor Abschluß der Bücher als Istausgabe verbucht werden.

Fragen wir uns nun, welchen Aussagewert die in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Defizite oder Überschüsse besitzen. Ich nehme an, daß ohne weitere Diskussion festgestellt werden darf, daß diese rechnungsmäßigen Fehlbeträge und Überschüsse weder finanzwirtschaftlich noch ökonomisch einen zuverlässigen Aussagewert haben. Um wirklich relevante Aussagen zu erhalten, bedarf es in jedem Falle einer oft recht komplizierten Umrechnung, deren Schwierigkeiten uns Frau Dreissig und Herr Kollege Albers wohl zur Genüge aufgezeigt haben². Welchen Aussagewert aber besitzen dann diese rechnungsmäßigen Ergebnisse überhaupt?

Die Antwort hierauf ist einfach die, daß die Art der Budgetierung, so wie sie in der RHO festgelegt ist, ausschließlich der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltungstätigkeit dienen sollte. Diese Zielsetzung ergibt sich allein schon daraus, daß zur Zeit der Einführung der RHO die heute an eine Budgetierung gestellten Forderungen insbeson-

² Vgl. Wilhelmine Dreißig, Die Abschlußergebnisse des Bundeshaushalts für die Rechnungsjahre 1949/50 bis 1954/55, in FA (N. F.) Bd. 16 (1955/56), S. 381 ff.; dieselbe, Der Bundeshaushalt im Rechnungsjahr 1956/57, in FA (N. F.) Bd. 18 (1957/58), S. 147 ff.; Willi Albers, Der Umfang der staatlichen Tätigkeit und ihre wirtschaftlichen Wirkungen, in WWA Bd. 77 (1956 II), S. 176 ff.

dere ökonomisch-analytischer Art überhaupt noch nicht zur Diskussion standen und das Schwergewicht aller haushaltsrechtlichen Bestimmungen auf der Erfüllung der Kontrollfunktion lag. Man kann also von dem bis heute kaum veränderten Zahlenwerk nicht mehr fordern, als es zu geben vermag. Hinzutritt, daß die Handhabung des geltenden deutschen Haushaltsrechts in den Händen solcher Personen lag oder liegt, die eine andere als die Kontrollfunktion nicht kennen oder nicht anerkennen wollen. So weist z. B. Vialon mit allem Nachdruck darauf hin, daß der kameralistische Defizitbegriff nie anders verstanden worden sei als unter Einbeziehung der Einnahme- und Ausgabestreste; der bloß kassenmäßige (Ist-)Abschluß sei auch in der Öffentlichkeit nie gehandhabt worden³. Weiter wird darauf verwiesen, daß sich der § 75 RHO nur mit den rechnungsmäßigen Ergebnissen befasse, „die den Erfolg oder Mißerfolg der Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts dokumentieren“⁴.

Vialon nimmt hiermit auf die finanzpolitische Budgetfunktion und den Grad ihrer Erfüllung oder Nichterfüllung Bezug. Wie sehr die Haushaltsrechnung und die von ihr ausgewiesenen Einzel-Salden auf die parlamentarische Kontrolle der Verwaltungstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung der finanzpolitischen Budgetfunktion abstellen, ist auch daraus ersichtlich, daß die Geldrechnung, was ihre formale Gestaltung betrifft, genau der formalen Gliederung des Vollzugshaushaltes entspricht. Nicht nur für den Gesamtplan, sondern für jeden Titel, jedes Kapitel und jeden Einzelplan ist ersichtlich, in welchem Maße die Einnahmen und Ausgaben effektuiert wurden und vom Soll abweichen. Durch die Einbeziehung der Reste soll zu erkennen gegeben werden, welche Außenstände oder Verpflichtungen (deshalb Soll-Abschluß) auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Damit soll der Aufmerksamkeit des Parlaments und der öffentlichen Kritik unterbreitet werden, „inwieweit mehr verplant wurde, als im Laufe des Haushaltjahres realisiert werden konnte. Insoweit ermöglicht die Budgetrechnung die Kontrolle des Verwaltungsgeschehens im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Planung und Wirklichkeit, insbesondere die Genauigkeit der budgetären Veranschlagung“⁵.

Wir können also zunächst feststellen, daß die Haushaltsrechnung weder einen finanzwirtschaftlichen (außer im Hinblick auf die finanzpolitische Budgetfunktion) noch einen ökonomischen Aussagewert besitzt. Die Abschlüsse der Haushaltsrechnung zu anderen als zu Kontrollzwecken verwenden zu wollen, käme einer Verkennung ihrer eigentlichen Aufgabe gleich. Dies gilt sowohl für eine finanzwirtschaft-

³ Vgl. Vialon, Haushaltsrecht, a. a. O., S. 914.

⁴ Vialon, Haushaltsrecht, a. a. O., S. 907.

⁵ H. Weichmann, Budget (II) Budgetrechnung, in HdSW Bd. II, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1959, S. 440.

liche und ökonomische Analyse, als auch für eine auf der Haushaltsrechnung beruhende finanzpolitische Argumentation und Entscheidung.

Die Frage, ob und inwieweit die Haushaltsrechnung, so wie sie bisher erstellt und interpretiert wurde, tatsächlich der Erfüllung der Kontrollfunktion diente, möchte ich hier nicht behandeln, da sie uns zu weit in haushaltstechnische Details führen würde. Ich möchte mir nur die Bemerkung erlauben, daß die derzeitige Gestaltung und Handhabung der Haushaltsrechnung m. E. auch nicht geeignet erscheinen, die Kontrollfunktion zu erfüllen.

Dies liegt vor allem darin begründet, daß keine gesonderte Resteverwaltung stattfindet und nicht mit Sicherheit festzustellen ist, welches Rechnungsjahr nun tatsächlich durch die Reste belastet wird. Das Rechnungsergebnis wird also je nach Höhe und Art der einbezogenen Reste und deren Effektivierung durch Faktoren beeinflußt, die mit der finanziell-wirtschaftlichen Wirklichkeit nichts zu tun haben.

Meine oben gemachte Feststellung möchte ich nur noch dahingehend ergänzen, daß die mehr oder minder fiktiven Defizit- und Überschußrechnungen der Haushaltsrechnung einerseits und die jeder Willkür ausgesetzte Unterscheidung in einen ordentlichen und außerordentlichen Haushalt andererseits eine vernünftige Anwendung der Bestimmungen des § 75 RHO über die Behandlung der Defizite und Überschüsse wenn nicht ganz unmöglich machen, so doch sehr erschweren. Es könnte nämlich der Fall eintreten, daß fiktive Defizite zwecks Abdeckung als ordentliche Ausgaben eingestellt und fiktive Überschüsse zur Minderung des Anleihebedarfs oder Schuldentlastung verwendet werden. Es mögen dies die Fälle sein, an die Vialon gedacht hat, als er im Hinblick auf die Technik des Haushaltsausgleichs von der erforderlichen Virtuosität, Phantasie und Formulierungskunst sprach⁶.

Schließlich möchte ich noch darauf hinweisen, daß die insbesondere bei den Juristen übliche Interpretation des Art. 110, Abs. 2, Satz 2 GG — wonach der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auszugleichen ist — eine finanziell-wirtschaftlich und ökonomisch sinnvolle Auslegung dessen, was ein Defizit oder Überschuß ist, von vornherein ausschließt.

2. Es bleibt noch die Frage zu prüfen, welcher Aussagewert den durch die Kassenrechnung (§ 66 RHO) ausgewiesenen Defiziten und Überschüssen beizumessen ist. Nach § 2 RWB sind Kassenüberschüsse „Beträge, um die der Kassenbestand den Kassensollbestand übersteigt“ und Kassenfehlbeträge „Beträge, um die der Kassenbestand hinter dem Kassensollbestande zurückbleibt“.

Zu diesen Definitionen ist nun, wie auch zur Kassenrechnung selbst, zu sagen, daß sie nur bedingt einen finanziell-wirtschaftlichen und ökono-

⁶ Vgl. Vialon, Haushaltsrecht, a. a. O., S. 205.

mischen Aussagewert besitzen. Die Kassenrechnung hat einmal die Aufgabe, den kassenmäßigen Vollzug der von den Verwaltungsbehörden ergangenen Annahme- und Auszahlungsanordnungen, entsprechend der Trennung der Zuständigkeiten zwischen anordnenden Dienststellen und kassenmäßigem Vollzug, nachzuweisen. Da es hierbei das Ziel der Kassenrechnung ist, die Ordnung, Sicherung und Kontrolle des kassenmäßigen Vollzugs zu gewährleisten, weswegen in den Kassenrechnungen auch alle Vorgänge einzeln nach der haushaltsmäßigen Gliederung dargestellt werden müssen, ist ihre formale Gestaltung nur bedingt auf den Ausweis finanzwirtschaftlich und überhaupt nicht auf den Ausweis ökonomisch relevanter Salden hin ausgerichtet. Ihre Ergebnisse können erst durch mehr oder weniger komplizierte Umrechnungen finanzwirtschaftlich und ökonomisch aussagefähig gemacht werden.

Weiter soll diese Rechnung auch dazu dienen, während des Rechnungsjahres die finanzwirtschaftlichen Maßnahmen bestimmen zu können, die erforderlich sind, um die jeweils verfügbaren Mittel mit dem jeweils vorliegenden Bedarf in Einklang zu bringen; es ist dies die Rechnung, die der Liquiditätsvorsorge oder Betriebsmittelpolitik während einer bestimmten Budgetperiode dient. Die Zusammensetzung und Abstimmung der in eine solche Rechnung zu übernehmenden Budgetziffern ist grundsätzlich derart, daß von Schuldtransaktionen abgesehen alle laufenden Kassenausgaben allen laufenden Kasseneinnahmen gegenübergestellt werden, um die jeweiligen laufenden Finanzierungserfordernisse, d. h. das jeweilige Kassendefizit, zu bestimmen.

Wie im einzelnen die jeweiligen Kassendefizite bestimmt werden und zu decken sind, wird durch die Bestimmungen haushaltrechtlicher Art geregelt. Vor allem sind hier zu nennen die Bestimmungen über die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten, die Bildung von Rücklagen und die Bestimmungen über die Klassifizierung der Schuldtransaktionen in Anleihen oder schwebende Schulden, bei der nach deutschem Recht z. B. nicht die Form oder die Art der Unterbringung (bei Privaten oder Banken) ausschlaggebend ist, sondern deren Bestimmung. Es kommt also darauf an, ob diese Mittel als Einnahmen in die Rechnung eingehen und als Finanzierungskredit der Deckung dienen, oder ob sie zur Verstärkung der Betriebsmittel bestimmt sind und nur als Vorlage betrachtet werden.

Um aus der Kassenrechnung als offizieller Rechnung finanzwirtschaftlich und ökonomisch relevante Aussagen zu gewinnen, sind Umrechnungen der verschiedensten Art erforderlich, wobei die Hauptschwierigkeit in den unterschiedlichen Einnahme- und Ausgabebegriffen liegen dürfte. Sollen weitere Gebietskörperschaften, wie z. B. die Gemeinden, mit in die Rechnung einbezogen werden, so ergeben

sich neue Schwierigkeiten aufgrund der beträchtlichen rechtlichen und faktischen Unterschiede. In diesem Zusammenhange darf ich auf den Artikel von Herrn Kollegen Stucken im FA verweisen, in dem diese Fragen im einzelnen untersucht worden sind⁷.

Abgesehen von diesen den Aussagewert stark einschränkenden Regelungen des Haushaltsrechts ist mit der Bindung der Kassenrechnung und Haushaltsrechnung an die formale Gliederung des Vollzugshaushaltes ihr Aussagewert von vornherein ebenso beschränkt wie der des Vollzugshaushalt selbst. Wie dieser so zeigen auch die Haushalts- und die Kassenrechnung unmittelbar nur die Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben der vollziehenden Verwaltungsdienststellen, um eben der Kontrollfunktion Rechnung tragen zu können. Um eine finanzwirtschaftliche und ökonomische Aussagefähigkeit zu erreichen, muß in jedem Falle eine Umrechnung und Neugliederung des gesamten Vollzugshaushaltplanes vorgenommen werden.

3. Was den Aussagewert der *Vermögensrechnung* im Rahmen der budgetären Rechnung betrifft, so ist diese noch zu wenig entwickelt, als daß sinnvolle Aussagen von ihr erwartet werden könnten. Hier sind es insbesondere die ungeklärten Fragen der Bewertung des Vermögensbestands und der Erfassung der laufenden Vermögensänderungen, welche eine Vervollkommenung bisher verhindert haben.

III. Budgetdefizite und Budgetüberschüsse als Instrumente einer finanzwirtschaftlichen und ökonomischen Analyse

4. Stellt man fest, daß die Haushalts- und Kassenrechnung in ihrer durch das deutsche Haushaltsrecht gegebenen Gestalt entsprechend ihrer einseitigen Ausrichtung auf die parlamentarische Kontrolle der Verwaltungstätigkeit keinen unmittelbaren finanzwirtschaftlichen und ökonomischen Aussagewert besitzt, drängt sich die Frage auf, welch andere Budgettypen entwickelt worden sind, um zu sinnvollen finanzwirtschaftlichen und ökonomischen Aussagen zu kommen.

Wenn ich hier von Budgettypen spreche, dann deshalb, weil es wohl kaum einen einzigen Typ geben dürfte, der allen analytischen Ansprüchen gleichermaßen gerecht werden könnte. Je nach dem analytischen Ziel sind Zusammensetzung und Abstimmung der aus dem Vollzugshaushalt entnommenen Ziffern verschieden.

Diese Zusammenstellungen und Abstimmungen geben nun, wie schon mehrfach angedeutet wurde, technisch gesehen schwierige Probleme auf. Gestatten Sie, daß ich, bevor auf die einzelnen Typen ein-

⁷ Vgl. R. Stucken, Unterschiede bei der Rücklagen- und Schuldenpolitik des Staates und der Gemeinden, in FA (N. F.) Bd. 20 (1959/60), S. 93 ff.

gegangen wird, kurz diese Probleme andeutet. Einmal handelt es sich um formale, buchungstechnische Fragen, zum anderen um Fragen grundsätzlicher Natur, wobei es nicht immer möglich sein dürfte, eine genaue Grenzlinie zu ziehen.

Zunächst stellt sich das Problem der Abgrenzung der Bereiche, die in die Analyse einbezogen werden sollen, d. h. die Frage, welche Bereiche überhaupt und nach welchen Kriterien diese erfaßt werden sollen. Da die Vorschriften über die Haushaltsführung und -gestaltung in den einzelnen Bereichen z. T. stark voneinander abweichen und eine z. T. sehr unterschiedliche Nomenklatur Anwendung findet, müssen die Haushaltszahlen entsprechend korrigiert werden, wobei die Frage, nach welchen Kriterien diese Korrektur im einzelnen vorzunehmen ist, wiederum Probleme eigener Art aufwirft. Weiter möchte ich auf die Probleme der Aggregation, Konsolidierung und Periodisierung verweisen, die, was die deutschen Verhältnisse betrifft, von Frau Dreißig und Herrn Albers schon eingehend behandelt wurden, so daß es sich erübrigen dürfte, sie hier im einzelnen zu behandeln. Diese Untersuchungen bestätigen, daß einerseits Haushalts- und Kassenrechnung für eine finanzwirtschaftliche und ökonomische Analyse unbrauchbar sind, und andererseits, daß eine Umrechnung immer noch mit derartigen Schwierigkeiten verbunden ist, daß eindeutige Aussagen im Hinblick auf die verschiedenen analytischen Ziele kaum gewonnen werden können.

Ich stelle dieses Ergebnis deshalb vor die Behandlung der einzelnen Typen, um von vornherein den mehr oder weniger provisorischen oder hypothetischen Charakter dieser Typen zu unterstreichen. Soweit diese Typen, wie die der Bundesbank, schon analytisch verwertet wurden, muß ich, was ihre technische Gestaltung betrifft, auf Frau Dreissig verweisen.

5. Was die Typen selbst betrifft, so möchte ich zunächst folgende Arten behandeln:

- a) solche, deren Salden die Finanzierungserfordernisse ausweisen und für die öffentliche Schuldenpolitik relevant sind;
- b) solche, deren Salden den Einfluß budgetärer Transaktionen auf die Geldversorgung (Zahlungsmittelbestände und Liquidität) des privaten Sektors ausweisen;
- c) solche, deren Salden den Einfluß budgetärer Transaktionen auf das Volkseinkommen, die Gesamtnachfrage und verwandte Größen ausweisen sollen.

Zu a) *Ausweis der Finanzierungserfordernisse*

6. Als ersten Budgettyp zwecks Bestimmung der Finanzierungserfordernisse möchte ich jenen behandeln, der *in allgemein deckungspoli-*

tischer Hinsicht relevant ist. Dem voraussichtlichen Gesamtfiananzbedarf (Gesamtsumme der geplanten Ausgaben) werden die zu erwartenden laufenden Einnahmen aus Steuern, Gebühren, Beiträgen, erwerbswirtschaftlichen Unternehmen und sonstige laufende Einnahmen gegenübergestellt. Ein sich ergebendes Defizit weist den zusätzlichen Finanzierungsbedarf aus, ein sich ergebender Überschuß die Höhe der freien Finanzierungsmittel.

Bei einem Defizit, das hier rein deckungsmäßiger Natur ist, ergibt sich demnach die Frage nach der Art und Höhe der zusätzlich erforderlichen Deckungsmittel, d. h. die Frage, ob die laufenden Einnahmen noch erhöht und/oder Anleihen aufgenommen oder aber die Ausgaben (Gesamtfiananzbedarf) gesenkt werden sollen. Bei einem Überschuß ergeben sich umgekehrt Überlegungen hinsichtlich der Verwendung der freien Mittel, sei es zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben, Tilgung von Schulden, Senkung der Steuern, Erhöhung des Kassenbestandes.

Es sind dies Überlegungen, die am Anfang aller budgetären Planungen stehen und aus dem jedem Budget immanenten formalen deckungsmäßigen Ausgleich zwischen den Einnahmen und Ausgaben resultieren. In der Sprache unseres noch geltenden Haushaltsrechts ausgedrückt, beziehen sich diese Überlegungen vor allem auf die Gestaltung des ordentlichen und außerordentlichen Haushalts und deren gegenseitige Abstimmung. Daß diese Überlegungen bei der in der Bundesrepublik gegebenen föderativen Struktur nur innerhalb der einzelnen finanzwirtschaftlichen Bereiche angestellt und keineswegs koordiniert werden, möchte ich nur im Hinblick auf die sich daraus für eine „fiscal policy“ ergebenden Probleme praktischer Natur erwähnen.

7. Neben dem Budgettyp, der die Grundlage allgemeiner deckungspolitischer Überlegungen bildet und von der Phase der budgetären Planung und Programmierung in die der eigentlichen Budgetierung, d. h. der endgültigen zahlenmäßigen Fixierung der Einnahmen und Ausgaben überleitet, steht jener Budgettyp, der dem Ausweis der spezifizierten Finanzierungserfordernisse nach Feststellung des Haushaltplanes dient.

Sollen dabei die Kassen- und Finanzierungstransaktionen derart ausgewiesen werden, daß sie die Wechselwirkungen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor aufzeigen, dann muß die Zusammensetzung und Abstimmung der in die Rechnung einbezogenen Budgetziffern derart sein, daß alle laufenden Kasseneinnahmen, die aus dem privaten Sektor fließen, und alle laufenden Kassenausgaben, die dem privaten Sektor zufließen, einander gegenübergestellt werden. Ausgenommen sind nur die Schuldtransaktionen. Sie werden, ihres besonderen Charakters wegen, getrennt behandelt. Die Kasseneinnahmen sind also so zusammenzustellen, daß alle laufenden Einnahmen ausschließ-

lich der Eingänge aus Verschuldung erfaßt werden, und zwar im Sinne einer konsolidierten Einnahmerechnung. Die Kassenausgaben umfassen alle laufenden Kassenausgaben, mit Ausnahme der Ausgaben zum Zwecke der Entschuldung, und zwar ebenfalls im Sinne einer konsolidierten Rechnung und unabhängig von ihrer speziellen Gliederung und Klassifikation.

Das in dieser Rechnung ausgewiesene Kassendefizit der laufenden Rechnung entspricht dem Überschuß der laufenden Kassenzahlungen an den privaten Sektor über die laufenden Kasseneinnahmen aus diesem Sektor. Das Umgekehrte gilt für den Kassenüberschuß der laufenden Rechnung.

Das so gestaltete *konsolidierte Kassenbudget der laufenden Rechnung* kann nun zunächst der Analyse der Finanzierungserfordernisse der laufenden Rechnung in allen finanzwirtschaftlichen Bereichen dienen, und zwar in ihrer Gesamtheit oder in den Einzelbereichen. Die Kassen- und Schuldtransaktionen werden jetzt aber nicht nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts gebucht, sondern allein im Hinblick auf die Wechselwirkungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor.

Die Rechnung des Kassenbudgets zerfällt nun in zwei Teile:

- die Feststellung des Kassendefizits oder -überschusses;
- die Bestimmung der einzelnen Finanzierungsquellen zwecks Defizitdeckung oder Verwendung der Kassenüberschüsse.

In seiner einfachsten Form kann das Kassenbudget wie folgt gestaltet werden:

<i>Kassenbudget</i>			
<i>Einnahmen</i>	4 Mrd. DM	<i>Ausgaben</i>	5 Mrd. DM
<i>Defizit</i>	1 Mrd. DM		
5 Mrd. DM			
<i>Rechnung der Finanzierungserfordernisse</i>			
<i>Quellen</i>		<i>Verwendungen</i>	
Abnahme des Kassenbestandes	100 Mio DM		
Zunahme der Verschuldung	900 Mio DM	Kassendefizit	1 Mrd. DM
	1 Mrd. DM		1 Mrd. DM

Diese Rechnung der Finanzierungserfordernisse wird noch durch den Ausweis der einzelnen Schuldarten und -quellen ergänzt (spezifizierter Ausweis der Nettoverschuldung), wie Nettoschuldaufnahme bei der Zentralbank und Nettoschuldaufnahme beim privaten Sektor, wobei dieser wiederum in entsprechende Teilsektoren untergliedert werden kann.

Bei einem Kassenüberschuß ergeben sich Überlegungen umgekehrter Art:

<i>Quelle</i>	<i>Verwendungen</i>
Kassenüberschuß	Erhöhung des Kassenbestandes Abnahme der Verschuldung

Das hier dargestellte Kassenbudget und die Rechnung der Finanzierungserfordernisse (bzw. Verwendung von Überschüssen) dienen also primär Überlegungen *schuldenpolitischer* Art. Das Defizit im Kassenbudget (bzw. Überschuß) dient zusammen mit der Finanzierungsrechnung dem Ausweis der jeweiligen Änderung der Nettoforderungsposition der in die Rechnung einbezogenen finanzwirtschaftlichen Bereiche. Als Rechnung der laufenden Finanzierungserfordernisse ist sie eine Rechnung der voraussichtlichen Kassen- und Schuldtransaktionen, die an sich täglich erstellt und an keine haushaltrechtliche Periodisierung gebunden werden sollte. Von der Bundesbank wird eine ähnliche Rechnung aufgemacht, die jedoch auf längere Perioden bezogen ist⁸.

Zu b) Ausweis des Einflusses budgetärer Transaktionen auf die Bankenliquidität und Geldversorgung

8. Die Salden des eben beschriebenen Kassenbudgets können neben den Überlegungen schuldenpolitischer Art im Sinne der Bestimmung der laufenden Finanzierungserfordernisse auch als Grundlage einer Analyse der Beeinflussung der *Bankenliquidität* aufgrund von Zuflüssen von Zentralbankgeld bei den Kreditinstituten dienen. Eine solche Analyse dient also der Feststellung, ob und inwieweit von den Kassentransaktionen der öffentlichen Haushalte restriktive oder expansive Wirkungen auf die Bankenliquidität ausgeübt wurden.

Der für diese Analyse relevante Saldo ist die jeweilige Nettoposition der öffentlichen Haushalte, d. h. der Saldo aus Guthaben und aufgenommenen Kassenkrediten bei der Zentralbank. Defizit (Minussaldo) oder Überschuß (Plussaldo) stellen in dieser Rechnung ein Maß für die Höhe der Zuflüsse bzw. Abflüsse von Zentralbankgeld bei den Kreditinstituten dar. Diese Veränderung der Nettoposition der öffentlichen Haushalte gegenüber der Zentralbank ist natürlich nur *ein* Faktor der Beeinflussung der Bankenliquidität. Aufgabe der weiteren Analyse wäre es, die jeweiligen Gesamtwirkungen aller relevanten Beeinflussungsfaktoren festzustellen.

Die hier angedeutete Rechnung wird im Rahmen der Untersuchung der Bankenliquidität in den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank verwandt⁹.

Es bedarf wohl keiner weiteren Erörterung, daß eine solche Rechnung je nach der Art und Strukturierung des Bankensystems in den verschiedenen Ländern zu verschiedenartigen analytischen Ergebnissen führt.

⁸ Vgl. die Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, in denen vierteljährlich die Kassenentwicklung der öffentlichen Haushalte abgehandelt wird.

⁹ Vgl. die in den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank vierteljährlich veröffentlichten Abhandlungen.

Ich möchte in diesem Zusammenhang auf einen Aufsatz des Herrn Kollegen Stucken in der *Revue de Science Financière* verweisen, in welchem diese Unterschiede besonders untersucht worden sind¹⁰.

9. Neben dieser speziell auf die Beeinflussung der Bankenliquidität abgestellten Rechnung kann aus den Salden des Kassenbudgets auch noch jene entwickelt werden, welche die Veränderung der *Nettoposition der öffentlichen Haushalte gegenüber den privaten Kreditmärkten* als Grundlage für die Analyse der Entwicklung der Geldversorgung benutzt. Es ist dies eine Rechnung, wie sie im Rahmen der „monetären Gesamtanalyse“ der Bundesbank durchgeführt wird¹¹.

Zu c) *Defizite und Überschüsse als Indikatoren des Einflusses budgetärer Transaktionen auf das Volkseinkommen*

10. Die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der meisten Länder sind durch das Bestreben gekennzeichnet, mehreren Zwecken zugleich zu dienen und ein möglichst universell anwendbares Instrument für die Analyse gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge zu sein. Da es im Rahmen dieses Referates zu weit führen würde, auf alle sich aus dieser Zielsetzung ergebenden besonderen Probleme einzugehen, möchte ich mich hier auf einige grundsätzliche Bemerkungen über den Aussagewert bestimmter Defizit- und Überschußdefinitionen in diesem Zusammenhang beschränken.

Es sollen vor allem jene Formen von vornherein aus der Betrachtung ausgeschlossen werden, die der Produktivitätsanalyse und der welfare-Betrachtung dienen. Bei diesen Rechnungsarten gibt es noch derart viele ungelöste Selektions-, Bewertungs- und Periodisierungsprobleme, um nur die wichtigsten anzudeuten, daß eine Analyse des Aussagewertes der in den Konten des Sektors Staat ausgewiesenen Defizite und Überschüsse ohne eine eingehende Erörterung eben gerade dieser Probleme nicht angebracht erscheint.

Im folgenden möchte ich mich daher auf jene Form der Gesamtrechnung beschränken, deren Ziel es ist, der Einkommensanalyse zu dienen und die zwischen Volkseinkommen, Konsum, Investition, Ersparnis, Export und Import bestehenden Relationen sichtbar zu machen. Es ist dies die Form, die ihren Ursprung in der modernen Kreislauftheorie hat, während jene Formen, die produktivitäts-analytischen und welfare-analytischen Zwecken dienen, mehr das Erbe der traditionellen Volkseinkommensstatistik übernommen haben.

¹⁰ R. Stucken, *Le déficit budgétaire et son financement*, in *Revue de Science Financière*, Bd. 50 (1958), S. 189 ff.

¹¹ Vgl. namentlich die vierteljährlich in den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank veröffentlichten Übersichten zur Geld- und Kreditsituations.

Bei dieser auch als Einkommensrechnung bezeichneten Art erfolgt die Verbuchung zumindest der Ausgaben im Sektor Staat im Gegensatz zu der oben dargestellten Kassenrechnung nach einer allgemein übernommenen Konvention nach dem Zeitpunkt der Entstehung der Forderungen oder Verpflichtungen. Hierdurch soll der Zeitpunkt der Buchung mehr mit dem Zeitpunkt der Wirkung auf den privaten Sektor in Einklang gebracht werden. Auf die hiermit verbundenen Probleme werde ich zum Schluß noch kurz zu sprechen kommen.

Bei den heute in den meisten Ländern gebrauchten Schemata stehen nach der institutionellen Aufgliederung neben dem Sektor Staat meist noch drei weitere Sektoren: die privaten Unternehmungen, die privaten Haushalte und das Ausland. Die einzelnen Inlandsbereiche werden entsprechend der funktionellen Gliederung wiederum in mehrere funktionale Konten aufgegliedert, wie das Produktionskonto, Einkommensverteilungskonto, Einkommensverwendungskonto, Vermögensveränderungskonto und u. U. das Anleihekonto.

Einkommensanalytisch gesehen beruhen nun alle Beziehungen zwischen den gesamtwirtschaftlichen Größen auf einem makroökonomischen Gleichungssystem, dessen Grundlage die bekannten Keynesschen ex-post-Gleichungen sind. Diese Gleichungen, die in entsprechender Form auf den einzelnen Konten dargestellt werden, und zwar sowohl konsolidiert als auch innerhalb der einzelnen Sektoren, sind nun nichts anderes als eine Darstellung des geschlossenen Kreislaufs, wie sie in der Makroökonomik allgemein verwandt wird. Das ganze System beruht also auf Definitionsgleichungen oder Bilanzidentitäten.

Im Hinblick auf die Frage nach dem Aussagewert der in dieser Rechnung ausgewiesenen Defizite oder Überschüsse des Sektors Staat oder der einzelnen Konten innerhalb des Sektors Staat kann nun, ohne auf die verschiedenen Defizit- und Überschußarten im einzelnen eingehen zu müssen, folgendes festgestellt werden:

Aus der Natur dieser Rechnung ergibt sich zwangsläufig, daß der jeweilige Überschuß oder das jeweilige Defizit des Sektors Staat immer einen gleich hohen Saldo im privaten Sektor kompensieren muß, da es sich bei diesen ex-post-Gleichungen um nichts anderes handelt als um „buchhalterische Selbstverständlichkeiten“¹².

Da das ganze System auf Definitionsgleichungen aufgebaut ist, müssen sich die jeweiligen Salden notwendigerweise entsprechen.

Das Defizit im Sektor Staat beispielsweise muß immer dem Überschuß der privaten Bruttoersparnisse über die private inländische Bruttoinvestition zuzüglich der Nettoexporte entsprechen.

¹² Erich Schneider, Einführung in die Wirtschaftstheorie Bd. I, 10. Aufl., Tübingen 1963, S. 114.

Ob nun ein solcher Saldo für die kompensatorische Finanzpolitik von Bedeutung ist, weil er, wie z. B. Musgrave¹³ meint, zu dem Multiplikanten in mehr oder weniger enger Beziehung steht, soll zur Diskussion gestellt werden.

Ich möchte mir lediglich folgende Bemerkungen in diesem Zusammenhang gestatten:

Die eben erwähnten Größenzusammenhänge sind trivial arithmetischer Natur. Sie vermitteln gesamtwirtschaftliche Aussagen allein aufgrund von allgemein bekannten gesamtwirtschaftlichen Größengleichheiten und direkten arithmetischen Größenbeziehungen und unter Ausschluß von Verhaltensannahmen.

Sie weisen auf Bilanzidentitäten beruhende generelle Rahmenbedingungen aus, die, im Gegensatz zu auf anderen Funktionen beruhenden Beziehungen, grundsätzlich unveränderliche Daten darstellen. Wenn auch das Erkennen volkswirtschaftlicher Zusammenhänge ohne Beachtung des Gesamtgefüges der elementaren Größenbeziehungen nicht möglich sein dürfte, so reichen diese buchhalterischen Verknüpfungen zur Erklärung wirtschaftlicher Verläufe allein jedoch nicht aus. Im Hinblick auf die zur Diskussion gestellte These von Musgrave bedeutet es daher eine Verkennung der hier liegenden Erkenntnischancen, wenn das Instrumentarium der makroökonomischen Gleichgewichtsanalyse und das des Multiplikators mit dem Anspruch eingesetzt wird, Kausalzusammenhänge nachzuweisen, die sich in Wirklichkeit dank der Natur dieser Zusammenhänge zwangsläufig aus einfachen arithmetischen Größenbeziehungen ergeben.

Der Einbeziehung anderer Funktionen in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung — wie Verhaltensfunktionen oder technische Koeffizienten — stehen jedoch, insbesondere was den Sektor Staat betrifft, die zu Beginn dieses Abschnittes angedeuteten noch ungelösten Probleme entgegen. So sei nur darauf verwiesen, daß beim Einkommenskonto des Sektors Staat die gesamte staatliche Nachfrage immer nur als autonome Größe erscheinen kann und Regelmäßigkeiten, wie sie für den privaten Sektor unterstellt werden und da auch nur für größere Gesamtheiten, durch keine mathematische Beziehung dargestellt werden können. Ähnliches gilt für die staatlichen Investitionen, denen ja konjunkturpolitisch und wachstumspolitisch eine besondere Bedeutung beigemessen wird, die aber, vom Problem der Abgrenzung und Erfassung einmal ganz abgesehen, keinen direkt messbaren Kapazitätseffekt haben und für die ein Kapitalkoeffizient kaum bestimmt werden kann.

11. Neben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wurde in den letzten Jahren eine Rechnungsart weiterentwickelt, welche die Zah-

¹³ Vgl. Richard A. Musgrave, Theorie der öffentlichen Schuld, in HdFW, 2. Aufl., Bd. III, Tübingen 1958, S. 84.

lungs- und Kreditvorgänge in einer Volkswirtschaft statistisch zu erfassen und in ihrem Zusammenhang mit den Umsätzen von Gütern und Dienstleistungen systematisch zu erklären sucht.

Diese Rechnung verwendet die Ausdrücke „Einnahmen“ und „Ausgaben“ nur noch dann, wenn es sich um Leistungstransaktionen handelt (Verkäufe von Gütern und Diensten, Käufe von Gütern und Diensten), während im Gegensatz dazu der Empfang und die Hergabe von Zahlungsmitteln als Zahlungseingang und Zahlungsausgang bezeichnet werden. Durch diese Unterscheidung soll zwischen jenen Transaktionen unterschieden werden, die nur die Verteilung der flüssigen Mittel unter den Betrieben und Haushalten beeinflussen (reine Finanztransaktionen), und jenen, die unmittelbar mit den Umsätzen von Gütern und Dienstleistungen zusammenhängen¹⁴.

Unter „Geldvermögen“ eines Wirtschaftssubjektes (Bestandsgröße) wird die Summe seiner Zahlungsmittelbestände (Banknoten, Sichtforderungen an Banken) plus sonstige kurz- und längerfristige Forderungen abzüglich aller Verbindlichkeiten verstanden. „Ausgabe“ ist dann jede Einzeltransaktion, die dieses Geldvermögen vermindert (Entstehung einer Kaufschuld, Steuerschuld, Zinsschuld usw.). „Einnahme“ ist jede Einzeltransaktion, die dieses Geldvermögen vermehrt, also nicht der Zahlungseingang, sondern die Entstehung der Kaufpreisforderung oder einer sonstigen Forderung oder auch die Verringerung von Verbindlichkeiten (z. B. durch Schulderlaß).

Für jede empirische Volkswirtschaft ergeben sich nun, sobald die Goldbestände nicht zum Geldvermögen, sondern zum Sachvermögen der einzelnen Wirtschaftssubjekte gezählt werden und von Außenwirtschaftsbeziehungen abgesehen wird, folgende buchhalterischen Größenbeziehungen:

Jede Transaktion, die für ein Wirtschaftssubjekt eine „Ausgabe“ darstellt, ist für den Partner der Transaktion eine „Einnahme“. Die Summe der Ausgaben ist also während einer Periode in der Gesamtwirtschaft stets gleich der Summe der Einnahmen in der gleichen Periode. Hat während einer Periode eine Gruppe innerhalb der Gesamtwirtschaft weniger ausgegeben, als sie selbst einnahm, dann hat die Summe der übrigen Wirtschaftssubjekte in der gleichen Periode zwangsläufig weniger eingenommen, als sie selbst ausgegeben hat. Einem Einnahmeüberschuß der einen Gruppe steht also aus arithmetischen Gründen und unabhängig von ihrem sonstigen Verhalten zwangsläufig ein gleich großer Ausgabenüberschuß der Gesamtheit aller übrigen Wirtschaftssubjekte gegenüber. Folglich ist mit der Geldvermögensmehrung des

¹⁴ Vgl. hierzu und zum folgenden W. Stützel, Geldstrom-Analyse, in M. Palyi und P. Quittner (Hrsg.), Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, 2. Aufl., Frankfurt a. M. 1958, S. 685 ff.

einen stets eine gleich große Geldvermögensminderung der übrigen verbunden.

Läßt sich eine Gruppe nicht davon abbringen, einen Einnahmeüberschuß zu bilden, dann ist bereits sicher, daß die Gesamtheit der übrigen gleichzeitig einen gleich großen Ausgabenüberschuß haben wird. Es ist nur offen, wer von den übrigen im einzelnen diesen Ausgabenüberschuß haben wird.

Die Größe (Summe) des Geldvermögens ist also gleich Null, sobald Gold zum Sachvermögen gerechnet und von Außenwirtschaftsbeziehungen abgesehen wird. Unter Berücksichtigung der Außenwirtschaftsbeziehungen und der Goldbestände ergibt sich, daß die Summe der Geldvermögen jeder empirischen Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitpunkt stets gleich ist ihren Beständen an Kassengold zuzüglich dem Saldo ihrer außenwirtschaftlichen Forderungs- und Verschuldungsbilanz. „Die Veränderung der Geldvermögen einer empirischen Volkswirtschaft während einer Periode ist genau gleich ihrem außenwirtschaftlichen Leistungsbilanzsaldo während dieser Periode zuzüglich derjenigen Goldbestände, die während dieser Periode im Inland vom Sachvermögen (Warengold) ins Geldvermögen wandern (Kassengold)¹⁵.“

Bei dieser wiederum auf streng arithmetischen Größenbeziehungen beruhenden Rechnung führen die Budgetsalden der öffentlichen Haushalte — Minderung des Geldvermögens = Defizit, Vermehrung des Geldvermögens = Überschuß — zu einer entsprechenden Vermehrung bzw. Verminderung des Geldvermögens der inländischen privaten Wirtschaftssubjekte. Die Budgetsalden wirken demnach ähnlich wie Export- oder Importüberschüsse, jedoch mit dem Unterschied, daß sie nicht mit einer entsprechenden Verminderung oder Vermehrung des inländischen Warenangebotes direkt zusammenhängen.

Die durch die Salden der öffentlichen Haushalte bewirkte Umschichtung des Geldvermögens im privaten Sektor wird nun als Grundlage einer Analyse sowohl der multiplikativen Effekte als auch anderer volkswirtschaftlicher Erscheinungen verwendet, die sich insbesondere aus den Beziehungen zwischen Leistungs- und Kredittransaktionen ergeben. Sind die Salden dieser Rechnung eine wirklich geeignete Grundlage insbesondere für die Multiplikatoranalyse? Dazu sei in aller Kürze nur bemerkt:

Die Geldvermögensrechnung kann, wie alle buchhalterischen Größenbeziehungen, *allein* nicht alle Veränderungen der Gesamtausgaben und anderer in diesem Zusammenhang bedeutsamer Größen erklären. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es für die Analyse konkreter Fragen dennoch nicht vorteilhafter ist, sich zunächst einmal Klarheit darüber zu

¹⁵ W. Stützel, Geldstrom-Analyse, a. a. O., S. 686.

verschaffen, welche Größenbeziehungen im Hinblick auf die jeweilige Fragestellung überhaupt relevant sind, und diese zu präzisieren. Die so erlangten Erkenntnisse wären dann mit einem Minimum an Verhaltensvermutungen auf den jeweiligen konkreten Fall anzuwenden. Ich würde diese Art des Vorgehens einem Verfahren vorziehen, bei dem man Zusammenhänge bis ins letzte Detail konstruiert, die lediglich auf sehr vagen Vermutungen über das Verhalten der beteiligten Wirtschaftssubjekte beruhen.

Die Geldvermögensrechnung kann zwar nur die generellen Rahmenbedingungen aufzeigen, und die von ihr ausgewiesenen Salden können „nie selbst den Rang von Ursachen spezifischer historischer Ereignisse erlangen“¹⁶. Sie können aber u. U., insbesondere bei entsprechenden Größenordnungen, als allgemeiner Grund dafür angeführt werden, warum dieses oder jenes Ereignis diese oder jene Folge gehabt hat oder haben muß. Gegenüber der Einkommensrechnung besitzt die Geldvermögensrechnung noch den großen Vorteil, daß sie sich auf sehr einfache und saubere Größenbeziehungen stützt. Die Diskussion dieser Frage wird wohl am besten anhand der von der Bundesbank durchgeföhrten Rechnungen über die „Vermögensbildung und ihre Finanzierung“¹⁷ geführt werden.

IV. Budget- und Kapitalrechnungen

12. Neben den bisher dargestellten Rechnungsarten existiert noch eine Reihe von sog. „laufenden und Kapitalrechnungen“, die ich jedoch nur der Vollständigkeit halber erwähnen möchte.

Diese Rechnungen sind so verschiedenartig, daß eine allgemeine Definition oder Beschreibung nicht möglich ist. Soweit diese Rechnungen praktisch erstellt werden, dienen sie vorwiegend politischen und verwaltungsmäßigen Zwecken und weniger einer Kapitalrechnung, deren Posten ökonomisch bestimmt wären. Im Grunde dienen diese Rechnungen und die von ihnen ausgewiesenen Defizite oder Überschüsse einzig und allein dem Zweck, eine Verschuldung zu rechtfertigen, wobei die verschiedensten Kriterien Verwendung finden.

So gibt es die *Rechnung des „ertragbringenden Vermögens“*, die davon ausgeht, daß eine Verschuldung gerechtfertigt ist, wenn die Mittel dem Erwerb von ertragbringenden oder sich im kommerziellen Sinn selbsttragenden Vermögensgegenständen verwendet werden. Das Defizit in der laufenden Rechnung weist dabei den Betrag aus, um den die

¹⁶ W. Stützel, Volkswirtschaftliche Saldenmechanik. Ein Beitrag zur Geldtheorie, Tübingen 1958, S. 96.

¹⁷ Vgl. z. B. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Jg. 13 (1961) H. 12, S. 13 ff.; Jg. 14 (1962) H. 7, S. 57 ff.

laufenden Einnahmen hinter den Abschreibungen für die ertragbringenden Vermögensgegenstände und den übrigen Ausgaben zurückbleiben. Dieses Defizit wird gerne als Index des „Lebens über die Verhältnisse“ bezeichnet.

Ein anderer Typ beruht auf der Überlegung, daß eine Verschuldung nicht nur beim Erwerb ertragbringender Vermögensgegenstände gerechtfertigt ist, sondern zum *Erwerb jeder Art* von Vermögensgegenständen. In dieser Rechnung, die der von der UNO empfohlenen Rechnung in etwa entspricht, weisen Defizit oder Überschuß der laufenden Rechnung die Abnahme bzw. Zunahme des staatlichen Reinvermögens aus. Sie kommt damit dem Vermögensveränderungskonto des Sektors Staat in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sehr nahe.

Der Trennung in eine laufende und eine Kapitalrechnung dient weiter die Unterscheidung der Ausgaben in solche, die während der *laufenden Periode Nutzen* bringen (laufende Ausgaben) und andere, die erst in zukünftigen Perioden einen Nutzen abwerfen (Kapitalausgaben). Das Defizit dieser Rechnung soll den „Überschuß des in diesem Jahre von der Bevölkerung empfangenen Nutzens über die laufenden Staatseinnahmen dieses Jahres“¹⁸ ausweisen.

Diese — unvollständige — Aufzählung läßt schon auf den ersten Blick einige Probleme erkennen, die einer Kapitalrechnung und den von ihr ausgewiesenen Salden anhaften. Die zentrale Frage dürfte die schon oben angeschnittene sein, was wir unter öffentlichen Investitionen verstehen oder verstehen sollten. Hinzu kommen die Fragen der Bewertung und rechnerischen Erfassung.

V. Der Budgetsaldo als ex ante Größe in der ökonomischen Analyse und als finanzpolitisches Instrument

13. Die bisher dargestellten Budgettypen und Budgetsalden dienten in der Mehrzahl ausschließlich einer ex-post-Betrachtung. Ausnahmen waren dabei die Rechnungen, die der finanzwirtschaftlichen Planung und der Bestimmung des Finanzierungsbedarfs dienten.

Im folgenden möchte ich auf die Frage eingehen, ob und inwieweit Budgetdefizite und Budgetüberschüsse als ex-ante-Größen für eine ökonomische Analyse geeignet sind und als Instrumente der Finanzpolitik verwendet werden können. Ich nehme an, daß ich damit vor allem Anregungen für die Diskussion geben kann. Daher werde ich mich auf einige wenige, jedoch bewußt pointierte Hinweise beschränken.

Meine Darlegungen beruhen einerseits auf eigenen Erfahrungen. Andererseits gehen sie zurück auf Ausführungen von B. Hansen in „The

¹⁸ Richard A. Musgrave, Theorie der öffentlichen Schuld, a. a. O., S. 87.

Economic Theory of Fiscal Policy¹⁹ und auf eine Auseinandersetzung zwischen W. Stützel und dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung²⁰.

14. Defizite und Überschüsse ergeben sich, wie alle Salden, aus der Differenz zwischen zwei Summen, hier die der staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Es dürfte nun eine unbestrittene Tatsache sein, daß diese Salden als ex-ante-Größen unvorhersehbaren Änderungen ausgesetzt sind. Die ex-post-Salden werden in der Regel andere als die ex-ante-Salden sein.

Dies wäre nur dann nicht der Fall, wenn der Staat über alle die Höhe der Summen beeinflussenden Faktoren vollkommene Gewißheit und Macht besäße und seine Transaktionen entsprechend frei gestalten könnte. Eine solche Gewißheit und die vollständige Flexibilität der Transaktionen gehören jedoch ins Reich der Utopie.

15. Können die Budgetsalden selber, und das heißt: als Salden, dann noch als Aktionsparameter angesehen werden? Nicht wenige Autoren tun das, ohne zu zögern.

Dagegen spricht zunächst einmal ein begriffliches Bedenken. Von einem Aktionsparameter spricht man herkömmlicherweise dann, wenn es sich um eine Plangröße handelt, die die Wirtschaftseinheit „nach eigenem Ermessen festsetzen (fixieren) kann“²¹. Strenggenommen wird aber nicht der Saldo, es werden Einnahmen und Ausgaben fixiert; oder, wovon gleich zu sprechen sein wird, es wird zumindest ihre Fixierung versucht.

Es sind, mit anderen Worten, die beiden Budgetseiten, die allenfalls Objekte staatlichen Handelns sein können. Beispiele für eine solche actio sind die Festsetzung von Steuertarifen und die Bestimmung von Art und Maß der Transfers. Der Saldo ist nur die Folge der Handlungen, oft eine zufällige Resultante, bestenfalls ein programmatisch formuliertes Ziel. Er hängt von den Größen ab, die in die ihm zugrunde liegende Summengleichung eingestellt werden, hat selber demnach den Charakter einer endogenen Variablen.

Betrifft also alles Handeln den Saldo nur mittelbar, kann man ihn dann einen Aktionsparameter nennen? Wohl kaum, wenn man nach begrifflicher Klarheit strebt und „Aktionsparameter“ mehr als ein Wort sein soll.

¹⁹ B. Hansen, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, London 1958.

²⁰ Vgl. H. Martell, Das „Fiasko“ der „Hortungspolitik“, in *Konjunkturpolitik*, Jg. 3 (1957), S. 211–220; ferner R. Pohl, Die Bedeutung der Saldenmechanik für die ökonomische Analyse. Zu dem Buch „Volkswirtschaftliche Saldenmechanik“ von Wolfgang Stützel, in *Konjunkturpolitik*, Jg. 4 (1958), S. 370 f.

²¹ Erich Schneider, *Einführung in die Wirtschaftstheorie*, Bd. II, 7. Aufl., Tübingen 1961, S. 61.

16. Zugegeben, dies sind mehr formale Überlegungen, und insoweit würde man sich nicht mit ihnen aufhalten mögen. Bedenklich ist nur, daß sie einer anderen Gedankenlosigkeit Vorschub leisten, die nun freilich erhebliche materielle Konsequenzen haben kann.

Der Staat variiert z. B. seine Ausgaben; es entsteht ein Budgetsaldo, der positiv, negativ oder gleich Null ist — so steht es geschrieben. Aber es sollte stets hinzugefügt werden, wie der Saldo zustande kommt oder, richtiger, zustande kommen soll. Es muß gefragt werden: Welche Budgetstruktur liegt dem Saldo zugrunde?

Unterbleibt diese Nachforschung, besteht die Gefahr, daß viele Folgerungen, die an die bloße Existenz eines Saldos an sich anknüpfen, in die Irre gehen. Das gilt beispielsweise für Überlegungen, die die konjunkturelle Wirkung betreffen. Die Gefahr kann, soweit das angewandte Kreislaufschaema ihr nicht von vornherein einen Riegel vorschiebt, etwa auch bei Volkseinkommensberechnungen bestehen.

Der Beweis für diese Überlegungen kann mit dem Hinweis geführt werden, daß numerisch gleiche Salden sehr verschiedene Voraussetzungen und Ursachen haben können. Wie ein Defizit finanziert, welches Programm bestritten werden soll, das macht das, was sich in der resultierenden Größe als identisch präsentiert, in seiner ökonomischen Relevanz möglicherweise sehr verschieden.

17. Betrachtet man das Problem von der Seite der wirtschaftenden Subjekte, so muß darauf verwiesen werden, daß Defizite oder Überschüsse als solche immer nur in Definitionsgleichungen enthalten sein können, nicht aber in Verhaltens- und Strukturfunktionen. Die Budgetsalden als solche werden — außer beim Staate selbst — bei den übrigen Wirtschaftssubjekten nicht als Planungsgrößen in das Kalkül einzogen, sondern lediglich die einzelnen Zahlungs- und Leistungstransaktionen des Staates. Sie sind es, die die Verhaltensweisen der übrigen Wirtschaftssubjekte beeinflussen.

Natürlich können Informationen über einen finanzplanerischen Budgetsaldo Reaktionen der Wirtschaftssubjekte auslösen. Es ist möglich, daß beispielsweise die Ankündigung, mit einer bisher defizitär geführten Budgetwirtschaft solle Schluß gemacht werden, Effekte auf die Erwartungen hat, etwa was den Geldwert oder die Beschäftigung betrifft.

Es geht darum, wie man die relative Bedeutung einschätzt, die der Differenzgröße des Saldos beizumessen ist. Mir scheint, daß in verständlichem Bemühen um Vereinfachung die hier anzustellenden Überlegungen häufig in unzulässiger Weise verkürzt werden. Das theoretische Interesse hebt oft zu sehr auf den vordergründigen Begriff des Saldos ab.

Letztlich aber sind es vielmehr die Einzelmaßnahmen, die das tatsächliche Verhalten bestimmen. Der Saldo selbst, eine buchhalterische

Größe, ist für die Finanzplanung des Staates höchst relevant. Davon ist bereits gesprochen worden. Für eine ökonomische Analyse aber tritt er in der Bedeutung hinter jenen Maßnahmen zurück, die ihn erst verursachen.

18. Wie aber steht es nun mit diesen Maßnahmen? Läßt sich über sie schließlich doch noch der Saldo in den Griff bekommen?

Das würde voraussetzen, daß die Einzeleffekte im voraus bekannt wären, und zwar im Hinblick auf Art, Maß und Zeit der Wirkung. Damit der Schritt von da zu den Gesamtwirkungen vollzogen werden kann, müßten überdies die damit verbundenen Aggregationsprobleme gelöst sein.

Wie bereits erwähnt, entziehen sich ohnehin eine Reihe von Budgetgrößen der Beherrschung durch den Staat. Von diesen sei hier ganz abgesehen. Eingehendere Überlegungen führen dann zu der Einsicht, daß auch die Wirkung jener budgetären Aktivitäten, von denen im allgemeinen stillschweigend angenommen wird, sie unterliegen den Impulsen politischen Willens und staatlicher Macht, tatsächlich nur mit vielen Unbekannten beschrieben werden kann.

Fragen wir uns beispielsweise, was wir über den Zeitpunkt wissen, in dem budgetäre Transaktionen ökonomische Handlungen auslösen und wie lange solche vom Budget ausgehenden Reizwirkungen auf den sozialen Organismus wohl anhalten — die Feststellung, daß wir bisher jedenfalls fast nichts wissen, dürfte nicht übertreiben.

Ich erinnere ferner daran, daß die Phasen des Budgetkreislaufs unter anderem dadurch charakterisiert sind, daß in ihnen die jeweils delegierte oder faktische Verantwortlichkeit nach Art und Maß der Entscheidung variiert. Übersehen wir wirklich in hinreichender Genauigkeit, welche Effekte von der Aufstellung über die Beratung, die Bewilligung, den Vollzug bis zur Abrechnung vom Budget ausgehen? Die Sekundärwirkungen sind dabei noch ganz außer acht gelassen.

Fassen wir meinetwegen auch die Verwendung eines einzelnen Budgetkredits ins Auge: Sie vollzieht sich ebenfalls in mehreren Schritten und reicht von der Entscheidung, eine Maßnahme im Rahmen der bewilligten Mittel zu treffen, über die Entstehung von rechtlich verbindlichen Zahlungsverpflichtungen, die Feststellung der gegen den Fiskus gerichteten Forderung, die Auszahlungsanordnung, die Anweisung bis endlich zur Zahlung selber. An diese Vorgänge ist dann dieselbe Frage zu knüpfen wie an den Budgetkreislauf im ganzen.

Ohne hier auf Einzelheiten einzugehen, möchte ich nur darauf verweisen, daß nach aller Erfahrung zum Beispiel die vom Staate induzierte Produktion schon beginnt, bevor die entsprechenden Ausgaben aus dem Budget getätigt sind. Die Ungewißheit, die im großen ganzen

jedoch noch herrscht, rät dazu, die Hantierbarkeit dieser Effekte zurückhaltend abzuschätzen.

Zwar gibt es die These, wonach sich in the long run die Dinge in dem Sinne ausgleichen, daß es keinen Unterschied macht, ob auf der accrue oder der cash Basis gerechnet wird. Mir will jedoch scheinen, daß diese Behauptung bis heute weder theoretisch noch empirisch wirklich ge-rechtfertigt worden ist.

Bezüglich der finanzpolitischen Instrumentalität besteht ein ernstes Problem darin, daß die Verhaltensweisen des Staates und seiner Verwaltung im voraus nicht eindeutig bestimmbar sind. Ein Teil der in das Budget eingestellten Posten sind reine Schätzgrößen, und in ihrem Rahmen wird lediglich eine Ermächtigung zu einem Tun oder Unterlassen erteilt. Sehen sich die handelnden Organe nun einer sich dauernd ändernden Umwelt gegenüber, hängt das Erreichen des in einem Saldo global ausgedrückten finanzplanerischen Ziels namentlich auch von der Verhaltensweise der Verwaltung selbst ab. Wie aber die Verwaltung auf die während des Budgetvollzugs eintretenden Ereignisse reagieren wird, ist eine der größten Unbekannten.

Allenfalls kann man für theoretische Überlegungen relativ konstante Verhaltensweisen unterstellen, soweit private Wirtschaftssubjekte gemeint sind. Ob dieses Vorgehen auch für den Staat und seine Verwaltung möglich ist, muß bezweifelt werden. Seine Reaktion ist im voraus nicht eindeutig bestimmbar. Der Staat kann immer aus einer Mehrzahl von möglichen Verhaltensweisen wählen, und diese Verhaltensweisen müssen nicht einmal alle budgetärer Natur sein.

Sicherlich wäre das Verhalten des Staates *ex ante* leichter zu über-schauen — zummindest was das Erreichen des in einem Saldo gesetzten Ziels betrifft —, wenn die im Budget eingestellten Einnahme- und Ausgabeposten lediglich geldlich zu realisieren wären. Das würde bei den Einnahmen voraussetzen, daß die geschätzten Größen wirklich realisiert werden und daß bei den Ausgaben nicht die reale, sondern nur die geldliche Leistung relevant ist. Es bedarf keiner besonderen Erläu-terung, daß dies nicht der Sinn eines Budgetvollzugs ist.

19. Wir hatten uns die Frage vorgelegt, was der Budgetsaldo als ex-ante-Größe für die ökonomische Analyse und als finanzpolitisches In-strument leistet. Das Ergebnis unserer Überlegungen läßt sich in fünf Punkten zusammenfassen:

1. Als Planungsgröße ist der Saldo unvorhersehbaren Änderungen ausgesetzt, weil die Planer die ihm zugrunde liegenden Budget-seiten nicht vollständig ihrem Willen unterwerfen können. Der Saldo ist seiner *ex-post*-Größe nach daher ungewiß. Das muß seinen Erkenntniswert sowohl in finanzpolitischer als auch in sozialökonomischer Hinsicht stark beeinträchtigen.

2. Formale Bedenken bestehen dagegen, den Saldo als Aktionsparameter zu kategorisieren. Als Resultante — mehr oder weniger — fixierbarer Größen hat er tatsächlich den Charakter einer endogenen Variablen.
3. Der numerische Wert des Saldos ist als Anhaltspunkt für die Finanzierungsbedürfnisse eine finanzpolitisch wichtige Größe. Sofern ökonomische Wirkungen des Budgets abzuschätzen sind, gibt der nackte Saldo dagegen keinen Aufschluß. Es muß auf das ganze Budget zurückgegriffen werden, da gleiche Salden durchaus verschiedene Ursachen haben können.
4. Auch in den Plänen der wirtschaftenden Subjekte spielt, was das Budget betrifft, der Saldo an sich nicht die Hauptrolle. Sie fällt vielmehr den Einzelmaßnahmen zu, die den Wirtschaftssubjekten sehr viel konkretere Daten liefern.
5. Findet man sich letztlich immer wieder vom Saldo auf das ganze Budget verwiesen, so zeigt sich bei näherer Betrachtung, daß das Unsicherheitsmoment bei bedeutenden Teilen des Budgets beträchtlich ist. Das gilt (über 1. hinausgehend) auch für solche Budgetabschnitte, die auf den ersten Blick scheinbar dem politischen Willen der budgetierenden Körperschaft unterliegen.

Defizite und Überschüsse können, mit einem Wort, zwar ein Ziel sein, nicht aber ein Instrument. Die Budgetsalden sind also auch keine Aktionsparameter, gleich welche einzelnen Einnahme- und Ausgabeposten bei ihrer Bestimmung einbezogen werden. Sollen die Effekte finanzpolitischer Maßnahmen analysiert werden, müssen so weit nur möglich die Wirkungen festgestellt werden, die von den tatsächlichen, vom Staat kontrollierten Aktionsparametern ausgehen, wie Veränderungen der Steuersätze, Bemessungsgrundlagen, Erhebungsmethoden, Subventionen und sonstige geldliche oder reale Transfers. Daß auch die Analyse auf dieser Basis noch mit großer Unsicherheit belastet ist, sollte nicht übersehen werden.

VI. Schlußbemerkungen

20. Ich möchte diese Bemerkungen nicht abschließen, ohne darauf verwiesen zu haben, daß alle bisher angedeuteten Probleme leichter zu lösen wären, wenn das der Um- und Neuformung der formalen Haushaltsgestaltung und materialen Haushaltsführung gelöst wäre. Die haushaltsrechtliche Betrachtung dürfte wohl eindeutig erwiesen haben, daß, selbst wenn die Budgetsalden Aktionsparameter wären, die in den bisherigen Rechnungen ausgewiesenen Salden für die Zwecke einer Finanzpolitik nicht verwendet werden könnten.

Die aktuelle Diskussion um eine konjunkturpolitisch orientierte Finanzpolitik in der Bundesrepublik geht m. E. zu einem großen Teil an dem entscheidenden Problem vorbei, nämlich eine ökonomisch orientierte Haushaltsführung erst einmal dadurch zu ermöglichen, daß der Haushaltsplan selbst ökonomisch aussagefähig gemacht wird.

Die Lösung dieses Problems setzt unter anderem jedoch auch voraus, daß wir als Finanzwissenschaftler unsere Begriffswelt gerade im Hinblick auf die Analyse konkreter finanzpolitischer Fragen mehr rationalisieren, als es bisher der Fall gewesen ist. Hierzu am Beispiel der Defizite und Überschüsse einige Anregungen zu geben, war das Hauptziel dieses Referates.

Zum Begriff des Budgetüberschusses und Budgetfehlbetrages¹

(Korreferat zum Referat von Prof. Dr. P. Senf)

Von Dr. Wilhelmine Dreißig

Herr Prof. Senf hat einen so vollständigen Überblick über die möglichen Überschuß- bzw. Defizitdefinitionen gegeben, daß ich mich darauf beschränken möchte, zu den von ihm angeführten Berechnungsmethoden, insbesondere soweit sie in der Bundesbank angewendet werden, einige zusätzliche Erklärungen und Begründungen zu geben. Ich möchte anknüpfen an die von ihm erhobene Forderung, den „Haushaltsplan selbst ökonomisch aussagefähig zu machen, da nur auf diesem Wege eine ökonomisch orientierte Finanzpolitik möglich ist“. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist m. E., daß auf rein formal ausgewogene Pläne, wie sie auf Grund der bestehenden haushaltsrechtlichen Vorschriften Jahr für Jahr von Bund und Ländern vorgelegt werden, unbeschadet dessen, daß diese häufig eine Verausgabung von Kassenreserven oder Kreditaufnahmen in Milliardenhöhe vorsehen, verzichtet und derjenige Betrag sichtbar gemacht wird, der vom Staat zusätzlich zu den von ihm zu Lasten der privaten Einkommen erhobenen Einnahmen ausgegeben wird oder umgekehrt. Meines Erachtens kommt der von Prof. Senf unter „Ausweis der Finanzierungserfordernisse“ gekennzeichnete Typ diesem Ziel am nächsten.

1. Die „Kassenrechnung“ der Bundesbank

Von der Bundesbank werden die Haushaltspläne von Bund, Ländern und Lastenausgleichsfonds nach diesem Prinzip bereinigt und dargestellt; außerdem wird eine solche Rechnung für die laufende Entwicklung des Bundes und des Lastenausgleichsfonds aus eigenen Unterlagen ermittelt und für die anderen Haushalte nach Angaben der Finanzstatistik schätzungsweise erstellt. Die Ergebnisse werden — in Anlehnung an die angelsächsische Terminologie (cash budget) — als „Kas-

¹ Das Korreferat wurde am 4. Januar 1960 gehalten. Inzwischen haben sich manche Änderungen ergeben, so z. B. in der Budgetierungspraxis des Bundes sowie auch in den im Text angesprochenen Statistiken, namentlich der Sozialproduktberechnung. Der vorliegende Abdruck des Korreferats trägt dem (abgesehen von Hinweisen in den Fußnoten) nicht Rechnung. Änderungen gegenüber den damaligen Ausführungen wurden nur zur Verdeutlichung des gesprochenen Textes vorgenommen.

senrechnung“², „Kassenplan“ oder Ergebnis der „kassenmäßigen Entwicklung“ bezeichnet.

Überschuß und Fehlbetrag ergeben sich hierbei als Differenz zwischen den laufenden Einnahmen (aus Steuern, Erwerbseinkünften, Gebühren, Beiträgen u. dgl.) und den gesamten Auszahlungen an den privaten Sektor³, sowohl den sog. laufenden Ausgaben (Löhnen, Gehältern, Sachausgaben, Zinszahlungen, Einkommensübertragungen) als auch den Investitionsausgaben, einerlei, ob letztere für eigene Bauten und Beschaffungen ausgegeben werden oder in Form von Darlehen und Zuschüssen der privaten Investitionsfinanzierung zugute kommen. Das, was fehlt (Kassendefizit), muß durch Aufnahme von Krediten oder durch Rückgriff auf Reserven gedeckt werden, das, was übrig ist (Kassenüberschuß), wird zur Anreicherung der Reserven oder zum Abbau der Verschuldung verwendet. Umstritten ist, was im einzelnen abzusetzen ist. In der Bundesbank haben wir es für zweckmäßig gehalten, alle Schuldaufnahmen als Mittel der Defizitdeckung und nicht als Einnahmen zu betrachten, es sei denn, daß es sich um eine direkte Kreditaufnahme bei anderen öffentlichen Haushalten (z. B. den Trägern der Sozialversicherung) handelt, die aus den dort aufgekommenen Steuer- und Beitragseinnahmen stammt; mit anderen Worten: wir setzen die gesamte Kreditmarktverschuldung ab. Für diese Betrachtung sprechen u. E. drei Gründe:

Erstens entspricht sie der Defizit- bzw. Überschußermittlung wichtiger anderer Länder, z. B. der USA und Englands. Ich darf erwähnen, daß z. B. im amerikanischen „cash budget“ die Verschuldung der Bundesregierung bei den Sozialversicherungsfonds als Teil der laufenden Einnahmen angesehen wird.

Zweitens: Die Bundesbank als „fiscal agent“ der zentralen Haushalte — Bund, Länder, Lastenausgleichsfonds und ERP-Sondervermögen — (vgl. Gesetz über die Errichtung der Bundesbank, § 20) ist daran interessiert, den gesamten Bedarf an fremden Mitteln, bei deren Beschaffung sie eingeschaltet ist, zu kennen.

Drittens: Obwohl nicht alle diese Mittel „zusätzlich“ im ökonomischen Sinne sind (d. h. aus Kreditschöpfung stammen), sind wir der

² Diese Rechnung ist nicht identisch mit der von Herrn Prof. Senf eingangs erwähnten „Kassenrechnung“ im haushaltrechtlichen Sinn (§ 66, RHO), da auch diese auf der Vorstellung vom „ausgeglichenen“ Haushalt basiert, d. h. Erlöse aus Kreditaufnahmen und Rückgriff auf Kassenbestände zu den Einnahmen gerechnet werden und da sie überdies die jeweils für eine bestimmte Periode verbuchten und nicht die in ihr effektiv durchgeföhrten Transaktionen enthält.

³ Zahlungen eines öffentlichen Haushalts an einen anderen werden beim leistenden Haushalt zu den Ausgaben und bei der empfangenden Stelle zu den ordentlichen Einnahmen gerechnet; bei einer Zusammenfassung der Haushalte werden sie als Doppelzählung eliminiert.

Ansicht, daß dieses Verfahren auch aus praktisch-statistischen Gründen zweckmäßig ist. Die einzelnen Schuldarten, für sich betrachtet, sagen jedenfalls sehr wenig darüber aus, aus welcher Quelle — ob aus den laufenden Einkommen oder aus Kreditschöpfung — die dem Staat zur Verfügung gestellten Mittel stammen. Eindeutig ist dies einerseits nur bei den Kassenkrediten der Bundesbank⁴ und andererseits bei den ausschließlich für Privatpersonen bestimmten Schuldtiteln des Staates, die aber in der Bundesrepublik bisher (nach dem kläglichen Erfolg der 1951 begebenen Baby-Bonds des Bundes) keine Rolle gespielt haben. Bei allen anderen Schuldarten ist die Quelle nicht eindeutig festzustellen. Geldmarktpapiere (Schatzwechsel und unverzinsliche Schatzanweisungen) sind bisher in der Bundesrepublik fast ausschließlich bei Banken placierte worden, wenn sie gelegentlich auch an öffentliche Stellen (z. B. Sozialversicherungen) abgegeben werden; die festverzinslichen Wertpapiere wandern zu einem erheblichen Teil in das Portefeuille der Banken (Ende Oktober 1959 befanden sich über 60 vH des gesamten Umlaufs an Anleihen und über 90 vH des gesamten Umlaufs an Kassenobligationen öffentlicher Stellen bei den Banken); auch von den zur Refinanzierung der langfristigen Direktkredite an die Kommunen begebenen Kommunalobligationen war der überwiegende Teil bei Kreditinstituten untergebracht. Freilich sind wir uns dessen bewußt, daß sich bei den Banken Sparvorgänge niederschlagen und daß insoweit die zuvor genannten Titel indirekt doch vom „Publikum“ gehalten werden. Das muß aber nicht so sein; auch die eigentlichen Kreditbanken haben bekanntlich große Wertpapierbestände. Im übrigen wechselt die Unterbringung der genannten Schuldtitel im zeitlichen Ablauf, und daher ist nicht mit Sicherheit zu sagen, welches in einem gegebenen Zeitraum die letzte Quelle der Kreditgewährung war.

Das Kriterium „kurzfristig“ oder „langfristig“ dürfte jedenfalls für eine Zuordnung zu den Mitteln der Defizitfinanzierung einerseits und zu den Haushaltseinnahmen andererseits nicht ausreichend sein; die Schatzwechsel der Bundesbank, die zeitweise vom Lastenausgleichsfonds gehalten wurden, waren sicher „solider“ untergebracht als die Stücke der 10jährigen Bundesbahnanleihe, die sich — mit wechselnden Beträgen — zu Anfang der fünfziger Jahre im Bestand der Notenbank befanden. Selbstverständlich kann man über die Behandlung der Verschuldung unterschiedlicher Meinung sein: ob es zweckmäßig ist, sie (wie wir dies tun) ganz abzusetzen, um dann in zusätzlichen Aufstellungen (vgl. unsere vierteljährlichen Übersichten über die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung nach Schuldern, Schuldarten und

⁴ Gleichermaßen gilt für die Münzgutschriften zugunsten des Bundes; sie werden daher — obwohl der Bund sie unter seinen ordentlichen Einnahmen ausweist — in unserer Kassenrechnung aus den Einnahmen eliminiert und unter den Mitteln der Defizitdeckung nachgewiesen.

Gläubigern) ihre Placierung zu ermitteln, oder ob man von vornherein gewisse Schuldarten den Einnahmen und andere den Mitteln der Defizitdeckung zurechnet. Aber selbst wenn man sich entschlösse, alle „langfristigen“ Schulden als Einnahmen zu betrachten, wäre damit noch keine Übereinstimmung mit den Vorschriften des Haushaltstrechts und erst recht nicht mit der finanzpolitischen Praxis gewährleistet. Bekanntlich wird im Haushaltrecht und dementsprechend im Haushaltspunkt zwischen „Anleihen“ einerseits und „schwebenden“ Schulden andererseits unterschieden. Mit diesen Bezeichnungen ist aber nichts über die *Form* der Verschuldung gesagt. Bei „Anleihen“ kann es sich um Wechsel, unverzinsliche und verzinsliche Schatzanweisungen, Schuldverschreibungen (langfristige Wertpapiere) und Darlehn gegen Schulschein handeln. Schwebende Schulden können in der Form von Wechselschein, Schatzanweisungen und Darlehn gegen Schulschein aufgenommen werden; sie sollen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Rechnungsjahres, in dem sie in Anspruch genommen wurden, fällig werden. Die Mittel aus „Anleihen“ werden im Plan als Einnahmen des außerordentlichen Haushalts nachgewiesen; „schwebende“ Schulden, die „zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel“ aufgenommen werden, erscheinen nicht im Haushaltspunkt. Was jedoch am Ende eines Rechnungsjahres tatsächlich als „schwebende“ Schuld und was als „Anleihe“ bezeichnet wird, kann weitgehend vom Finanzminister bestimmt werden. Hatte er beispielsweise im Verlauf des Jahres einen großen Bedarf an fremden Mitteln und mußte er diesen (weil der Kapitalmarkt unergiebig war) auf dem Geldmarkt finanzieren, will er aber gleichwohl kein hohes Defizit ausweisen, so kann er einen Teil der Erlöse aus den Geldmarktiteln als „Anleihe“ unter den außerordentlichen Einnahmen verbuchen.

Bei dem Rückgriff auf Kassenmittel bzw. der Erhöhung der Kassenreserven verfahren wir genauso wie bei den Verschuldungstransaktionen, d. h. wir schalten die betreffenden Transaktionen aus den Einnahmen bzw. den Ausgaben aus. Eindeutig geldschöpfend bzw. geldvernichtend sind die Vorgänge hier ebenfalls nur, wenn es sich um Mittel handelt, die bei der Notenbank eingelagert werden (was bei den „zentralen“ Haushalten in der Bundesrepublik fast ausnahmslos der Fall ist), jedoch behandeln wir auch die Veränderung der Geldanlagen, die die Sozialversicherungsträger und die Gemeinden bei den Geschäftsbanken unterhalten, in gleicher Weise.

Ich darf in diesem Zusammenhang ferner erwähnen, daß wir in einer Zusatzrechnung sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite die Transaktionen des Bundes mit dem Ausland getrennt nachweisen. Zweifellos haben die hohen Auslandszahlungen, die der Bund seit einigen Jahren, besonders im Zusammenhang mit der Vergabe von

Rüstungsaufträgen, an das Ausland geleistet hat, die heimische Wirtschaft entlastet (Defizite bei den gesamten Kassentransaktionen verwandelten sich dadurch meist in Überschüsse bei den „inländischen“ Transaktionen); andererseits aber muß man sich darüber im klaren sein, daß diese Zahlungen zumindest indirekt auch wieder zu Ansprüchen an das heimische Angebot an Gütern und Dienstleistungen geführt haben, da sie von den empfangenden Stellen zu einem erheblichen Teil zur Deckung der Kosten für die von ihnen in der Bundesrepublik stationierten Truppen verwendet werden. Faßt man die gesamte Belastung des Inlandsprodukts durch Verteidigungszwecke — Aufwendungen für die eigenen und für die fremden Truppen — zusammen, einerlei, ob die Mittel aus dem Bundeshaushalt oder aus den Etats der NATO-Mächte stammen, so ergibt sich, daß — abgesehen von Abweichungen im zeitlichen Ablauf — in den letzten Jahren die „zusätzlichen“ Ausgaben der Stationierungsmächte aus dem Truppenumtausch etwa dem Betrag der Auslandsausgaben des Bundes entsprochen haben.

2. Realistische Haushaltsplanung

Um den Haushaltsplan „ökonomisch aussagefähig“ zu machen, genügt es nicht, die zuvor behandelte Konzeption des „ausgeglichenen“ Haushalts aufzugeben, es ist darüber hinaus notwendig, die Einnahme- und Ausgabeansätze so zu bemessen, daß sie den zu erwartenden Einnahmen und den voraussichtlich zu leistenden Ausgaben so genau wie möglich entsprechen. Dies war aber in den vergangenen Jahren kaum je der Fall.

Bereinigt man den Haushaltsplan nach dem oben geschilderten Kassenprinzip, so ergibt sich z. B. beim Bund für alle Jahre seit 1950/51 ein Defizit. Tatsächlich hat aber der Bundeshaushalt seit dem Rechnungsjahr 1952/53 keine Kassenfehlbeträge, sondern Kassenüberschüsse aufgewiesen, die zum Teil zum Aufbau hoher Kassenreserven, zum Teil zur Tilgung der in früheren Jahren entstandenen Kreditmarktverschuldung verwendet wurden. Für die vier Rechnungsjahre von 1953/54 bis 1956/57 stellte sich die Differenz zwischen dem veranschlagten und dem effektiven Ergebnis auf über 18 Mrd. DM. Dies war nur zum kleineren Teil auf Fehlschätzungen der zu erwartenden Einnahmen zurückzuführen, hauptsächlich jedoch auf hohe Minderausgaben, die im Verteidigungshaushalt im Vergleich zu den Voranschlägen entstanden. Aber auch diese Minderausgaben resultierten, wenn überhaupt, so doch nur zu einem geringen Teil aus der Unfähigkeit, den effektiven kassenmäßigen Aufwand vorausschauend zu beurteilen. Sie waren vielmehr dadurch bedingt, daß die Ansätze für Verteidigungszwecke nach politischen Erwägungen festgesetzt und, da mit der vol-

len Verausgabung im Jahr der Bewilligung nicht zu rechnen war, weitgehend als übertragbar erklärt wurden. Da nach den Vorschriften des deutschen Haushaltsrechts die Ansätze auch bei übertragbaren Bewilligungen im Jahr der Bewilligung voll durch Einnahmen gedeckt sein müssen, führte diese Art der Budgetierung zunächst zu einem Überfluß an ordentlichen Deckungsmitteln.

Die Möglichkeiten, die voraussichtlichen Kasseneinnahmen und -ausgaben einigermaßen zutreffend zu schätzen und damit ein finanzpolitisches Ziel — Überschuß oder Fehlbetrag — auch tatsächlich zu erreichen, sind m. E. gar nicht so gering, wie dies oft behauptet wird. Zwar sind bei den Einnahmen häufig gewisse Diskrepanzen zwischen Soll und Ist zu verzeichnen, die damit zusammenhängen, daß die allgemeine Konjunkturentwicklung nicht immer eindeutig zu beurteilen ist oder veranlagungstechnische bzw. steuerrechtliche Faktoren die Schätzung erschweren; aber die Abweichungen waren in den vergangenen Jahren gar nicht so groß. Überdies gingen sie in der Regel in die konjunkturpolitisch erwünschte Richtung. Die Tatsache, daß beispielsweise im Rechnungsjahr 1958/59, also in der Zeit eines nur mäßigen Wachstums, das Ist hinter dem Soll zurückblieb, während es im laufenden Rechnungsjahr (1959/60) relativ stark darüber hinausgeht, ist gesamtwirtschaftlich gesehen nur zu begrüßen. Auch bei den Ausgaben ist es durchaus möglich, den voraussichtlichen Auszahlungsbedarf annähernd richtig zu „greifen“. Daß dies nicht geschieht, ist dadurch bedingt, daß die Etatansätze bei bestimmten Ausgabearten Bewilligungen darstellen, die erst im Verlauf mehrerer Jahre ausgegeben werden; sie sind daher — insbesondere bei großen neuen Programmen wie einer Aufrüstung oder umfangreichen Investitionsvorhaben — kein Maßstab dafür, was kassenmäßig benötigt wird. Das ist weder im Jahr der Bewilligung der Fall, in dem sie weit über die kassenmäßigen Aufwendungen hinausgehen und mit den verbleibenden hohen Resten in der Rechnung verbucht werden, noch auch in späteren Jahren, in denen sie ausgegeben werden, ohne daß sie erneut im Etat erscheinen, und in denen die Kassenausgaben daher durch die Verausgabung von Resten über den Betrag der für diese Jahre bewilligten Ausgaben hinausgehen⁵. Ich will keine Vorschläge für die Reform des Haushaltsrechts machen — vermutlich werden wir hierzu in der Diskussion noch kommen — und mich nicht dazu äußern, ob man die Institution der Übertragbarkeit überhaupt beseitigen sollte, aber es erscheint mir, sofern sie beibehal-

⁵ Diese — Anfang 1960 — getroffenen Feststellungen sind für die Ansätze des Verteidigungshaushalts insofern überholt, als der Bund in den folgenden Rechnungsjahren gezwungen war, den voraussichtlichen kassenmäßigen Auszahlungsbedarf zu etatisieren, da die zur Deckung der Ausgabereste aus früheren Jahren vorgesehenen Kassenreserven für andere Zwecke verwendet worden waren. Das Problem der „Reste“ ist gleichwohl auch heute (März 1963) noch aktuell, und zwar vor allem wegen der Budgetpraxis wichtiger Länder.

ten wird, notwendig, daß eine eigene Resterechnung aufgestellt wird, in der die Planzahlen um denjenigen Betrag ergänzt werden, der schätzungsweise weniger (durch zu erwartende Ausgabereste) bzw. mehr (durch Abbau von Resten) ausgegeben wird.

Ich darf in diesem Zusammenhang — im „Vorgriff“ auf die von Herrn Prof. Senf zu diesem Punkt gewünschte allgemeine Diskussion — auf die Frage der zeitlichen Wirkungen von staatlichen Ausgaben kurz eingehen. Von den Verfechtern der bisherigen Praxis ist häufig betont worden, daß die Wirkungen eines großen neuen Ausgabeprogramms auf die Entschlüsse der Unternehmer zeitlich viel früher lägen als der Zeitpunkt der Bezahlung. Das ist zwar nicht zu bestreiten, trifft aber für die Bewilligungen des Verteidigungshaushalts in der Vergangenheit keinesfalls zu. Der Ansatz des Jahres 1955/56 z. B., der sich auf 5,2 Mrd. DM belief (hiervon wurden effektiv nicht einmal 100 Mio DM ausgegeben), konnte überhaupt keine Wirkung haben, weil er nur in einem einzigen Betrag ausgeworfen war; eine Aufgliederung auf die einzelnen Ausgabearten (wieviel für Sold, für Bekleidung, für Bauten, für Waffen) lag nicht vor, und Bestellungen wurden praktisch nicht vorgenommen. In den folgenden Jahren hat sich dies freilich geändert, da aber auch bei den Beschaffungen im Inland (ebenso wie übrigens auch bei Bauten) laufend Vorauszahlungen vor der endgültigen Übergabe bzw. Fertigstellung geleistet werden, dürfte ein Ansatz, der auf dem voraussichtlichen Auszahlungsbedarf basiert, mehr über die Wirkung solcher Programme aussagen als die bisherige Praxis der Veranschlagung. Geht man, wie es den Anschein hat, beim Bund mehr und mehr von der Institution der Übertragbarkeit zu der der Bindungsermächtigungen über, bei der die Verwaltung nach dem Plan das Recht erhält, bei bestimmten Programmen — Verteidigung, Wohnungsbau, Straßenbau — Kontrakte einzugehen, für die Mittel erst im Jahr der Fälligkeit bereitgestellt werden müssen⁶, d. h. also zu einer Veranschlagung des kassenmäßigen Bedarfs, so dürfte es sich empfehlen, die Ausnutzung dieser Bindungsermächtigungen (durch Auftragerteilungen) im Verlauf des Jahres zu erfassen. Dies dürfte es ermöglichen, die Entwicklung der Kassenausgaben besser zu interpretieren.

Ich möchte meine Ausführungen zum Haushaltsplan wie folgt zusammenfassen:

1. Die Ansätze sollten sowohl auf der Einnahmeseite als auch auf der Ausgabeseite möglichst genau dem entsprechen, was kassenmäßig voraussichtlich eingehen bzw. ausgehen wird, wobei Zusatzrechnungen (z. B. über Auftragerteilungen auf Grund von Bindungsermächtigungen) vorgenommen werden sollten.

⁶ Beispiel Wohnungsbau für Sowjetzonenflüchtlinge: Bindungsermächtigungen im Dezember 1958; Mittel zum Teil im Rechnungsjahr 1959/60, zum Teil im kommenden Rechnungsjahr.

2. Bleiben die laufenden Einnahmen danach hinter den Ausgaben zurück oder gehen sie über diese hinaus, so sollte eine Finanzierungsrechnung aufgemacht werden, in der die einzelnen Formen der Defizitfinanzierung bzw. Überschußverwendung nachgewiesen werden:
 - a) Rückgriff (Aufbau) auf (von) Kassenreserven
 - (1) bei der Notenbank
 - (2) andere
 - b) Schuldaufnahme (bzw. Tilgung)
 - (1) bei der Notenbank
 - (2) bei anderen Banken
 - (3) bei Privaten.

3. Einfluß budgetärer Transaktionen auf die Bankenliquidität und die Geschäfte der Banken

Bei den von Herrn Prof. Senf erwähnten Berechnungen der Bundesbank über den Einfluß haushaltsmäßiger Transaktionen auf die Bankenliquidität und auf die Geschäfte der Banken handelt es sich nicht um Budgetdefizite bzw. -überschüsse, sondern praktisch um Ausschnitte aus der gesamten Finanzierung von Defiziten (bzw. Verwendung von Überschüssen), wenn sie in den Monatsberichten der Bundesbank auch in anderem Zusammenhang dargeboten werden. Um für einen gegebenen Zeitraum den Einfluß der öffentlichen Kassentransaktionen auf die *Bankenliquidität* zu messen, wird die Veränderung des Saldos aus den Guthaben und der Kreditaufnahme der zentralen Haushalte bei der Bundesbank ermittelt; der Überschuß (Plussaldo) wird um den Betrag der vom Bund für seine Auslandszahlungen von der Bank erworbenen Devisen erhöht bzw. das Defizit (Minussaldo) um diesen Betrag vermindert (so daß es häufig in einen Überschuß umschlägt). Ein Plussaldo ist mit einer entsprechenden Verminderung, ein Minussaldo mit einer entsprechenden Erhöhung der Bankenliquidität identisch, wobei diese Einflüsse selbstverständlich von den anderen die Bankenliquidität bestimmenden Faktoren z. T. verstärkt, z. T. aber auch kompensiert werden können. Die Veränderung der (unter Berücksichtigung der Auslandszahlungen errechneten) „Nettoposition“ der zentralen Haushalte gegenüber der Bundesbank wird ebenso wie die der sonstigen auf die Liquidität der Banken einwirkenden Faktoren als Durchschnitt aus den 4 Bankwochenstichtagen (dem 7., 15., 23. und dem Ultimo) eines Monats bzw. 12 Bankwochenstichtagen eines Vierteljahres im Vergleich zum jeweils vorangegangenen Zeitabschnitt errechnet; sie ist auf Grund dieser Berechnungsmethode mit der effektiven Veränderung der Guthaben oder der Verschuldung der betreffenden Haushalte während des jewei-

ligen Zeitraums, also mit dem Umfang der aus Notenbankgeld finanzierten Defizite bzw. dem bei der Notenbank angelegten Teil der Überschüsse, nicht identisch. Angaben hierüber sind den Tabellen über die „Entwicklung der öffentlichen Verschuldung“ und die „Entwicklung der öffentlichen Finanzen“ zu entnehmen⁷.

Auch bei dem Saldo aus der Veränderung der öffentlichen Einlagen bei den Banken und der Bankkredite an öffentliche Stellen (Nettoposition gegenüber den Banken) handelt es sich nicht um einen „Überschuß“ oder ein „Defizit“ der öffentlichen Haushalte, sondern um einen Teilausschnitt aus der gesamten Finanzierung, und zwar denjenigen, der sich bei den Banken (nicht den gesamten Kreditmärkten) niederschlägt. In der von Herrn Prof. Senf zitierten Tabelle⁸ sind die Geschäfte der Banken mit öffentlichen Stellen allerdings nur teilweise ausgegliedert; so sind z. B. bei den Aktivgeschäften nur die Direktkredite, nicht dagegen der Bestand an öffentlichen Anleihen nachgewiesen. Aus Gründen, die ich nur andeuten kann, sind die über die Einlagen und die Direktkredite mitgeteilten Angaben zu hoch: sie beziehen sich außer auf die öffentlichen Haushalte auch auf sonstige öffentliche oder quasi öffentliche Stellen; im Falle der Kredite enthalten sie ferner weitergeleitete öffentliche Mittel (z. B. des Lastenausgleichsfonds, der Länder). Auch hier darf ich auf die vierteljährliche Schuldenübersicht verweisen, die Angaben über die bereinigten Direktkredite der Banken sowie über die Aufteilung der gesamten Verschuldung auf die einzelnen Gläubiger enthält.

4. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung⁹) und die Geldvermögensrechnung

Die in den beiden Rechnungen nachgewiesenen Angaben für den staatlichen Sektor sind nicht identisch mit einem Überschuß oder Defizit im finanzpolitischen Sinne. Was zunächst die *Sozialproduktberechnung* des Statistischen Bundesamtes¹⁰ anlangt, so weist sie auf der Verwendungsseite nur den sog. staatlichen Verbrauch nach (Ausgaben

⁷ Jeweils im Monatsbericht für Januar, April, Juli und Oktober veröffentlicht; vgl. ferner Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1961, S. 47.

⁸ Vgl. „Aktiv- und Passivgeschäfte der Kreditinstitute“ in Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1959, S. 12.

⁹ Die Ausführungen zur Frage der Sozialproduktberechnungen sind weitgehend dadurch überholt, daß das Statistische Bundesamt im Jahre 1960 sein „Kontensystem für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung“ veröffentlicht hat (vgl. Wirtschaft und Statistik, 12. Jg. N.F. 6/1960 und 10/1960) und daß die Bundesregierung mit dem im Februar 1963 vorgelegten Wirtschaftsbericht 1963 erstmals eine Vorausschau der künftigen Entwicklung gegeben hat.

¹⁰ Vgl. „Das Sozialprodukt im Jahre 1958“; Wirtschaft und Statistik, 11. Jg. N. F. 1959, Heft 1, S. 5.

für den laufenden Kauf von Gütern und Dienstleistungen), getrennt nach zivilem und militärischem Aufwand. Unberücksichtigt bleiben in ihr die Einkommensübertragungen, die (auf der Verwendungsseite) mit in den privaten Verbrauch eingehen. Sie enthält auch keine gesonderten Angaben über die staatlichen Investitionen, weder für die eigenen Sachinvestitionen, noch auch für die Darlehen zur privaten Investitionsfinanzierung. Eine stärkere Aufgliederung dieser Rechnung, insbesondere im Bereich der Investitionen, wäre daher erwünscht.

Wesentlich wäre ferner, daß die Sozialproduktberechnung, die bisher nur für die vergangenen Jahre erstellt wurde, stärker als *Instrument der Prognose* benutzt werden würde. Gelingt es, die Erwartungen, die in einem gegebenen Zeitpunkt (z. B. bei der Aufstellung der Haushaltspläne für diejenigen Haushalte, die konjunkturpolitisch eine Rolle spielen können: Bund, Länder, Lastenausgleichsfonds) hinsichtlich der weiteren Entwicklung der privaten Investitionen, des privaten Verbrauchs, der Einfuhr und der Ausfuhr gehegt werden, zu präzisieren und in eine solche Vorausschau einzusetzen, so könnte die Finanzpolitik in weit stärkerem Maße, als dies bisher möglich war, zur Kompen-sation der von anderen Bereichen ausgehenden — zu starken oder zu schwachen — Auftriebstendenzen eingesetzt werden. Wenn die Rechnung auch, selbst wenn sie in dem oben beschriebenen Sinne weiter ausgebaut würde, für den Sektor Staat keinen Überschuß ergeben wird, der mit den Überschuf- und Defizitbegriffen im finanzwirtschaftlichen Sinne auf eine Ebene gestellt werden kann, so ist sie doch ein unerlässliches Hilfsmittel für eine konjunkturorientierte Finanzpolitik. Ich darf darauf verweisen, daß in England die volkswirtschaftliche Vorausschau vom Schatzamt zur Zeit der Budgetberatungen vorgenommen wird und daß der Saldo des Haushalts (einschließlich aller Maßnahmen auf dem Gebiet der Besteuerung und der Ausgabepolitik, die diesen Saldo herbeiführen sollen) an den Erwartungen hinsichtlich der Zahlungsbilanz, der privaten Investitionen und des privaten Verbrauchs orientiert wird.

In der — alljährlich von der Bundesbank veröffentlichten — Untersuchung über die *Vermögensbildung und ihre Finanzierung* wird für den Sektor Staat (ebenso wie für die übrigen Sektoren) der jeweilige Finanzierungsüberschuß bzw. das Finanzierungsdefizit ermittelt. Ausgangspunkt ist die sog. Ersparnis des Staates, d. h. der Überschuß der laufenden Einnahmen des Staates über die laufenden Ausgaben. Sie wird (nach Abzug des Saldos der Vermögensübertragungen) der Sachvermögensbildung des Staates (eigene Investitionen abzüglich Abschreibungen) gegenübergestellt. Der verbleibende Saldo (er war im Falle des Staates in allen Jahren positiv) ist der sog. Finanzierungsüberschuß, dessen Verwendung im einzelnen — Veränderung der Forderungen

bzw. der Verpflichtungen — nachgewiesen wird¹¹. Von dem Saldo der Kassenrechnung unterscheidet sich der Finanzierungssaldo vor allem dadurch, daß die hohen Darlehen, die der Staat in allen Nachkriegsjahren zur Förderung der privaten Investitionstätigkeit (Wohnungsbau, Landwirtschaft, Zonenrandgebiete, Schiffsbau u. dgl.) gewährt hat, nicht als Ausgaben betrachtet, sondern als Verwendung des Überschusses angesehen werden. Das ist, da es sich bei dieser Rechnung um eine Vermögensrechnung (genauer: eine Vermögensveränderungsrechnung) handelt, folgerichtig. Diese Darlehen zählen also, obwohl sie aus Haushaltsausgaben stammen, in gleicher Weise zu den Geldforderungen des Staates wie z. B. die bei der Bundesbank eingelegten Kassenmittel, die eine reine Überschußverwendung darstellen. Für den jeweiligen Haushalt ist eine Unterscheidung allerdings sehr wesentlich. Wird er auf Grund der Gesetzgebung dazu gezwungen, jährlich Milliardenbeträge für solche Ausleihungen in den Haushaltsplan einzustellen, so muß er hierfür, ebenso wie für seine laufenden Ausgaben oder für seine eigenen Sachinvestitionen, Deckungsmittel beschaffen. Die aus der Ausgabe resultierende Forderung ist — anders als die aus Kassenüberschüssen vorgenommenen Anlagen — für die Dauer der meist sehr langfristigen Darlehngewährung nicht liquidierbar. Daß auch hinsichtlich der ökonomischen Wirkungen große Unterschiede zwischen den aus Haushaltsausgaben zum Zwecke der Förderung der privaten Investitionstätigkeit entstandenen Forderungen und den „freien“ Forderungen, die je nach der Art der Anlage zu einer totalen oder teilweisen Geldstillegung führen kann, bestehen, sei nur angedeutet. Bei der Verschuldung der Haushalte, die in dieser Rechnung den Forderungen gegenübergestellt wird, ist der Gesichtspunkt der Verpflichtung und nicht der der volkswirtschaftlichen Wirkung des Verschuldungsvorgangs maßgebend. Aus diesem Grunde werden auch alle durch gesetzliche Neuregelungen ad hoc geschaffenen Schulden, z. B. die Deckungsfordernungen im Rahmen der Altsparerregelung, die Auslandsschulden (Londoner Abkommen), die Anleiheablösungsschulden gemäß Kriegsfolgenschlußgesetz, in die Rechnung über die Vermögensbildung und ihre Finanzierung einbezogen, obgleich dem Staat durch diese Schulden keine neuen Mittel zufließen.

Es handelt sich also bei den Ergebnissen dieser „Finanzierungsrechnung“ für den Sektor Staat nicht um Budgetsalden, sondern um den Einbau der aus der staatlichen Tätigkeit resultierenden Veränderung von Forderungen und Verpflichtungen in eine volkswirtschaftliche Fi-

¹¹ Vgl. die Aufsätze über die Vermögensbildung und ihre Finanzierung, die in der Regel in den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank für Juni veröffentlicht werden, ferner den Aufsatz „Methodische Erläuterungen zu den Berechnungen über die Vermögensbildung und ihre Finanzierung“, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Dezember 1961, S. 13 ff.

nanzierungsrechnung. Ich will auf die von Prof. Senf angeschnittene Frage nicht eingehen, welche der in dieser Rechnung ausgewiesenen Veränderungen „Ursache“ und welche „Folge“ sind, d. h. ob z. B. die Überschüsse des Staates „schuld“ an den Zahlungsbilanzüberschüssen oder an der anfänglich nur geringen privaten Vermögensbildung waren. Wesentlich ist, daß diese Rechnung bedeutsame Einblicke in das Zusammenwirken der einzelnen Sektoren vermittelt und daß sie Anlaß für eine grundsätzliche Neuorientierung der Wirtschafts- und der Finanzpolitik geben kann. Ich darf daran erinnern, daß die Ergebnisse dieser Rechnung: der hohe Anteil des Staates an der gesamten Vermögensbildung sowie der zeitweise hohe Anteil der Selbstfinanzierung an der privaten Investitionstätigkeit und — daraus resultierend — der relativ niedrige Anteil der privaten Haushalte am Vermögenszuwachs zu Diskussionen geführt haben, auf Grund deren neue Maßnahmen steuerpolitischer und vermögenspolitischer Art eingeleitet wurden.

Zusammenfassend möchte ich betonen: So wesentlich die Sozialproduktberechnung und die Vermögensrechnung auch für die Beurteilung der Wirkungen finanzpolitischer Maßnahmen sind und so wichtig sie für die Orientierung der Finanzpolitik (sowie der gesamten Wirtschaftspolitik) an den voraussehbaren Entwicklungstendenzen der Konjunktur in der jeweils neuen Budgetperiode auch werden können, so sind sie als solche doch keine Budgetsalden. Ihren Ausdruck wird eine konjunkturorientierte Finanzpolitik immer nur im *Haushaltsplan* selbst finden, wobei der Saldo (Überschuß oder Fehlbetrag) das Ergebnis der verschiedenen finanzpolitischen Maßnahmen auf der Einnahme- und der Ausgabeseite darstellt. Aus diesem Grunde möchte ich mir den Vorschlag erlauben, die nun beginnende Diskussion an der Forderung meines Vorredners, den Haushaltsplan in ökonomischer Hinsicht aussagefähig zu machen, zu orientieren.

Finanzwissenschaftliche Deckungsgrundsätze

Prof. Dr. Dr. h. c. Rudolf Stucken

Deckungsgrundsätze sind Sollsätze für das Verhalten in der Frage der Deckung öffentlicher Ausgaben durch öffentliche Einnahmen. Es kann sich dabei handeln um Sollsätze, die der Gesetzgeber für die eigene öffentliche Körperschaft festgelegt hat; solche Sollsätze finden wir beispielsweise in den Verfassungen und den Haushaltordnungen von Bund und Ländern; allerdings handelt es sich da um Kautschukparagraphen, die einen weiten Spielraum für das Verhalten lassen. Weiterhin finden wir solche Deckungsregeln für Kommunen in den Gemeindeordnungen und in Erlassen von Kommunalaufsichtsbehörden. Aber das, womit wir uns hier beschäftigen wollen, liegt auf einem anderen Brett. Wir wollen sprechen von den Deckungsregeln, die von den Vertretern der *Finanzwissenschaft* für das finanzwirtschaftliche Verhalten aufgestellt werden; also der Vertreter der Finanzwissenschaft wendet sich hier mit Forderungen an die Finanzpraxis, sich bei der Deckung öffentlicher Ausgaben so und nicht anders zu verhalten. Als bald taucht dann die Problematik auf, ob der Wissenschaftler sich bei der Aufstellung solcher Sollsätze noch im Rahmen der Wissenschaft bewegt, ob er als Wissenschaftler spricht oder aber als politischer Mensch, der er ja auch noch ist, oder, mit anderen Worten, ob Sollsätze mit objektiver Gültigkeit, mit Gültigkeit gegenüber jedermann, aufgestellt werden können. Glücklicherweise brauchen wir aber die ganze Problematik der „Werturteile“ nicht aufzurollen, sondern wir können uns auf die Feststellung beschränken, daß es sich bei den Deckungsgrundsätzen um sogenannte „Technische Werturteile“ handelt, um Aussagen über Handlungsweisen zur Erreichung eines gegebenen Ziels, und der wissenschaftliche Charakter solcher technischen Werturteile ist doch seit Max Weber kaum bestritten worden.

Das oberste Ziel, das letztlich fast allen Autoren vorschwebt, ist kurz formuliert: höchstmögliche Förderung und geringstmögliche Störung des Volks- und Staatslebens, und zwar nicht nur in der Gegenwart, sondern auch in der Zukunft. In der Ausdeutung dessen, was als höchstmögliche Förderung und geringstmögliche Störung des Volks- und Staatslebens anzusprechen ist, haben sich dann allerdings im Laufe der Zeit gewisse Wandlungen vollzogen, es dominieren im Denken immer gewisse fördernde oder schädigende Wirkungen, die man erlebt hat,

die also in die Erfahrungswelt eingegangen sind. Die älteren Autoren standen vornehmlich unter dem Eindruck der Schädigungen des Volks- und Staatslebens durch übermäßige Kreditdeckung der Ausgaben; es war in die Erfahrung eingegangen, daß dies zum Staatsbankrott oder zur Inflation führen kann. Die neueren Autoren lassen sich demgegenüber oft genug ausschließlich von der Einsicht in die Schädigungen des Volks- und Staatslebens, die von der Unterbeschäftigung ausgehen, und von der Einsicht in die fördernden Wirkungen, die eine Kreditnahme des Staates auf das Wirtschaftsleben im allgemeinen und auf die Beschäftigung im besonderen auszuüben vermag, leiten. Die älteren Autoren ließen sich weiterhin von der Erfahrung leiten, daß die zur finanzpolitischen Entscheidung Berufenen — übrigens gleichgültig, ob absolute Fürsten, Diktatoren einer moderneren Ausprägung oder Gesetzgeber, die nach demokratischen Spielregeln handeln — dahin tendieren, einen relativ großen Teil der Ausgaben durch Kredit zu decken; demgemäß formulierten sie ihre Deckungsgrundsätze in der Regel dahingehend, daß Kredite nur innerhalb der und der Grenzen genommen werden „dürfen“; demgegenüber sagen neuere Autoren gewöhnlich, daß im Hinblick auf die obengenannten volkswirtschaftlichen Zielsetzungen unter den oder den Bedingungen Kredite genommen werden „sollen“; und erst die Erfahrungen mit überhitzter Konjunktur, mit schleichender oder galoppierender Geldentwertung haben auch in diesen Kreisen eine Ergänzung der Lehre in den Vordergrund geschoben, nämlich daß unter bestimmten volkswirtschaftlichen Bedingungen Kredite *nicht* genommen werden sollen.

Wird nun also auch von der neueren Richtung betont, daß es Bedingungen gibt, unter denen Kredit nicht genommen werden soll, bleibt doch ein weiterer tiefgreifender Unterschied der beiden Richtungen. Die älteren Autoren waren beeindruckt von der Tatsache, daß der Kredit eine Deckungsart ist, die finanzielle Lasten für die Zukunft schafft, d. h. Kredite müssen verzinst und meist auch getilgt werden, das bedeutet für die Zukunft eine zusätzliche Ausgabe, die gedeckt werden muß. Sie nehmen die Frage sehr ernst, ob die erforderliche Einnahme dafür immer zur Verfügung sein wird oder beschafft werden kann, wobei sie davon ausgehen, daß die Steuer zumindest ein recht ungelenkes Instrument der Einnahmebeschaffung ist. Für die extremen Vertreter der neueren Lehre sind diese Vorgänge im öffentlichen Haushalt uninteressant, sie zweifeln, daß güterwirtschaftlich gesehen überhaupt eine Verschiebung der Lasten von der Gegenwart auf die Zukunft im Falle der Kreditnahme Platz greift; das reale zukünftige Volkseinkommen werde durch die Verzinsung und Tilgung der in der vorangegangenen Zeit aufgenommenen öffentlichen Kredite nicht gemindert, sondern nur anders verteilt; jedenfalls gelte das für Inlandsanleihen.

Ich habe hier die beiden Arten von Lehren in größtmöglicher Reinheit und Gegensätzlichkeit herausgearbeitet. Ich glaube allerdings, daß niemand von den Teilnehmern die eine oder die andere Lehre *rein* vertritt. Zur Charakterisierung der Lehren könnte man davon sprechen, daß es sich bei der ersten Art um eine „finanzpolitisch“ orientierte, bei der zweiten Art um eine „volkswirtschaftlich“ orientierte Lehre handelt.

Was heute in den Kreisen der Vertreter der Finanzwissenschaft in der Bundesrepublik an diesbezüglichen Lehren vertreten wird, ist wohl dadurch zu charakterisieren, daß eine Verbindung des finanzpolitischen und des volkswirtschaftlichen Gesichtspunktes Platz gegriffen hat. Ich bilde mir ein, selbst zur Verbreitung dieser Art der Betrachtung durch meine Veröffentlichungen einiges beigetragen zu haben. Die Absage an eine nur finanzpolitisch ausgerichtete Kreditpolitik der öffentlichen Hand ist in dem ersten Absatz der sogenannten Frankfurter Thesen des Wissenschaftlichen Beirates des Bundesfinanzministeriums klar zum Ausdruck gebracht worden. Ich zitiere:

„Jede, selbst eine nur auf fortgesetzten Budgetausgleich gerichtete Finanzpolitik übt eine Wirkung auf die konjunkturelle Entwicklung und auf das volkswirtschaftliche Wachstum aus. Diese Wirkung ist um so größer, je umfangreicher der öffentliche Gesamthaushalt ist. Auch wenn bei der Finanzpolitik die Konjunkturentwicklung nicht bewußt beachtet oder die Annahme gemacht wird, Finanzpolitik könne konjunkturneutral sein, werden z. B. das Wachstum der öffentlichen Haushalte im Verhältnis zum Wachstum des Sozialprodukts und die Wandlungen der einzelnen Ausgabearten, vornehmlich der öffentlichen Investitionen, sowie der einzelnen Einnahmearten für den Ablauf der Konjunktur von großer Bedeutung sein.“

Die Absage an eine nur volkswirtschaftlich ausgerichtete Kreditpolitik der öffentlichen Hand ist in den Frankfurter Thesen zwar nicht zum Ausdruck gekommen, hat aber in den Verhandlungen des Wissenschaftlichen Beirats wiederholt ihren Niederschlag gefunden, am stärksten wohl bei den Verhandlungen und in dem Gutachten „Zur gegenwärtigen Problematik der Gemeindefinanzen“. In diesen Verhandlungen hat beispielsweise die sogenannte gemeindliche Schuldengrenze eine erhebliche Rolle gespielt.

Die Berücksichtigung beider Gesichtspunkte, des finanzwirtschaftlichen wie auch des volkswirtschaftlichen Gesichtspunktes, bringt uns nun aber in ein eigenartiges Dilemma. Unter ausschließlicher Berücksichtigung des finanzwirtschaftlichen Gesichtspunktes läßt sich eine Reihe von „sicheren“ Fällen herausarbeiten, in denen die Kreditnahme zu keinen Schwierigkeiten für die Ordnung des öffentlichen Haushaltes oder, besser gesagt, für die weitere Erfüllung der öffentlichen Aufgaben

führt. Solche sicheren Fälle beruhen einerseits auf der Art der Verwendung der Kreditmittel und andererseits auf erkennbaren Entwicklungen des Gesamthaushaltes in einem zukünftigen Zeitraum. Aber diese sicheren Fälle reichen möglicherweise nicht aus, um auch dem volkswirtschaftlichen Gesichtspunkt gerecht zu werden, z. B. in einer Depression größerer Ausmaßes. Die Erfahrung hat nun gelehrt, daß über die sicheren Fälle hinaus eine Schuldenbelastung vielfach tragbar ist; denken Sie etwa an die Erfahrungen, die man in einigen Ländern, z. B. in den USA, mit einer großen Kriegsschuldenbelastung gemacht hat. Der Spielraum jenseits der sicheren Fälle ist nun aber nicht eindeutig festzustellen, jedenfalls bleibt also beim Hinausgehen über die sicheren Fälle ein Risiko, wohingegen bei Kreditnahmen im Rahmen der sicheren Fälle logisch einsehbar ist, daß die zukünftige Aufgabenerfüllung nicht gestört wird. Um dieses Risiko möglichst klein zu machen und andererseits doch dem volkswirtschaftlichen Gesichtspunkt gerecht zu werden, lassen sich dann gewisse Thesen formulieren; dazu gehört beispielsweise die Forderung, nur bei gewissen Arten von öffentlichen Körperschaften über die sicheren Fälle hinauszugehen, bei anderen, z. B. den Gemeinden, aber nur im Rahmen der sicheren Fälle Aktivität zu entfalten. Ich komme darauf noch zurück.

In meinen verschiedenen einschlägigen Arbeiten¹ habe ich seit 1927 einen Katalog von sicheren Fällen herausgearbeitet, wobei ich, abweichend von den früheren Autoren, die Sicherheit der Tragbarkeit vornehmlich mit gewissen erkennbaren Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushaltes begründet habe. Ehe ich Ihnen diesen Katalog kurz vorführe, will ich auf einige entgegenstehende Auffassungen eingehen, die nach meiner Überzeugung ungeeignet sind, das hier vorliegende Problem zu lösen. Ich muß wohl auf diese entgegenstehenden Auffassungen eingehen, denn ich kann ja nicht allgemein erwarten, daß Sie meinen Münchener Vortrag, den ich bei der Vierzigjahrfeier des Bayerischen Prüfungsverbandes öffentlicher Kassen gehalten habe, gelesen haben; soweit Sie ihn doch gelesen haben, bitte ich, die Wiederholung zu entschuldigen.

Die Tragbarkeit von Schuldenbelastungen scheint mir völlig offen zu bleiben, wenn man sich auf den Standpunkt der Pay-as-you-use-Finanzpolitik stellt, wie sie etwa von Musgrave im Handbuch der Finanzwissenschaft vertreten, von Haller in seinem Lehrbuch weitgehend übernommen worden ist, wozu er dann allerdings in seinem Beitrag zur Teschemacher-Festschrift wesentliche Einschränkungen gebracht hat.

¹ Grundsätze für die Anleihepolitik, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 57. Bd. 1927, S. 746 ff. Kredit als finanzwirtschaftliches Deckungsmittel, Finanzarchiv N. F. 5. Bd. 1938, S. 529 ff. Finanzwissenschaftliche Dekungegrundsätze und konjunkturpolitische Postulate (zus. mit W. Sies), Finanzarchiv N. F. 12. Bd. 1950/51, S. 616 ff.

Nach der Pay-as-you-use-Lehre sollen die Steuerzahler im Falle von Kapitalausgaben der öffentlichen Körperschaft nicht alsbald mit dem ganzen Betrag in Anspruch genommen werden, sondern die Zahlungen sollen sich über den Zeitraum der Nutzung der Anlage verteilen; die Aufbringung des Kapitalbetrages soll also zunächst auf dem Kreditwege erfolgen. Mit dieser Lehre sind gewisse Gerechtigkeitsvorstellungen verbunden; es sei ungerecht, der jetzt lebenden Generation die ganze Last aufzubürden, wenn auch noch weitere Generationen diese Einrichtungen nutzen können. Es ist etwas Seltsames an diesen sogenannten Gerechtigkeitsvorstellungen: Wie kommt es nur, daß man so klar sieht, was man selbst für die kommende Generation leistet, und daß man blind ist für das, was die vorangegangenen Generationen uns hinterlassen haben, wovon wir Nutzen ziehen und was die vergangenen Generationen längst definitiv gedeckt haben. Wenn wir uns auf den Boden der Gerechtigkeitsvorstellungen stellen, dann müssen wir m. E. sagen: Wir nutzen in großem Maß Bauten und Einrichtungen, die von vergangenen Generationen geschaffen und auch definitiv gedeckt worden sind; also haben wir die Verpflichtung, einen solchen Bestand nicht nur zu erhalten, sondern auch zu mehren und die Ausgaben dafür definitiv zu decken. Auf die vorher genannten Gerechtigkeitsvorstellungen fällt nun aber noch ein besonderes Schlaglicht aus der Erkenntnis, daß so nur eine beschränkte Zeit verfahren werden kann — sicherlich gilt das für die Gemeinden —, daß dann die Schuldengrenze erreicht ist und man also nach anderen Maximen handeln muß. Entspricht ein Verhalten wirklich den herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen, das darauf hinausläuft, daß man es sich einige Jahre etwas leichter macht, so daß dann die Betroffenen es nachher um so schwerer haben, weil nach Erreichen der Schuldengrenze auch noch immer Bauten und Einrichtungen geschaffen werden müssen, aber nicht mehr durch Kredit gedeckt werden können, während selbstverständlich der Schuldendienst für die früher aufgenommenen Kredite geleistet werden muß? Aber halten wir vor allem daran fest, daß für die Tragbarkeit solcher Kredite mit der Pay-as-you-use-Lehre überhaupt nichts gesagt ist.

Eine andere scheinbar einleuchtende Lehre stützt sich auf gewisse Gliederungen, die man bei dem Rechnungswerk der öffentlichen Körperschaften vorgenommen hat. Es handelt sich hier um die Einteilung in vermögenswirksame und vermögensunwirksame Ausgaben, und man will dann für vermögenswirksame Ausgaben Kredit als Deckungsmittel für zulässig erklären. Vielleicht schreckt man allerdings doch vor so weitgehenden Folgerungen zurück und will dann die Kreditdeckung auf bestimmte Arten oder einen bestimmten Teil von vermögenswirksamen Ausgaben beschränken, nämlich auf Investitionen, insoweit es sich dabei um eine Mehrung des Bestandes handelt, also Kreditdek-

kung für die Nettoinvestition. In der Privatwirtschaft ist es ja auch so, daß man für die Nettoinvestition Kredit im allgemeinen als zulässig erklärt; also sollte das wohl auch für die öffentliche Wirtschaft gelten.

Nun sind solche Analogieschlüsse natürlich immer etwas fragwürdig, und man tut gut zu prüfen, ob es sich hier überhaupt um vergleichbare Tatbestände handelt. Soweit es sich um werbende Anlagen der öffentlichen Hand dreht, kann man wohl die Vergleichbarkeit mit privaten werbenden Investitionen als gegeben betrachten. Aber wie steht es mit der Fülle von Investitionen in Straßen, Schulen, Verwaltungsgebäuden, Krankenhäusern, militärischen Anlagen usw. — Adolph Wagners staatswirtschaftlichen Kapitalanlagen —, bei denen von einem werbenden Charakter nicht die Rede sein kann, die sich vielmehr dadurch auszeichnen, daß ihre Erhaltung und Nutzbarmachung noch Folgekosten entstehen läßt, die den öffentlichen Haushalt belasten. Das ist doch offensichtlich etwas ganz anderes, und deshalb liegt es doch zum Greifen nahe, daß man hier mit einem Analogieschluß zu Fehlurteilen gelangen muß. Auch nach meiner Lehre gibt es Fälle, wo solche Investitionsausgaben durch Kredit gedeckt werden können. Aber man muß das dann besonders begründen, der Charakter als Investition reicht dafür nicht aus. Die Untersuchungen über die Verschuldungsgrenze bei einer Vielzahl von Gemeinden hat übrigens gezeigt, daß bei Kreditdeckung der Nettoinvestition diese Verschuldungsgrenze innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren vielfach erreicht worden ist.

Ich komme nun zu meinem Katalog von sicheren Fällen, in denen durch Kreditnahme die weitere Erfüllung öffentlicher Aufgaben gleicher Dringlichkeit nicht gefährdet wird. Ich teile diese sicheren Fälle in zwei Gruppen ein, von denen die eine Gruppe durch die Art der Ausgabe bestimmt wird, ich bediene mich also insoweit einer Methode, der sich auch die älteren Autoren wie Adolph Wagner bedient hatten. Die andere Gruppe von Fällen leite ich aus Gesamtbewegungen des Haushaltes der in Frage stehenden öffentlichen Körperschaft ab, wie ich das erstmalig in meinem Aufsatz „Grundsätze für die Anleihepolitik“, der 1927 im Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik erschien, getan habe. Aus der unterschiedlichen Begründung für die beiden Gruppen ergibt sich sodann ein wesentlicher Unterschied in den Aussagen über die beiden verschiedenen Gruppen von Fällen: Während bei der ersten Gruppe Anleiheakkumulation sich als durchaus tragbar erweist, bietet die Begründung für die zweite Gruppe von Fällen keinerlei Grundlage für die Annahme, daß Anleiheakkumulation tragbar ist, also weitere Anleihen aufgenommen werden können, ehe ältere Anleihen getilgt sind.

Ausgehend von der Art der Ausgabe läßt sich sagen: Kreditaufnahme und auch eine Häufung von Krediten gefährdet die Ordnung des öffent-

lichen Haushaltes oder die weitere Erfüllung der öffentlichen Aufgaben nicht, sofern die Kredite der Finanzierung von rentablen Kapitalanlagen dienen. Dabei ist für den Charakter als rentable Kapitalanlage maßgebend, daß neben den sonstigen Kosten, die ordnungsmäßig errechnet werden sollen, auch die Lasten, die mit dem Schuldendienst für die aufgenommenen Kredite verbunden sind, durch die dank der Kapitalinvestition erzielten Mehreinnahmen gedeckt sind. Dieser Forderung wird Genüge getan nicht nur bei Kapitalinvestitionen in werbenden Betrieben, sondern auch bei manchen anderen Investitionen, z. B. im Rahmen von Gebührenhaushalten, insoweit die Mehreinnahmen wirklich die oben genannten Aufwendungen decken. Andererseits kann man nicht allgemein sagen, daß von öffentlichen Körperschaften gegebene Darlehen, z. B. zur Förderung des Wohnungsbaus, stets den oben genannten Anforderungen genügen, wenn nämlich die Darlehen zu Zinssätzen hinausgegeben werden, die hinter denen zurückbleiben, die die öffentliche Körperschaft selbst für die genommenen Kredite zahlen muß; jedenfalls kann dann nur ein Teil dieser Darlehen, der übrigens einfach zu errechnen ist, als rentable Kapitalanlage angesprochen werden. Ich rechne zu den rentablen Anlagen auch solche Anlagen, die Erhöhungen der Steuereinnahmen der öffentlichen Körperschaften mit Sicherheit erwarten lassen; denken Sie an Anlagen zur Erschließung von Industriegelände, das zur Förderung der Industrieansiedlung möglicherweise zu Preisen abgegeben wird, die keine unmittelbare Rentabilität der Anlage bringen. Aber bei diesen Anlagen muß die „finanzwirtschaftliche Rentabilität“, wie ich es nenne, natürlich sorgfältig geprüft werden, zumal die Ansiedlung von Industriebetrieben der öffentlichen Körperschaft bekanntlich nicht nur zusätzliche Steuereinnahmen, sondern auch zusätzliche Lasten bringt.

Ich komme nun zum zweiten Teil der Fälle, der bestimmt ist durch mit Sicherheit zu erwartende Veränderungen des Gesamthaushaltes der öffentlichen Körperschaft im Laufe der Zeit. Es handelt sich hier darum, daß durch Kreditnahme ein Ausgleich geschaffen wird zwischen Perioden, in denen die öffentlichen Gesamtausgaben dahin tendieren, über die öffentlichen laufenden Einnahmen hinauszusteigen, und solchen Perioden, in denen die Gesamtausgaben dahin tendieren, hinter den laufenden Einnahmen zurückzubleiben. Es lassen sich einige typische Fälle herausarbeiten:

a) Wir haben es zu tun mit einem öffentlichen Haushalt, der für ein Jahr aufgestellt ist und ausgeglichen ist, bei dem aber im ersten Halbjahr die Gesamtausgaben die laufenden Einnahmen überschreiten, während im zweiten Halbjahr mit Einnahmen, die die Ausgaben überschreiten, zu rechnen ist. Hier ist offensichtlich nichts dagegen einzubwenden, daß im ersten Halbjahr Kredit genommen wird, sofern dieser

im zweiten Halbjahr — mit Zinsen — zurückgezahlt werden kann. Die Kreditnahme ermöglicht uns dann also, auf eine Synchronisierung von Einnahmen und Ausgaben auch in Teilen des Haushaltsjahres zu verzichten. Dieser Fall ist als für Kreditdeckung geeignet schon immer anerkannt gewesen; er ist auch deshalb besonders geeignet, weil dank der Existenz des Haushaltsplanes, und weil es sich um bekannte „Saisonschwankungen“ handelt, die Lage besonders übersichtlich ist. Man hat es nur unterlassen, dieselbe Betrachtungsweise auch auf längere Zeiträume als eine Haushaltsperiode anzuwenden. Das tun wir nun in den folgenden Fällen:

b) Es gibt Zeiten, in denen die steuerlichen und sonstigen laufenden Einnahmen „nachhinken“. Das hat sich mit besonderer Deutlichkeit nach der Markstabilisierung von 1923 gezeigt, als die Besteuerungsgrundlagen erst neu erarbeitet werden mußten. Auch aus strukturellen Gründen mögen die Steuereinnahmen zeitweilig anomal niedrig sein — wir erlebten das nach dem zweiten Weltkrieg und der Währungsreform in Zusammenhang mit den Kriegszerstörungen. Wenn dann für die Folgezeit mit Sicherheit mit einer günstigeren Haushaltsslage gerechnet werden kann, insbesondere aufgrund wachsender Steuereinnahmen, dann erscheint auch hier eine zeitweilige Kreditnahme gerechtfertigt.

c) Zeiten schlechter Konjunktur sind auch Zeiten ungünstiger Haushaltsslage; mit der Verbesserung der Konjunktur verbessert sich auch die Haushaltsslage. Denn mit der Verschlechterung der Konjunktur tendieren die Steuereinnahmen zum Sinken, die Ausgaben, insbesondere die auf sozialem Gebiet, zum Steigen; umgekehrt in der Zeit des Konjunkturanstiegs. Würde man, statt Kredit zu nehmen, in der Zeit der Konjunkturverschlechterung die Ausgaben mindern oder die Steuern erhöhen, so würde man mit einer solchen Finanzpolitik einer weiteren Konjunkturverschlechterung Vorschub leisten. Ich glaube, mit dieser schon 1927 vertretenen Erkenntnis immerhin etwas für eine konjunkturpolitisch richtige Finanzpolitik getan zu haben. Das Problem ausreichender finanzpolitischer Aktivität zur Überwindung schlechter Konjunkturen ist allerdings bei einer Kreditinanspruchnahme in dem hier gegebenen Rahmen möglicherweise noch nicht gelöst; ich komme darauf noch zurück und betone, daß es sich hier zunächst um die Herausarbeitung der „sicheren“ Fälle handelt.

d) Es gibt Haushaltsperioden, in denen die Ausgaben sprungartig steigen, weil einzelne große Bauten in Angriff genommen werden, wobei die begründete Aussicht besteht, daß nach Vollendung dieser Bauten die Ausgaben wieder auf die bisher übliche Höhe zurückgehen. Hier kann der Kredit dazu dienen, die Ausgabespitzen abzuschneiden, eine kontinuierliche Steuerpolitik durchzuhalten, um die Kontinuitätsstörungen zu vermeiden, die mit plötzlichen großen Veränderungen der

Steuersätze verbunden sind. Dieser Punkt ist von besonderer Bedeutung für kleinere Gemeinden, bei denen große Bauaufwendungen nur in einem zeitlichen Abstand von Jahren in Frage kommen.

Ich gebe zu, daß die Haushaltslage und ihre Veränderung in den Fällen b) bis d) nicht so klar zu übersehen ist wie im Fall a), wo es sich um den Ausgleich innerhalb einer Haushaltsperiode handelt. Aber man kann ja zumindest für den Fall zeitweiliger großer Steigerung der Ausgaben durch große Bauten etwas für die Transparenz tun, nämlich durch Aufstellung eines Finanzplanes für eine Reihe von Jahren.

Leider ist es nun mit der Herausarbeitung der sicheren Fälle allein noch nicht getan. Ich habe ja darauf hingewiesen, daß zur Überwindung einer Depression größeren Ausmaßes Kreditnahme im Rahmen der sicheren Fälle möglicherweise nicht ausreicht. Heißt das nun, daß man angesichts des Risikos, das mit dem Hinausgehen über die sicheren Fälle verbunden ist, in solcher Lage auf eine ausreichende Bekämpfung der Unterbeschäftigung verzichten muß? Das hieße doch, daß man wegen der Gefahr einer Schädigung des Volks- und Staatslebens in der Zukunft, die auftreten kann, aber nicht auftreten muß, auf die Bekämpfung einer aktuellen Schädigung des Volks- und Staatslebens, nämlich durch die Unterbeschäftigung, Verzicht leistet. Letzten Endes können wir wohl gar nicht als Wissenschafter die Entscheidung treffen, ob die gegenwärtige Schädigung durch Unterbeschäftigung und die damit verbundenen Nachteile für das wirtschaftliche Wachstum schwerer wiegen als die Gefahren, die bei heute verstärkter Kreditnahme für die Zukunft heraufbeschworen werden. Aber wir können doch wohl in unserer Eigenschaft als Wissenschafter etwas darüber aussagen, bei welchem heutigen Verhalten dabei die Gefahren für die Zukunft am geringsten sind; und wir können auch als Wissenschafter im Hinblick auf die Zielsetzung, auf die das Handeln ausgerichtet ist, sagen, daß die Finanzpraxis von diesen Erkenntnissen zur Herabminderung des Risikos Gebrauch machen soll.

Als erste dieser Erkenntnisse möchte ich herausstellen, daß Kreditnahmen, gegen die unter dem Gesichtspunkt der Tragbarkeit keine Einwendungen zu erheben sind, möglichst auf solche Zeiten verschoben werden sollen, in denen sie auf Einkommen und Beschäftigung günstig zu wirken vermögen; vorausgesetzt, daß nicht durch diese Verschiebung überwiegende Nachteile in anderen Beziehungen entstehen. Dieser Satz richtet sich besonders gegen ein durchaus verbreitetes Verhalten der öffentlichen Körperschaften, nämlich Investitionen in solchen Zeiten durchzuführen und dafür auch Kredite in Anspruch zu nehmen, in denen die Steuereinnahmen hoch sind, also in Zeiten guter Konjunktur.

Weiterhin lassen sich Aussagen darüber machen, bei welchen Arten von öffentlichen Körperschaften das Risiko, das mit dem Hinausgehen

über die sicheren Fälle zur Depressionsbekämpfung verbunden ist, am geringsten ist. Ich glaube eindeutig sagen zu können, daß das Risiko beim weitesten Verband (dem Staat) geringer ist als bei den engeren Verbänden. Ich bin bereits in früheren Arbeiten zu dem Ergebnis gekommen, daß nur der Staat, nicht aber die Gemeinden und Gemeindeverbände, über die sicheren Fälle hinausgehen soll oder darf. Für diese unterschiedliche Forderung an den Staat einerseits und die Gemeinden andererseits spricht eine ganze Reihe von Gründen, wohingegen ich Gründe dafür, daß gerade die Gemeinden über die sicheren Fälle hinausgehen sollen, nicht gefunden habe. An einschlägigen Gründen möchte ich nennen:

a) Beim Staat läßt sich bezüglich der Wirkung zusätzlicher Ausgaben auf das Einkommen der Bevölkerung mit einem höheren Multiplikator rechnen als im Falle der Gemeinde. Die Herausgabe seitens des Staates wird sich in der Regel nur in beschränktem Maß auf Auslandsgüter erstrecken, zumal in einer Volkswirtschaft mit vielseitiger eigener Produktion. Aber bei der Gemeinde ist von vornherein damit zu rechnen, daß ein Teil der Ausgabe gar nicht der Gemeindebevölkerung zufließt, sondern zur Anschaffung von Sachgütern erfolgt, die außerhalb der Gemeinde produziert werden; nur bei Beschränkung auf sogenannte Notstandsarbeiten wird man auch in der Gemeinde den Anteil der Ausgabe, der der eignen Gemeindebevölkerung zukommt, relativ hoch ansetzen können. Das Einkommen, das den Gemeindegäbern dann tatsächlich zufließt, wird seitens der Gemeindegäber großenteils zum Kauf von Gütern und Leistungen verwandt, die nicht in der Gemeinde, sondern außerhalb der Gemeinde produziert werden. Beim Staat wäre es nicht besser, wenn er in ebenso großem Maß „auslandsabhängig“ wäre; aber das kommt ja praktisch nicht vor und gilt schon gar nicht von unserer westdeutschen Volkswirtschaft. Aus diesen Gründen rechne ich also mit einem höheren Multiplikator beim Staat als bei der Gemeinde. Steht nun das zusätzliche Steueraufkommen, das erhöhtem Einkommen der Bevölkerung zu danken ist, in einem bestimmten gleichen Verhältnis zu der Einkommenssteigerung, so ergeben sich schon auf dieser Grundlage beim Staat relativ stärker vermehrte Steuereinnahmen als bei der Gemeinde; die mit der Kreditnahme für die Zukunft verbundenen Lasten sind deshalb beim Staat leichter tragbar.

b) Die soeben gemachte Annahme, daß Staat und Gemeinde in gleicher Weise am wachsenden Einkommen ihrer Bevölkerung durch erhöhte Steuereinnahmen partizipieren, trifft ja aber in der Wirklichkeit nicht zu. Einerseits bezieht doch jedenfalls der Staat einen größeren Vomhundertsatz der Einkommenssteigerung als Steuer als die Gemeinde. Andererseits folgt das Steueraufkommen beim Staat, der über die Einkommensteuer, die Umsatzsteuer und die speziellen Verbrauchs-

abgaben verfügt, viel schneller und eindeutiger der Einkommenssteigerung, als das bei den Gemeinden der Fall ist, deren Hauptsteuern die Gewerbesteuer und die Grundsteuer sind. Je weniger nun aber Ausgaben zur Depressionsbekämpfung sich in erhöhten Steuereinnahmen niederschlagen, um so größer ist das Risiko, daß die Anleihebelastung die fort dauernde Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Körperschaft gefährdet.

c) Schon der finanzielle Zusammenbruch einiger weniger Gemeinden gefährdet den Kredit für alle Gemeinden. Es ist also von größter Bedeutung, daß auch einzelne Gemeinden sich nicht mit Kreditnahme übernehmen, das heißt aber, daß ihnen klare Grenzen für die Kreditnahme gesetzt sein sollten, wie sie im Rahmen der sicheren Fälle wohl gegeben sind, nicht aber, wenn über die sicheren Fälle hinausgegangen wird.

Ein weiterer Fragenkomplex taucht auf, wenn wir untersuchen, inwie weit der Staat einerseits und die Gemeinden andererseits an den „Liquiditätsgrundsatz“ gebunden sind. Dieser besagt ja, daß die formelle Fristigkeit der Schulden beachtet werden soll und daß kurzfristige Schulden nur eingegangen werden sollen, insoweit auch eine kurzfristige Abdeckung möglich ist. Ich vertrete den Standpunkt, daß der Liquiditätsgrundsatz für die Gemeinden unverändert aktuell ist, daß jedoch der Staat, sofern es volkswirtschaftlich geboten ist, Kredite auch kurzfristig nehmen kann, obwohl er sie möglicherweise nur in längeren Fristen abdecken kann. Wenn wir zwar an die Gemeinden mit der Forderung herantreten, den Liquiditätsgrundsatz im Handeln zu beachten, nicht aber an den Staat, so beruht das darauf, daß bei der engen Verflechtung von Staat und Notenbank, auch wenn diese formell selbstständig ist, dem Staat letztlich die Hilfe der Notenbank zur Verfügung steht, nicht aber den Gemeinden. Man wende dagegen nicht ein, daß dann mit Hilfe der Notenbank vielleicht ein Staatsbankrott abgewehrt wird, daß dafür dann aber eine Währungszerrüttung Platz greift. Die Notenbank kann in einer allenfalls auftretenden „Klemme“ dem Staat helfen, ohne daß die Währung nach innen oder außen darunter leiden muß, notfalls auch einmal auf Kosten der Kredite an die private Wirtschaft; es gibt doch schließlich ein Instrumentarium der Notenbank zur Beherrschung der Geldschöpfung.

Diese Einstellung zur Frage des Liquiditätsgrundsatzes zieht nun möglicherweise tiefgreifende weitere Folgen für die Frage der konjunkturpolitischen Aktivität von Staat und Gemeinde nach sich. Wenn nämlich die Gemeinden für die gewollten Investitionen nur längerfristige Kredite nehmen dürfen, dann fragt sich, ob von einer Wirkung auf Einkommen und Beschäftigung überhaupt die Rede sein kann. Ich erinnere hier an meine Lehre vom „gespaltenen Kreditmarkt“. Soweit wir es

mit einem solchen zu tun haben — und das war in der Bundesrepublik mindestens bis zum Jahre 1958 der Fall —, ist möglicherweise damit zu rechnen, daß die Kreditnahme der öffentlichen Hand in langfristiger Form private Investitionen verdrängt, die ihrerseits auf langfristige Kredite angewiesen sind — Ehrlichs kreditabhängige Investitionen. Inzwischen hat sich nun auch in der Bundesrepublik einiges im Verhalten der Banken geändert, und es ist deshalb möglicherweise so, daß auch von Investitionen der öffentlichen Hand, die längerfristig finanziert werden, eine konjunkturpolitisch gewollte Wirkung ausgeht. Aber man beachte, daß das nicht ohne weiteres gegeben, sondern von dem bankmäßigen Verhalten abhängig ist.

Ich kann mir denken, daß es viel erfreulicher wäre, wenn man die Grenze für die Kreditdeckung scharf umrissen hingestellt bekäme. Eine solche scharf umrissene Grenze würde sich wahrscheinlich auch leichter in der Praxis durchsetzen — auch wenn sie falsch wäre.

Aber die komplexe Zielsetzung — finanzwirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Natur — in Zusammenhang mit der Tatsache, daß über die sicheren Fälle hinaus in unbestimmtem Umfang noch Kreditdeckung tragbar ist, bringt es mit sich, daß man mit einer einfachen und leicht einprägsamen Lehre nicht auskommt. Die Zeiten sind vorüber, in denen Karl Theodor v. Eheberg lehren konnte, daß Kredit nur für rentable Zwecke genommen werden solle. Wir wissen doch heute, daß die Volkswirtschaft, auch im Falle der viel gepriesenen sozialen Marktwirtschaft, ohne finanzpolitische Aktivität möglicherweise nicht auf hohen Touren gehalten werden kann, und wir müssen deshalb nach Wegen suchen, wie eine solche Aktivität sinnvoll realisiert werden kann.

Bemerkungen zu dem Referat von Professor Dr. Stucken

Von Professor Dr. Werner Ehrlicher

Herr Stucken hat mir anheimgestellt, im Anschluß an die Verlesung seines Referates selbst dazu Stellung zu nehmen. Ich darf mir erlauben, auf drei Punkte einzugehen:

Der 1. betrifft die Kriterien der Deckungsgrundsätze,
der 2. die Systematik der „Deckungsfälle“,
der 3. die Verbindung zur Gliederung des Haushaltsplanes.

Ad 1: Herr Stucken stellt in seinem Referat zunächst die divergierende Beurteilung der öffentlichen Kreditnahme heraus, indem er die beiden Grenzfälle der traditionellen, rein finanzwirtschaftlich orientierten, und der modernen, rein volkswirtschaftlich orientierten Richtung konfrontiert. Die traditionelle Lehre entwickelt ihre Deckungsgrundsätze in erster Linie aus Kriterien, die mit der Verwendung des Kredits in Zusammenhang stehen; man könnte sie deshalb als *objektbezogen* bezeichnen. Die moderne Lehre geht — bei bewußter Vernachlässigung des einzelnen Objekts — von vornherein vom Gesamthaushalt aus und untersucht die Zulässigkeit bzw. die Notwendigkeit der Kreditfinanzierung eines Teiles der Gesamtausgaben im Hinblick auf die konjunkturelle Situation; man könnte daher hier von einer *konjunkturbedingten* Lehre sprechen.

Stucken bemüht sich um eine Synthese der beiden Richtungen, indem er auf der einen Seite die konjunkturelle Problematik einzubeziehen versucht, auf der anderen Seite den finanzwissenschaftlichen Aspekt dadurch berücksichtigt, daß er die Deckungsgrundsätze am Kriterium der Tragbarkeit des Kredits aufhängt. Von hier aus kommt er zu seiner Unterscheidung einer ersten Gruppe sicherer und einer zweiten Gruppe weniger sicherer Fälle der Kreditnahme.

Das konjunkturelle Problem wird im Falle II/3 — Ausgleich zwischen Jahren guter und schlechter Konjunktur — angeschnitten. Die Kreditnahme wird hier allerdings ausschließlich unter dem Aspekt der Überbrückung eines konjunkturell bedingten Einnahmeausfalls gesehen. Die Kreditnahme mit spezifisch konjunkturpolitischer Intention ist in Stuckens Lehre von den Deckungsgrundsätzen nicht ihrer Bedeutung entsprechend integriert. Erst nach der systematischen Darstellung der Fälle wird darauf eingegangen, daß die allgemeine wirtschaftliche

Lage es erfordern könne, über die in dieser Kasuistik aufgezählten Fälle hinauszugehen; mit Zurückhaltung wird aber betont, daß dann eine politische Entscheidung vorläge, für deren Begründung der Wissenschafter lediglich gewisse Gesichtspunkte beitragen könne. Was Stucken hierzu anführt — die Frage der zeitlichen Verteilung der Kreditnahme, die Art der öffentlichen Körperschaften, die aktiv werden dürfen, die unterschiedliche Beachtung des Liquiditätsgesichtspunktes — ist außerordentlich wichtig, wird aber in dieser Stellung als Anhänger zu der Lehre von den Deckungsgrundsätzen m. E. der Bedeutung des konjunkturrellen Aspekts in der Beurteilung der Kreditnahme gerade der zentralen öffentlichen Körperschaften nicht voll gerecht.

Angesichts der völligen Vernachlässigung des finanzwissenschaftlichen, deckungspolitischen Aspekts in den modernen Lehren hielte ich es gleichwohl für wichtig, dem von Stucken herausgestellten Kriterium der Tragbarkeit des Kredits eine zentrale Bedeutung zuzumessen. Man könnte an Stuckens Konzeption — und damit ja letztlich überhaupt an einer Lehre von den „Deckungsgrundsätzen“ — festhalten und doch eine engere Einbeziehung der konjunkturrellen Problematik erreichen, wenn man das Kriterium der Tragbarkeit in einem mehr dynamischen Sinne interpretierte. Dies wäre in der Weise möglich, daß man nicht nur die erkennbare Entwicklung des Gesamthaushalts berücksichtigt, sondern gerade auch die Entwicklung einbezieht, die durch die Kreditnahme ausgelöst werden soll.

Ad 2: Es würde sich dann eine gewisse Modifikation und Erweiterung der Stuckenschen Fälle ergeben; ich würde eine Drei-Gliederung vorschlagen: Die 1. Gruppe würde die Stuckenschen „sicheren“ Fälle umfassen, die auf die Art der Ausgabe abstellen und damit spezifisch objektbezogen sind; es handelt sich hier also um privatwirtschaftlich und finanzwirtschaftlich rentable Kreditnahme. In die 2. Gruppe wären jene Fälle einzureihen, deren Tragbarkeit in der normalen, übersehbaren Entwicklung des Gesamthaushalts begründet ist; hierher gehörten also die Stuckenschen Fälle II/1, 2 und 4 — Überbrückung im Rahmen des Haushaltjahres, Nachhinken der Steuereinnahmen und Abdeckung von Ausgabespitzen. In eine 3. Gruppe schließlich wären jene Fälle aufzunehmen, in denen die Kreditnahme mit dem Ziel einer Steigerung des Volkseinkommens erfolgt und deren finanzwirtschaftliche Rechtfertigung sich aus der erwarteten Steigerung der Steuereinnahmen herleiten läßt. Hier wäre eine weitere Differenzierung nach Unterfällen zu erarbeiten, wobei man an die Ursachen des konjunkturrellen Tiefstandes, seine räumliche, branchenmäßige Ausdehnung usw., anschließen könnte.

Ad 3: Von dieser Drei-Gliederung aus ließe sich vielleicht auch eine sinnvolle Verbindung der Lehre von den Deckungsgrundsätzen mit der

Frage der Gliederung des Staatshaushalts herstellen; denn die genannten drei Gruppen sind nicht nach äußereren Symptomen unterschieden, sondern die Kreditnahme wird für jede dieser drei Gruppen mit wesensverschiedenen ökonomischen Funktionen des Kredits begründet:

In der 1. Gruppe von Fällen steht die *Kapitalfunktion* des Kredits im Mittelpunkt; die Tragbarkeit ist hier in der privatwirtschaftlichen oder finanzwirtschaftlichen Rentabilität begründet.

Die 2. Gruppe von Fällen gründet auf der *Überbrückungsfunktion* des Kredits. Das Aufkommen der Tilgungsbeträge ist hier gesichert; die Zinszahlungen sind als die volkswirtschaftlichen Kosten für die Erfüllung dieser Überbrückungsfunktion anzusehen.

Die 3. Gruppe von Fällen schließlich stellt nochmals auf eine andere Funktion des Kredits ab; man könnte sie als die dynamische oder die *Expansionsfunktion* des Kredits bezeichnen. Die Kreditnahme soll eine Steigerung des Volkseinkommens bewirken; die Möglichkeit der Tilgung und Verzinsung ist in der Steigerung der Staatseinnahmen, die der Expansion des Volkseinkommens parallel läuft, begründet.

Ich glaube, daß sich von dieser Systematik aus Ansatzpunkte für eine Gliederung des Haushaltplanes finden lassen: Meine drei Fälle spannen ja gewissermaßen — wenn ich die bisherige Terminologie persiflirend gebrauchen darf — den Bogen von etwas recht Ordentlichem bis zu etwas recht Außerordentlichem, nämlich von der Kreditnahme für privatwirtschaftlich rentable Zwecke bis zur Incentivfunktion des Kredits.

Politische und institutionelle Probleme der Budgetgliederung

Von Prof. Dr. G ü n t e r S c h m ö l d e r s

Die Bestrebungen, die heute in Deutschland übliche Form der Präsentation des Haushaltplanes zu ändern, sind keineswegs lediglich formaler Natur. Sie finden ihre Motivierung in jener von F. K. Mann so bezeichneten „Ökonomisierung“ der Finanzwirtschaft, in jenem Wechsel der Finanzwirtschaft „vom Anteils- zum Kontrollsyste m“. Heute sind manche Autoren der Meinung, als seien die öffentlichen Finanzen nur unter dem Aspekt der ökonomischen Zweckmäßigkeit zu sehen und als seien auch für die Gliederung des Haushaltplanes institutionelle und Machtprobleme in keiner Weise maßgebend. Dagegen betont Senf in seiner Besprechung von Vialons „Haushaltsrecht“: „Die politische und rechtlich-institutionelle Seite des Haushaltswesens darf nicht außer acht gelassen werden, da sonst die theoretischen Erkenntnisse... im luftleeren Raum einer ‚economics of the moon‘ ein zwar logisches, aber irreales Leben führen würden¹.“

Im folgenden soll diesen institutionellen und politisch-psychologischen Problemen, die mit der Haushaltsgliederung zusammenhängen, die ihnen gebührende Beachtung zuteil werden.

Noch zur Zeit des „Anteilssystems“ erschien das Budget als konstante Größe im Sinne des Heinigschen „Normalbudgets“, das nur gelegentlich durch außerordentliche Ereignisse „angestoßen und geschüttelt“² wurde. Hinter dieser Auffassung stand die Vorstellung vom „ewigen Staat“; die „außerordentlichen“ Ausgaben hatten den Charakter der Seltenheit, und eben deswegen stellte man sie in einen „außerordentlichen“ Haushalt ein. Im Laufe der Entwicklung aber wurde der außerordentliche Haushalt zu einem regelrechten Politikum, da man dem außerordentlichen Bedarf, der sich neben dem Normalbudget herauskristallisierte, besondere Bewilligungen und — unter dem Druck der Stände resp. Repräsentativvertretungen — jährliche Beratungen zubilligte. Im 19. Jahrhundert wollte man dann „den politischen Konfliktstoff von der ‚normalen‘ Staatsfinanzverwaltung absondern; gelegentlich wurde das offen ausgesprochen“³; war diese nicht ohnehin Staatsgeheimnis, so sollte sie doch möglichst außerhalb der Kontrolle stehen.

¹ Senf, P., Bemerkungen zu Vialons ‚Haushaltsrecht‘, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 20, S. 319, Tübingen 1959/60.

² Heinig, K., Das Budget, 2. Bd.: Das Budgetwesen, Tübingen 1951, S. 421.

³ Heinig, K., Ebda., S. 58.

Wenn auch die Theorie stets — und nicht immer erfolgreich — versucht hat, die Begriffe „ordentlich“ und „außerordentlich“ voneinander abzugrenzen und die ordentlichen Ausgaben unter Finanzierungsgesichtspunkten ausschließlich dem Steuerhaushalt, die außerordentlichen Ausgaben dem Anleihehaushalt zuzuweisen, so glitzert doch der Begriff „außerordentlich“ in der Praxis „wie venezianisches Glas“⁴, um mit Heinig zu sprechen. Wird er bei den Ausgaben gern „einmalig“ genannt, so bedeutet er bei den Einnahmen besondere Steuern oder Anleihen oder sonstige Kreditoperationen: „vom Defizit her gesehen, umschreibt er die rettende Deckung, zum mindesten deren Illusion“⁵. Vollends in der Bundesrepublik ist die praktische Handhabung dergestalt, daß man Ausgaben, die in den außerordentlichen Haushalt gehören, innerhalb des ordentlichen Haushalts finanziert oder Mittel des ordentlichen Haushalts in den außerordentlichen als Einnahmen überweist, um Ausgaben des außerordentlichen Haushalts damit zu finanzieren.

In der Auseinandersetzung um die Neugliederung des Budgets wird mit Vorliebe auf das Beispiel der Vereinigten Staaten von Amerika hingewiesen. Dabei wird betont, daß die USA — wie auch andere Staaten — ohne ein außerordentliches Budget auskommen. Tatsächlich konnte man dort vor dem ersten Weltkrieg ein Einheitsbudget; doch wurde seit dem Kriege eine Tendenz sichtbar, bestimmte außerordentliche Ausgaben in Spezialbudgets zusammenzufassen, also budgetär zu verselbständigen⁶. Diese „Flucht aus dem Budget“ (Heinig) in netto-budgetierte gemischtwirtschaftliche Institutionen bedeutet letztlich eine Rückkehr zur Fondswirtschaft. Die Autonomie dieser „Government Corporations“ gegenüber dem Staatsbudget drückt sich nicht nur darin aus, daß sie wegen ihrer wirtschaftlichen Sonderaufgaben aus den allgemeinen jährlichen Beratungen und Bewilligungen und damit aus dem Budgetvoranschlag und der Budgetrechnung herausgelöst sind; sie legen darüber hinaus großen Wert darauf, hinsichtlich ihrer inneren Verwaltung, der Rechnungslegung und -prüfung von den staatlichen bzw. kommunalen Prüfungsbehörden frei zu sein. Im Jahre 1945 arbeiteten in den Vereinigten Staaten insgesamt 115 bundeseigene Sondervermögen mit über 20 Mrd. \$ Kapital und Staatsgarantien mehr oder weniger außerhalb des Staatsbudgets. Wenn sie auch zumeist ihre Entstehung der Tatsache verdanken, daß die Regierung gewisse Subventionsprogramme der parlamentarischen und öffentlichen Kontrolle entziehen wollte, so liegt doch gerade darin, daß diese Government Corporations neben anderen Rechten besonders die *Kreditautonomie* — verbunden mit staatlichen Garantiezusagen — besitzen, die Gefahr, daß

⁴ Heinig, a. a. O., 2. Bd., S. 428.

⁵ Ebda., S. 428.

⁶ Ebda., S. 338 ff. und 449 ff.

weite Bereiche staatlicher Verschuldung nicht der „ordentlichen“ verwaltungsmäßigen und politischen Kontrolle unterworfen sind. Dieser Umstand führte zum „Government Corporation Control Act“ vom 6. Dez. 1945, der bestimmte, daß alle Staatsgesellschaften künftig vom „General Accounting Office“ zu prüfen seien; darüber hinaus wurde die Verpflichtung jährlich aufzustellender Budgetvoranschläge und damit die exekutive Vorkontrolle durch das „Bureau of the Budget“ und die politische Kontrolle durch den Kongreß eingeführt.

Auch auf den *schwedischen* Staatshaushalt und seine Gliederung in ein Betriebs- und Kapitalbudget wird gern verwiesen; das Betriebsbudget enthält die „wirklichen“ Ausgaben, das Kapitalbudget die „Investitionsausgaben“. Doch ist diese Abgrenzung sehr eigenwillig, da z. B. die Straßenbauausgaben nicht als Investitionen angesehen, sondern als „wirkliche“ Ausgaben in das Betriebsbudget eingestellt werden. Andererseits ist auf die interessante Tatsache hinzuweisen, daß auch in Schweden gewisse Staatsaufgaben, die kapitalwirtschaftlicher Natur sind, in sogenannten Fonds, wie Luftfahrtfonds, Staatsschuldenfonds und Kreditfonds, verselbständigt wurden. Diese Fonds haben ihre eigene kaufmännische Rechnungsweise und sind sozusagen dem budgetären Prozeß vorangeschaltet; sie werden im Betriebshaushalt lediglich nettobudgetiert, wobei das Betriebsbudget mit einer Unterbilanz abschließen kann. Die Investitionsausgaben der einzelnen Fonds, d. h. die Unterschiede zwischen dem Investitionsbedarf und den selbst erwirtschafteten Mitteln (u. a. aus Krediten!), werden als Nettoinvestitionsbedarf aller Fonds ebenfalls mit dem Nettobetrag in den Kapitalhaushalt des Staates eingestellt. Ebenso wie in Amerika wurden auch in Schweden die Nachteile der Fondswirtschaft und Nettobudgetierung sichtbar, was dazu führte, daß die schwedische Regierung im Jahre 1949 aus dem Gefühl nichtzureichender Effektivität der Kontrolle — ähnlich wie vorher die Hoover-Kommission in Amerika — einen Untersuchungsausschuß einsetzte, der sich besonders den Fragen der Kontrollorganisation und -verwaltung widmete.

Auf der Einnahmeseite des Betriebsbudgets bzw. auf der Ausgabenseite des Kapitalbudgets stehen heute in Schweden mehr als 10 verschiedene staatliche Kapitalfonds, die im Jahre 1958/59 allein mit ihren Netto-Überschüssen nahezu 6 % der gesamten Einnahmen und mit ihrem Nettozuschußbedarf 7 % der gesamten Ausgaben im Kapitalbudget ausmachten⁷, gerade jene 6—7 % also, die auch in der Bundesrepublik der Anteil des außerordentlichen Haushalts am Volumen des ordentlichen Haushalts innehalt.

Betrachten wir zusammenfassend die im Ausland mit der Neugliederung des Budgets gemachten Erfahrungen, so stellt sich dabei heraus,

⁷ The Statesman's Year-Book, London-New York, Jg. 1960, S. 1396.

daß die Neuordnung des Budgets zu zwei Mißständen im politischen Bereich geführt hat. Dadurch, daß die Fonds budgetär verselbständigt sind und ihr Budget in eigener Regie planen, sind sie der *finanzpolitischen Willensbildung* des Staates entzogen. Hiermit hängt aufs engste das zweite Problem zusammen: Die Fonds nehmen den Charakter autonomer Parafisci an und stehen deshalb weitgehend außerhalb der *parlamentarischen Kontrolle*. Sowohl der „Government Corporation Control Act“ als auch die Einsetzung der schwedischen Untersuchungskommission sind nur als Folge dieser Entwicklung zu verstehen.

Für den Haushalt der Bundesrepublik wird seit längerem ebenfalls eine Neugliederung angestrebt. Hier sind die Vorschläge von Weichmann-Wawrczeck⁸ und Greuner-Helmert⁹ zu nennen.

Der Reformplan von Weichmann-Wawrczeck sieht eine Trennung des Budgets in einen Wirtschafts- und einen Finanzplan vor, wobei ersterer alle staatlichen Ausgaben zusammenfassen und nach Sachgebieten in Erscheinung treten lassen soll; der Finanzplan dagegen umfaßt die Aufbringungsseite des Haushalts. Der Wirtschaftsplan wird weiter untergliedert einerseits in einen *Verwaltungshaushaltsplan*, der den Exekutivhaushalt mit den Ausgaben für den laufenden Verwaltungsaufwand, den Investitionsaushalt mit den Investitionen in das Verwaltungsvermögen, den Fremdplanungshaushalt mit Allgemeinlasten wie Finanzausgleichsanteile, Kriegsfolgenhilfe usw. und letztlich die staatswirtschaftlichen Rückstellungen umschließt, und andererseits in einen *Finanzvermögenshaushalt*, der die Investitionen sowohl in das Sachvermögen als auch in das Kapitalvermögen aufnimmt. Ganz analog ist der Finanzplan gegliedert; er ist das auf den Wirtschaftsplan passende Gegenstück, das die Planungsgrundlage für die Deckung des Aufwandes bildet. Nach Auffassung der Autoren ist der so gegliederte Haushalt aber lediglich Planungsinstrument; daneben soll der nach Ministerien gegliederte Haushaltsplan als Instrument des Vollzugs und der Kontrolle bestehen bleiben. Der institutionelle Haushalt verliert somit die Funktion als Planungsgrundlage, und dadurch kann auch auf ein Extraordinarium verzichtet werden.

Der ehemalige Präsident des Bundesrechnungshofes, Oeftering, schreibt in diesem Zusammenhang¹⁰: „Die funktionale Gliederung hat ihre große Bedeutung für die Planung, indem sie querschnittartig durch alle Institutionen (Ministerien) bestimmte Ausgabenblöcke zusammen-

⁸ Weichmann, H., und Wawrczeck, C., Neuordnung der öffentlichen Haushalte, Hamburg 1952.

⁹ Greuner-Helmert, Vorschlag zur Neugestaltung des Bundeshaushaltsplans, in: Der öffentliche Haushalt, Bd. 1, S. 49 ff., Göttingen 1954.

¹⁰ Oeftering, H., und v. Schmiedeberg, V., Zur Frage des institutionellen oder funktionalen Haushalts, in: Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge, hrsg. von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Stuttgart 1957, S. 243—244.

faßt. Diese Querschnitte sind aber für die praktische Verwaltung einschließlich der Rechnungskontrolle und auch für die parlamentarische Einzelbehandlung des Haushalts nicht ohne weiteres brauchbar ... Den einzelnen Verwaltungsstellen können die Mittel nicht en bloc und zur Verwendung nach eigenem Ermessen zur Verfügung gestellt werden ... Das geht auch deshalb nicht, weil in der Demokratie das Parlament die Einzelzwecke und die für sie angesetzten Ausgabebeträge bestimmt und später ... kontrollieren will.“

Spricht Oeftering als Verwaltungsfachmann, so sieht Vialon das Problem aus der politischen Sicht, wenn er feststellt, daß der Funktionenhaushalt eine „Zerreißung natürlicher Einheiten“ ist: „Auch die Öffentlichkeit sieht diese organisatorische Gesamtheit (gemeint ist der institutionelle Haushalt); sie wird sich an etwas anderes nicht gewöhnen. Sie hat ein Gefühl für die Einheit, die sich in der Verantwortung eines einzelnen, insbesondere eines Ministers, für eine Vielheit verschiedenartiger Maßnahmen ausprägt. Die sachliche und parlamentarische Verantwortung ... sollte vom Haushaltspunkt nicht zerrissen werden“¹¹.

In der Praxis ist die Bundesfinanzverwaltung inzwischen der Forderung nach einem „Funktionenplan“ nachgekommen; seit einigen Jahren wird dem Bundeshaushaltsplan ein solcher regelmäßig gewissermaßen nachrichtlich beigegeben. Die Frage ist aber, ob bei strenger Durchführung des Funktionsgliederungsgedankens die Neuordnung des Haushalts in ein Betriebs- und Kapitalbudget empfehlenswert ist und somit die Abspaltung eines Extraordinariums entbehrlich wird. Sie ist nur zu beantworten nach dem Maßstab einerseits der politischen Willensbildung, andererseits der politischen und administrativen Kontrolle.

In einer parlamentarischen Demokratie ist das Problem der politischen Willensbildung äußerst vielschichtig. Die Grundfrage, ob Kollektiventscheidungen überhaupt geeignet sind, politische Probleme in staatsmännischer Weisheit oder wenigstens im Sinn der praktischen Vernunft rational und zweckmäßig zu lösen, ist oft bezweifelt oder schlechthin verneint worden. Auch der beachtenswerte Rollenwechsel, der sich im Laufe der Zeit vollzogen hat, indem das Parlament von einem knauseigenen Steuerbewilligungsgremium während der Feudalzeit zu einer ausgabefreudigen, um die Gunst der Wähler buhlenden Versammlung geworden ist, gibt Veranlassung zu untersuchen, welche Vorstellungen sich der einzelne Abgeordnete von den Wirkungen macht, die die von ihm beschlossenen Steuergesetze und Ausgabenbeträge zeigen.

Für jede politische Meinungsbildung ist ein gewisses „Denken in Zusammenhängen“ erforderlich, das so lange keine besonderen Anforde-

¹¹ Vialon, F. K., Wie kommen wir weiter?, in: Methoden neuzeitlicher Etatgestaltung, Bericht über eine Arbeitstagung am 30. April/1. Mai 1954 in Weinheim a. d. B., Mannheim 1954, S. 128.

rungen stellt, als seine Gegenstände zum Greifen anschaulich und im eigenen Lebenskreis unmittelbar zur Hand sind; mit zunehmender Entfernung und erhöhtem Abstraktionsgrad der Probleme wird das immer schwieriger. Diese Feststellung bewies eine im Jahre 1958 durchgeführte Befragung von 97 Bundestagsabgeordneten¹². Die Untersuchung befaßte sich mit dem Problem der Währungssicherheit und ihrer Behandlung durch die Parlamentarier und hätte wohl unter der Überschrift „die Politiker und der Haushalt“ kein besseres Ergebnis gezeitigt; es stellte sich ein erschütternder Mangel an Verständnis für die Zusammenhänge zwischen Finanz- und Währungspolitik sowie für gesamtwirtschaftliche Fragen heraus. Als Beweis läßt sich anführen, daß 49 % der Befragten die Notwendigkeit zusätzlicher Staatsausgaben für 8—10 Projekte unbefangen bejahten, daß aber zugleich von eben denselben Politikern, die gerade für zusätzliche Staatsausgaben eingetreten waren, 58 % ihre Zustimmung zur „Kürzung anderer Titel“ gaben, sobald wir die Frage nach Finanzierungsmöglichkeiten eben dieser Programme stellten. Zu dem Widerspruch zwischen diesen beiden Einstellungen kommt noch eine durchaus resignierende Stellungnahme der Parlamentarier gegenüber Wagners „Gesetz der wachsenden Staats-tätigkeit“ hinzu (S. 32 f. und S. 65 f.). So gelangen wir zu dem Schluß, daß auf diesem „Tummelplatz politischer Wünsche“ Erfahrung und Belehrung offenbar allein nicht genügend ausrichten; „sie müssen durch institutionelle (gesetzliche) Regelungen ergänzt, veranschaulicht und stabilisiert werden“. Die Untersuchung zeigte zudem, daß sich die Abgeordneten in einem verblüffenden Ausmaß an Schlagworten, markanten Ausdrucksweisen und Stereotypen orientieren; plausibel klingende, geschickt formulierte Schlagworte spielen mindestens als Mittel der politischen Orientierung eine wichtige Rolle bei der Meinungsbildung. In diesem Lichte besehen, wird die Feststellung Stammers¹³, daß die politische Willensbildung wie auch die öffentliche Meinung anschaulicher Alternativen bedarf, an denen sie sich formieren kann, nachdrücklich bestätigt.

Zu derselben Schlußfolgerung kommt auch Vialon, wenn er sagt, daß man in Form eines außerordentlichen Haushalts „dem Volk die Notwendigkeit höherer Opfer und ihren vorübergehenden Charakter besser zu Gemüte bringen“ kann¹⁴; dabei wird bewußt oder unbewußt der durchaus positive Wertakzent angesprochen, der dem Begriff „ordentlich“ im deutschen Sprach- und Gefühlsbereich anhaftet und den sich die Finanzpolitik hier im besten Sinne zunutze machen kann. Dieser

¹² Schmölders, G., *Die Politiker und die Währung*, Frankfurt/M. 1960.

¹³ Stammer, O., *Politische Soziologie*, in: Gehlen, A., und Schelsky, H., „Soziologie“, Düsseldorf-Köln 1955, S. 282.

¹⁴ Vialon, F. K., *Haushaltrecht*, Kommentar zur RHO, 2. Aufl., Berlin-Frankfurt/M. 1959, S. 43.

Wertakzent des Eigenschaftswortes „ordentlich“ sollte nicht ohne Not preisgegeben werden; eine Repräsentativerhebung über die Voraussetzungen und bisher erkennbaren Wirkungen der bundesdeutschen Finanzpublizität hat gezeigt, daß ein großer Prozentsatz der Staatsbürger und Wähler das Wesen guter Regierungskunst in einem „ordentlichen“ Wirtschaften und Haushalten mit den Steuergeldern erblickt¹⁵.

Die Unterscheidung in einen „ordentlichen“ und einen „außerordentlichen“ Haushalt bleibt also unter dem Aspekt der politischen Meinungs- und Willensbildung so lange nicht entbehrlich, wie keine bessere, d. h. plausiblere Alternative gefunden wird; es geht keinesfalls um die Rettung der Begriffe „ordentlich“ und „außerordentlich“ an sich, noch weniger um eine Rechtfertigung des Gebrauchs, den die Auguren heute bedenkenlos davon machen. Auch unter dem Aspekt der parlamentarischen und administrativen Kontrolle werden jedoch die beiden Begriffe so lange unentbehrlich sein, wie kein besseres Mittel gefunden wird, um der naheliegenden Versuchung, anstelle der unpopulären Steuer zur Kreditdeckung zu greifen, unübersteigbare Hürden entgegenzustellen, sei es, daß diese Hürden explizit in Gesetzesvorschriften eingebaut werden, sei es, daß es gelingt, den Begriff der „werbenden Zwecke“ ausreichend genau abzugrenzen oder den „außerordentlichen“ Bedarf in anderer Weise zu bestimmen. Eine gesetzliche Regelung etwa in Form eines Anleiheplafonds erweist sich unter dem Druck der Tagespolitik leicht als dehnbar oder wandelbar, wie das amerikanische Beispiel gezeigt hat. Auch die kautschukartige Bestimmung der „werbenden Zwecke“ in Artikel 115 GG war bislang kein hinreichend zuverlässiger Anhaltspunkt für die Zuordnung bestimmter Ausgaben zum kreditfinanzierten Teil des Haushalts, zumal weder Finanzwissenschaft noch Rechtsprechung oder Haushaltspraxis diesen Begriff bisher mit einem allgemein anerkannten Inhalt füllen konnten; zusammen mit dem Erfordernis eines „außerordentlichen Bedarfs“ bot die unpräzise Zweckbestimmung „für werbende Zwecke“ der bisherigen Haushaltspraxis einen willkommenen Freibrief für jegliche Art von Manipulationen der Finanzmasse.

Dennoch sollte man nicht in den Fehler verfallen, die Mißstände, die aus der augenblicklichen ungewöhnlichen Handhabung des Extraordinariums entspringen, diesem selbst zur Last zu legen und als seinem Wesen entsprechend zu bezeichnen. Wenn das Extraordinarium abgeschafft wird und der Kredit nur als Saldo zwischen den Ausgaben und der Summe der ordentlichen Einnahmen ausgeworfen wird, so bleibt für die Bestimmung der Höhe des Kredits kein Maßstab übrig, der dem Parlamentarier noch einsichtig ist. Daß ein Begriff, rational betrachtet,

¹⁵ Schmölders, G., Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft, Probleme der Finanzpsychologie, Hamburg 1960, S. 38 ff. und S. 143 f.

„sinnlos“ geworden ist, sagt nichts gegen die mögliche Präventivwirkung seiner Anwendung im politischen Bereich; es wäre viel besser, den tief eingewurzelten Begriff „außerordentlich“ unserem heutigen finanzwirtschaftlichen und wissenschaftlichen Standpunkt entsprechend mit Sinn zu füllen, um einen Begriff zu prägen, der als brauchbarer Maßstab für die politische Willensbildung und für die parlamentarische Kontrolle verwendet werden kann.

Für diese neue Sinngebung des Begriffs als Maßstab für die Zulässigkeit der Kreditaufnahme könnte man neben den rentablen Vorhaben, für die die Zulässigkeit der Kreditfinanzierung kaum bestritten ist, das alte Kriterium der „Einmaligkeit“ heranziehen, das heute in zweierlei Weise verwendet werden kann. Zunächst schließt es wie bisher Belastungen ein, die voraussichtlich nicht wiederkehren, wie z. B. Wiedergutmachungszahlungen oder Kriegsfinanzierung. Dabei sollten diese Ausgaben, wie H. Haller vorschlägt, nur dann berücksichtigt werden, wenn sie zu einer zeitweiligen Vergrößerung des gesamten Haushaltsvolumens führen¹⁶; einzelne „einmalige“ Ausgaben kommen in einem großen Haushalt jedes Jahr vor. Zum anderen könnte man damit den Teil des Budgets absondern, der der kurzfristigen Konjunkturtherapie dienen und mit Krediten finanziert werden soll. Damit wäre erreicht, daß man sich den Umfang dieser ad-hoc-Maßnahmen zuvor vergegenwärtigt; zugleich wäre die Kreditaufnahme auf kurzfristige Verwendungen beschränkt und hätte, richtig gehandhabt, die Tendenz, auch einmal wieder zurückzugehen. Würde sie trotz dieser Beschränkungen langfristig zunehmen, so wäre dies ein Indiz für falsche oder — im Falle säkularer Stagnation — notwendigerweise erfolglose Konjunkturpolitik, die zu einer Revision der gesamten, nicht nur der finanzpolitischen Maßnahmen führen müßte.

Für die finanzpolitische Meinungs- und Willensbildung wäre damit eine sinnvolle Einteilung der Ausgabenseite gegeben, die der Abgrenzung der Einnahmen in ordentliche und außerordentliche gegenüberstehen könnte. Sie enthielte als Relikt der klassischen „Deckungsgrundsätze“ noch die rentablen Investitionen; im übrigen würde die Entscheidung „Steuer oder Anleihe?“ nach der Situation des Haushalts getroffen.

Wenn eine solche Gegenüberstellung der Anleihefinanzierung und der entsprechenden Ausgabegruppen erwünscht und möglich ist, sollte sie aus Gründen der „Finanzpädagogik“ auch in einem gesonderten Teil des Haushalts vorgenommen werden, wie immer man diesen bezeichnen will.

¹⁶ Haller, H., Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 19, S. 72 ff., Tübingen 1958/59.

Kapital- und Investitionshaushalt¹

Von Prof. Dr. Horst Claus Recktenwald

I. Einleitung

Finanzwissenschaft und öffentliche Verwaltung haben schon früh versucht, das staatliche Brutto- und Reinvermögen sowie dessen Veränderung in einem Verzeichnis (Inventarliste) oder in einer bilanzähnlichen Rechnung (Staatliche Vermögensrechnung) zu registrieren und den Nachweis praktisch zu verwerten; hingegen ist die vollständige und gesonderte Erfassung der periodischen (meist jährlichen) Vermögenszu- und -abgänge im Staatsbudget, zum Beispiel innerhalb eines Kapitalhaushaltes, jüngeren Datums, wenn sich auch diese Ansätze in der Finanzgeschichte weit zurückverfolgen lassen. Sie interessieren indes in diesem Zusammenhang nicht.

Seit der Weltwirtschaftskrise haben sich Theorie und Praxis verstärkt bemüht, die Finanzierung und Nutzung des öffentlichen Vermögens im Budget möglichst geschlossen zu erfassen. Diese Bestrebungen sind nach und nach in fast allen Ländern in den Mittelpunkt jener praktischen² und theoretischen³ Reformen gerückt, deren Aufgabe es ist, das gesamte Haushaltswesen, namentlich die Funktionen und die Gliederung des Budgets, den veränderten politischen, ökonomischen, sozialen und technischen Bedingungen unserer modernen Wirtschaftsgesellschaft anzugeleichen. In sie ist ja der Staat heute in *sehr hohem Grade* und in einem *wechselseitigen* Verhältnis einbezogen (was mitunter übersehen wird), so daß überlieferte Vorstellungen von der unbedingten ökonomi-

¹ Grundgedanken des Anfang 1960 abgeschlossenen, inzwischen ergänzten Exposés sind in der Abhandlung: Das Kapitalbudget in finanz- und volkswirtschaftlicher Sicht, Recht und Staat, (Mohr) Tübingen 1962 enthalten.

² Vgl. u. a. J. R. Hicks, The Problem of Budgetary Reform, Oxford 1948, u. P. Senf, Artikel „Budget I Haushaltsplan“, in: HdSW., Bd. II, 1959; dort auch Literaturhinweise. Ferner ders.: Probleme der Gliederung des öffentlichen Haushaltes (nach funktionalen und ökonomischen Gesichtspunkten), in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushaltes, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1962, S. 128—142.

³ Vgl. u. a. H. Weichmann u. C. Wawrczeck, Neuordnung der öffentlichen Haushalte, Hamburg 1952; H. Hoover, Budgeting and Accounting. Ed. US-Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Washington 1949. Näheres siehe H. C. Recktenwald, Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 13, 3 (1962).

schen Neutralität der Staatsfinanzen und deren Budgetierung an der Schwelle einer „Gesellschaft im Überfluß“⁴ geradezu als *Anachronismus* empfunden werden.

Im wesentlichen zielen die Anstrengungen zu einer grundlegenden Reform des in vieler Hinsicht *antiquierten* Haushaltswesens darauf ab, die bislang weitgehend *unverbundenen* Vorgänge in der *Haushalt-, Vermögens- und Schuldenwirtschaft* möglichst vollständig zu erfassen, um sie zu koordinieren und im Etat sichtbar werden zu lassen. Beweggrund sind dabei nicht so sehr eine wirksamere Planung, ein verbesserter Vollzug oder eine verschärfte Kontrolle, obwohl manche Formen und Methoden geradezu mittelalterlich anmuten; vielmehr soll die tiefgreifende Umgestaltung des Budgetwesens in erster Linie der modernen Finanz- und der ihr letztlich übergeordneten Wirtschafts- und allgemeinen Politik zugute kommen.

Vieles ist hier — wie übrigens auf anderen Gebieten der normativen und positiven Finanzwissenschaft⁵ — in Fluß geraten, wenn auch nicht übersehen werden kann, daß das Haushaltswesen in der Bundesrepublik in dieser Hinsicht heute zu den rückständigsten in den westlichen Industrieländern zählt. Alle schüchternen Versuche einer selbst begrenzten Reform sind bislang in den Ansätzen steckengeblieben⁶.

Was nun die Diskussionen über die *Grundfragen* zum Kapital- und Investitionshaushalt anlangt, so gehen in Literatur und Praxis die Antworten zum Teil noch weit auseinander. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um folgende Probleme:

- (a) Ist es *finanz-*, weniger wirtschaftspolitisch überhaupt nützlich und zweckmäßig, im Haushalt die vermögenswirtschaftlichen Transaktionen von den laufenden Vorgängen zu trennen?
- (b) Für welche öffentliche Körperschaft (für den Zentralstaat mit Währungshoheit oder die Gemeinde oder für bestimmte staatliche Einrichtungen [Fonds]) ist diese Unterscheidung vorteilhaft? Und, bejahendenfalls,
- (c) welches sollte der Umfang, die Zusammensetzung und damit der *Charakter* eines Kapitalbudgets sein? Und schließlich:
- (d) Soll die zweigeteilte Gliederung im offiziellen Planungs-, Vollzugs- und Kontrollhaushalt oder nur in statistischen Sonderrechnungen vorgenommen werden?

Auf der Pariser Tagung des Institut International de Finances Publiques hat Peacock⁷ die heute noch oder wieder völlig offene Kernfrage

⁴ J. K. Galbraith, *The Affluent Society*, New York 1958.

⁵ Vgl. Recktenwald, a. a. O.

⁶ Vgl. Recktenwald, a. a. O., und u. a. K. M. Hettlage und F. K. Vialon in der zitierten Schrift: *Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts*.

⁷ A. T. Peacock, Diskussionsbeitrag in: *Public Finance*, Vol. X, 1 (1955) S. 481.

(a) so formuliert: ist die *schwedische Idee* des Kapitalbudgets tot? Er meint damit implicite die vorwiegend *haushaltspolitisch* motivierte Einführung eines Dopeletats. Die Antworten auf diese Gretchenfrage waren dort und sind heute noch äußerst unterschiedlich. Weniger kontrovers sind indes die Meinungen über Nützlichkeit (nicht über Methode!) einer gesonderten Kapitalrechnung für *gesamtwirtschaftliche* Zwecke, namentlich dann, wenn das Ziel angestrebt wird, Änderungen des staatlichen Vermögens endlich separiert und aufgegliedert nachzuweisen, anstatt sie, wie bislang üblich, als negative und positive „Ersparnis des Staates“ global zu erfassen und sie einfach summarisch-grob dem „Volkswirtschaftlichen Kapitalkonto“ zuzurechnen. Fruchtbare und entwicklungsfähige Ansätze hierzu liegen ja bereits vor⁸.

Aufgabe dieses Referates soll es nun sein, jene Probleme durchsichtig zu machen und für weitere Diskussionen gleichsam „aufzubereiten“, die entstehen, wenn die vermögenswirtschaftlichen Vorgänge im öffentlichen Haushalt gesondert berücksichtigt werden. Bei der ausgeprägten Gegensätzlichkeit der Ansichten erübriggt sich eine extreme oder gar provokative Formulierung. Die Fülle der anstehenden Fragen zwingt indes zur Abgrenzung. Daher beschränke ich mich auf die *finanz- und volkswirtschaftlichen* Aspekte, klammere mithin die politisch-institutionellen (einschließlich der haushaltsrechtlichen) Gesichtspunkte⁹ weitgehend aus. Ebenso werde ich die speziellen deckungspolitischen Gesichtspunkte in den Hintergrund treten lassen. Ferner muß ich mich vornehmlich auf *theoretisch-grundsätzliche* Zusammenhänge beschränken, weil selbst nur eine oberflächliche Berücksichtigung von (namentlich statistisch-buchungstechnischen) Einzelfragen, die bei der Zuordnung der verschiedenen Ausgabe- und Einnahmearten zum Kapitalhaushalt auftauchen, den sachlichen Rahmen dieser Studie sprengen würde. Was die Auswahl der von mir herangezogenen *Grundtypen* anlangt, so liegen ihr — bis auf eine Ausnahme — nur solche Rechnungen zugrunde, die in der Praxis bereits Verwendung gefunden haben. Dabei wird jeweils nur die elementare Struktur des Vermögenshaushaltes (unter Ausschluß aller Sonderheiten in der in- und ausländischen Haushaltspraxis) untersucht. Ich verkenne dabei weder Bedeutung noch Reiz, die darin liegen, die Ansatzpunkte für einen *echten* Kapitalhaushalt in der augenblicklichen deutschen Haushalts-, Vermögens- und Schuldenwirtschaft einmal systematisch zu erfassen, im übrigen eine Aufgabe, vor die sich alle Reformer gestellt sehen, die die aus vielen

⁸ Ich erwähne an dieser Stelle nur die grundsätzlichen und empirischen Beiträge in den Periodica „Wirtschaft und Statistik“ und „Wirtschaftsforschung“, ab 1960. Näheres später.

⁹ Vgl. zu den politischen Aspekten der *allgemeinen Gliederungsproblematik* des Budgets u. a. Senfs Ausführungen in „Probleme“, a. a. O., S. 13 ff.

Gründen unhaltbare Klassifikation in Ordinarium und Extraordinarium ablehnen und die nach neuen Lösungen suchen.

II. Die grundlegende Idee und die allgemeine Natur des Kapital- und Investitionshaushaltes

Die in Praxis und Schrifttum entwickelten Budgettypen und Budgetbezeichnungen sind so zahlreich und vor allem so verschiedenartig, daß es äußerst schwerfällt, zu einer allgemeinen Definition oder generellen Beschreibung und zu einer ordnenden, systematischen Übersicht zu gelangen, zumal die Rechnungen (1) nicht selten mehreren Zielen zugleich dienen und zumal (2) die jeweils angestrebten haushaltspolitischen oder analytischen Zwecke, die der Gliederung der Haushaltssumme zugrunde liegen, nicht immer deutlich genug zum Ausdruck gebracht werden oder zu erkennen sind. Das gilt insbesondere für manche realisierten Typen. *Senf*¹⁰ hält eine generelle Charakterisierung der Kapitalrechnungen wegen ihrer Verschiedenartigkeit sogar für nicht möglich. Um allein einen Eindruck von der verwirrenden Vielfalt der Etatbezeichnungen zu vermitteln, nenne ich unter anderen folgende deutsche Begriffspaare: Konsum- und Investitionsbudget, Steuer- und Anleihebudget, Verwaltungs- und Unternehmensbudget (etwa im Sinne von Hicks' „trading departments“ oder des „enterprise budget“), ferner Laufendes, Betriebs-, Operationsbudget einerseits und Kapital- oder Vermögensbudget andererseits.

1. Offene Fragen der begrifflichen Abgrenzung

Ich verwende hier die beiden am meisten benutzten Ausdrücke Laufendes und Kapital- oder Vermögensbudget, obwohl das Wort „laufend“ ebensowenig befriedigt, wie die unglückliche Bezeichnung „Kapital“. Beide Ausdrücke sind der angelsächsisch beeinflußten Terminologie der Nationalen Buchführung, also der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, entnommen. Sie drücken dort bekanntlich die Zugehörigkeit einer Einnahme oder Ausgabe zum Einkommens- oder laufenden Konto beziehungsweise zum Vermögensänderungskonto aus. „Laufend“ heißt mithin nicht etwa „regelmäßig wiederkehrend“ im Gegensatz zu „einmalig“. Ebenso doppelsinnig erscheint im Deutschen der schillernde Terminus „Kapital“. Reduziert man ihn mit Preiser¹¹ auf seinen in der modernen Wirtschaftstheorie ebenso wie in der betrieblichen Praxis verwandten Inhalt, nämlich auf „Finanzierungsmittel für Investitionen“, dann würde der Ausdruck „Kapitalbudget“ vorwiegend die Einnahme- oder Finanzierungsseite hervorheben, während die Be-

¹⁰ P. Senf, Budgetdefizite und Budgetüberschüsse, eine haushaltsrechtliche, finanzwirtschaftliche und ökonomische Betrachtung, in diesem Band, S. 11 ff.

¹¹ E. Preiser, Bildung und Verteilung des Volkseinkommens, Göttingen 1957.

zeichnung „Investitionsbudget“ mehr die Ausgabeseite in den Mittelpunkt rücken würde. Oft enthält aber der Investitionshaushalt in praxi nur die Investitionen in Sachen (einschließlich Vorräten) unter Ausschluß der Investitionen in Forderungen und Geld. Am besten geeignet wäre dann der Begriff „Vermögensbudget“, weil er umfassender ist. Indes ist auch er insofern ungenau, als er ja nur die Vermögensänderungen und nicht den Vermögensbestand beinhaltet. Letzterer wird bekanntlich in der staatlichen Vermögensrechnung oder Vermögensbilanz erfaßt. Aber dieser Einwand erscheint mir schwach, so daß ich dem Ausdruck Vermögensbudget den Vorzug zu geben tendiere. Es handelt sich hier mithin um eine noch offene terminologische Frage, die einer weiteren Abklärung bedarf. Sie ist insofern von untergeordneter Bedeutung, als hier die sachliche Abgrenzung der vermögenswirksamen Einnahmen und Ausgaben vom laufenden Haushalt unter dem Gesichtspunkt des Zweckes der jeweiligen Kapitalrechnung eingehend behandelt wird. Es kam mir nur darauf an, auf den unpräzisen Ausdruck „laufend“, vor allem auf den unglücklichen Terminus „Kapital“ hinzuweisen, der sich durch die angelsächsische Hintertür bei uns wieder eingeschlichen hat. Unheil wird er hoffentlich nicht mehr stiften, nachdem die „Begriffsnationalökonomie“ (Eucken) an Boden verloren hat und nachdem es heute üblich ist, den Begriff auf den jeweiligen Zweck und die Untersuchungsmethode abzustimmen.

2. Der allgemeine Charakter des Kapitalbudgets

Versucht man nun, die nach Bezeichnung, Umfang und Gliederung so unterschiedlichen Budgetklassifikationen vom *Theoretisch-Grundsätzlichen* her zu durchleuchten, um sie (a) auf einige Grundtypen zurückzuführen und um (b) zugleich ihre finanz- und/oder volkswirtschaftliche Aussagefähigkeit besser zu erkennen (und dies ist ein Hauptanliegen der Studie), so erscheint es zweckmäßig, zunächst nach der allgemeinen Natur und dem gemeinsamen Anliegen des Kapitalbudgets zu fragen. Die Antwort ist relativ einfach zu geben: Offensichtlich streben alle Kapitalbudgets, die kapitalwirtschaftlichen Vorgänge als Vermögensänderungen in der öffentlichen Finanzwirtschaft mehr oder weniger *vollständig* im Haushalt *gesondert* zu erfassen, sei es in den offiziellen Haushaltsplänen (also im ressortmäßig gegliederten Planungs-, Vollzugs- und Kontrollhaushalt, wie etwa in Schweden oder Südafrika), sei es in statistischen Um-, Ergänzungs- oder Zusatzrechnungen außerhalb des Etats oder als dessen Vorspann (wie das in vielen westlichen Ländern der Fall ist). Allgemeines Unterscheidungsmerkmal zwischen laufendem und Vermögenshaushalt ist dabei der *Zeitfaktor*. Grundsätzlich führen Kapitalausgaben zum Erwerb von Gütern und Diensten, die über das (willkürlich gewählte, aber konventio-

nell akzeptierte) Haushaltsjahr hinaus *voraussichtlich Nutzen stiftenden* werden, und zwar zunächst unabhängig von der Nutzform (z. B. Benutzung von Verwaltungsgebäuden oder Spielplätzen oder Erlös aus Verkäufen, Zinsen oder Dividenden). Laufende Ausgaben haben hingegen einen *kurzlebigen* Charakter; sie dienen zum Kauf von Gütern und Leistungen, die im Verlauf des Etatjahres gänzlich verzehrt werden und einmaligen Nutzen abgeben. Offensichtlich heben sich beide Gruppen von Ausgaben sowohl nach ihrer haushaltswirtschaftlichen und ökonomischen *Natur* wie auch nach ihrer *Wirkung deutlich* voneinander ab. Sie beeinflussen die staatlichen Leistungen und Lasten zukünftiger Etatjahre — ganz abgesehen von ihrem differierenden Einfluß auf und ihrer Bedeutung für bestimmte gesamtwirtschaftliche Größen — so unterschiedlich, daß allein schon der Grundsatz der „*budgetären Klarheit*“ eine solche Zweiteilung rechtfertigt, ja, wie Heinig¹² meint, erfordere. Die staatlichen Leistungen in den einzelnen Etatjahren lassen sich *insgesamt* und für *bestimmte Zwecke* (etwa Straßenbau oder Schulwesen) nur dann sinnvoll miteinander vergleichen, wenn die unterschiedliche Nutzungsdauer der erworbenen Güter und Dienste ausreichend berücksichtigt wird. Offensichtlich unterschätzt jede jährliche Berechnung der Staatsleistungen deren tatsächliche Kosten, wenn die laufenden Vermögensnutzungen unberücksichtigt bleiben¹³.

Damit ist der Charakter der Kapitalausgaben im Unterschied zu den laufenden Ausgaben ganz allgemein gekennzeichnet.

III. Spezielle Rechtfertigungsgründe für ein Kapitalbudget

Die beiden einschlägigen, in den Diskussionen um den Kapitaletat am häufigsten herangezogenen Studien der Vereinten Nationen¹⁴ sehen in der unterschiedlichen Natur der öffentlichen Ausgaben (allerdings eingeschränkt auf die erwartete Lebensdauer eines Gutes) einen hinreichenden Rechtfertigungsgrund für den Doppelhaushalt. Sie lehnen sogar jede begriffliche und institutionelle Abhängigkeit der öffentlichen Ausgaben von bestimmten Einnahmearten, insbesondere von Anleihen (oder, allgemeiner ausgedrückt, Krediten) strikt ab. Wörtlich heißt es im erstgenannten Bericht: „There is neither a conceptual nor an institutional link between the capital account and borrowing for purposes of asset acquisition“¹⁵. Eine wohl ähnliche Ansicht vertritt

¹² K. Heinig, Das Budget, Bd. II, Tübingen 1951.

¹³ Näheres weiter unten S. 80 ff.

¹⁴ United Nations, Budgetary Structure and Classification of Government Accounts, New York 1951, und, A Manual for the Classification of Government Accounts, New York 1956.

¹⁵ UN, a. a. O., S. 14.

*Neumark*¹⁶, der die primäre Aufgabe des zweigeteilten Budgets darin sieht, die rein formale „Struktur der öffentlichen Finanzwirtschaft klarer in Erscheinung treten zu lassen“, und der meint, daß mit der Zuweisung einer Ausgabe zu einem Haushaltstitel im laufenden oder Kapitalbudget die Deckungspolitik noch nicht *uno actu* entschieden sei.

Im Gegensatz hierzu stehen jene Begründungen eines Doppelbudgets, die das Zeitmoment auch auf der Einnahme- (der Kosten- oder Finanzierung-)seite mitberücksichtigen, um letztlich die *Nutzungsdauer* mit der finanziellen *Lastenverteilung* zeitlich abstimmen zu können. Hierzu zählen alle jene Rechnungen, die (a) aus deckungspolitischen Überlegungen eine Zweiteilung des Haushalts für erforderlich halten oder (b) eine zeitliche Verteilung der Kosten anstreben, um staatlichen Aufwand und damit Leistung für bestimmte Einzelaufgaben (etwa für Straßenbau oder Erziehung) sinnvoll zu erfassen und zweckgerecht zu beurteilen. Es handelt sich im zweiten Falle vorwiegend¹⁷ um jene Bestrebungen, die die Kapitalrechnung mit dem *funktional* gegliederten Haushalt zu verbinden trachten, während die erste und nach Zahl größte Gruppe die vermögenswirksamen Ausgaben von den übrigen separiert, um eine Verschuldung zu *rechtfertigen*. Ihr entschiedenster Verfechter ist *Musgrave*, der nur dann vom Einheitsbudget abgehen will, wenn Defizit oder Überschuß im laufenden Budget für die Deckungspolitik der Regierung von Bedeutung ist¹⁸.

Schließlich bleibt mir noch, jene Budgetklassifikationen heranzuziehen, die den zweigeteilten Haushalt aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen begründen und die insbesondere den *Beitrag des Staates* zur *realen* und *finanziellen* Vermögensbildung zu erfassen trachten. Bekanntlich haben diese von der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgehenden Neugliederungsbestrebungen die finanzwissenschaftliche Diskussion um das Kapitalbudget nach dem Zweiten Weltkrieg stark angeregt und befruchtet. Hier liegen auch meines Erachtens gewisse Ansatzpunkte für die Intentionen, die brüchig gewordenen „klassischen“ Grundsätze der Deckungspolitik auf eine breitere (*gesamtwirtschaftliche*) Basis zu stellen, wobei die Kriterien der gegenwärtigen und zukünftigen Einkommens- und Vermögensverteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft einerseits und zwischen den verschiedenen (wirtschaftlichen und sozialen) Gruppen andererseits mitberücksichtigt werden

¹⁶ Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., I, Tübingen 1952, S. 600 f.

¹⁷ Vorwiegend deshalb, weil jene Forschungen nur mittelbar hiermit zusammenhängen, die sich in jüngster Zeit um eine praktikable Theorie der öffentlichen (Einzel-)Investition bemühen. Hierzu mehr weiter unten.

¹⁸ R. A. *Musgrave*, The Nature of Budgetary Balance and the Case for the Capital Budget, in: American Economic Review, Vol. 29,2 (1939), S. 250 bis 271, und derselbe, The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, New York, Toronto, London 1959, S. 561.

sollten. Eine Überprüfung und Neuformulierung der *Prinzipien* der *Staatsverschuldung* scheint mir im übrigen längst überfällig zu sein.

IV. Grundtypen des Kapitalhaushaltes

Wenden wir uns nunmehr dem speziellen Charakter und den aus der jeweiligen Zielsetzung entstehenden Problemen der geschilderten Grundtypen des Kapitalbudgets zu, wobei wir die mehr allgemeinen und praktischen Probleme der zeitlichen und sachlichen *Abgrenzung*, der *Konsolidierung* (Kassenbudget) und der *Bewertung* teils einbeziehen, teils später gesondert betrachten.

1. Rechnung der zeitlichen Lasten- und Nutzenverteilung

Das umfassendste Kapitalbudget (mit allerdings vorwiegend theoretischem Charakter) ist jene Rechnung, die die Finanzierungsbeiträge oder finanziellen Lasten mit dem im Haushaltsjahr empfangenen Nutzen zeitlich abzustimmen und auszugleichen bestrebt ist. Im anleihefinanzierten Kapitalbudget stehen auf der Ausgabeseite die Kosten für alle Kapital- und Verbrauchsgüter, deren Nutzen erst in Zukunft anfallen, und zwar unabhängig davon, ob es sich um dauerhafte Vermögenswerte, wie Verwaltungsgebäude, Straßen oder Spielplätze handelt, oder um Ausgaben für Forschungs- oder Unterrichtszwecke (etwa an selbständige Institutionen), die keine Ersatzbeschaffung erfordern. Auch Ausgaben zur Steigerung der *menschlichen* Leistungsfähigkeit zählen hier zu den Grundlageninvestitionen. Auf der Einnahmeseite erscheint der finanzielle Aufwand für diese Zwecke. Er umfaßt neben den Abschreibungen den Verkaufserlös von staatlichen Vermögenswerten und Anleihepapieren (Nettoverschuldung). Die mit Steuern zu finanzierende laufende Rechnung schließt Ausgaben zum Erwerb von Gütern und Diensten mit einmaliger Nutzung ein, ferner Abschreibungen des staatlichen Vermögens im weitesten Sinne und die entsprechenden Schuldzinsen. Damit ist das Gerippe dieser Rechnung für unsere Zwecke genügend beschrieben. Schematisiert hat sie in Anlehnung an *Hansen/Perloff*¹⁹ und *Musgrave*²⁰ folgendes Aussehen:

Rechnung des zeitlichen Lasten- und Nutzenausgleichs (in Mill. DM)
Laufende Rechnung

Abgaben	100	Ausgaben für laufenden Nutzen	80
Fehlbetrag	0	Abschreibungen	10
		Zinsen	5
		Überschuß	5
	<hr/> 100		<hr/> 100

¹⁹ A. H. Hansen and H. S. Perloff, State and Local Finance in the National Economy, New York 1944, S. 209 ff.

²⁰ Musgrave, Theory . . ., a. a. O., S. 558.

Kapitalrechnung

Abschreibungen	10	Ausgaben für zukünftigen Nutzen
Verkauf von Vermögensgegenständen	4	(a) Erwerb von Vermögensgegenständen
Nettoschulden	11	(b) Andere Ausgaben
Reinzuwachs an Mitteln für zukünftigen Nutzen	5	Reinabnahme der Mittel für künftigen Nutzen
	<hr/> 30	<hr/> 0
		<hr/> 30

Ist der laufende Haushalt ausgeglichen, sind finanzielle Lasten und Nutzen in der Etatperiode aufeinander abgestimmt. Ein Defizit in der laufenden Rechnung weist einen Überschuß des empfangenen Nutzens über die laufenden Staatseinnahmen im Haushaltsjahr aus, umgekehrt verhält es sich bei einem Überschuß. Daß diese Abstimmung dem Wesen nach etwas anderes als der normale Haushaltssausgleich ist, brauche ich nicht zu betonen.

Diesem zuerst von Hansen und Musgrave entwickelten Budgettyp liegt die Idee des *zeitlich* (auch *generationsmäßig*) *gerechten Lasten- und Nutzenausgleichs* zugrunde, die natürlich wiederum mit der Vorstellung über eine gerechte Verteilung auf ökonomische und soziale Gruppen zusammenhängt. Sie läßt sich auf zweifache Weise verwirklichen:

Bei dauerhaften Anlagen sorgt die *Abschreibung* dafür, daß der Steuerzahler in jeder Fiskalperiode nur in Höhe der Jahresabnutzung belastet wird, die in die Staatsleistung eingeht. Der Erwerb der Anlagegüter wird mit Krediten finanziert, da er ja keine entsprechend hohen Kosten im Anschaffungsjahr bedeutet. Man zahlt entsprechend der Nutzung (daher auch *pay-as-you-use-Methode*).

Handelt es sich um einmalige Ausgaben für Güter, die keine Ersatzbeschaffung nach sich ziehen, dann dient die Anleihefinanzierung des Kaufes zusammen mit der Tilgung des Kredites (auf der Basis der jährlichen Nutzenstiftung) dazu, einen gerechten Ausgleich zwischen den Generationen herbeizuführen (*inter-generation-equity*).

Analog sollten auch Prämienzahlung und Leistung bei den Sozialversicherungen zeitlich koordiniert werden.

Dieser skizzierte Budgettyp ist zwar in keinem Land verwirklicht. Er dürfte auch in letzter Konsequenz namentlich in Industrieländern nicht durchführbar sein. Dennoch bietet das ihm zugrunde liegende Prinzip der Kostenverteilung mit Hilfe der Abschreibung oder Anleihetilgung drei Vorteile:

- (1) lassen sich mit dieser Methode die klassischen und neueren Grundsätze der Staatsverschuldung überprüfen,
- (2) wird mit Hilfe dieses Prinzips das Kapitalbudget *finanzwirtschaftlich* zu begründen versucht und

(3) zeigt ein Vergleich mit den übrigen praktikablen Budgettypen deren begrenzte Aussagefähigkeit.

Zu (1): Was die spezifischen anleihe- und deckungspolitischen Probleme anlangt, so liegt, wie eingangs erwähnt, ihre Behandlung außerhalb der Untersuchung. Ich verweise unter vielen anderen Beiträgen auf den von Stucken²¹ und insbesondere auf den Aufsatz von Nöll von der Nahmer²² im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften sowie auf die instruktive, klarend-kritische Abhandlung von Haller²³ in der Festgabe für Teschemacher im Finanzarchiv. Ganz generell lässt sich jedoch zur kredit- und deckungspolitischen Verwendbarkeit dieses Kriteriums sagen, daß mit seiner Hilfe — abgesehen von den praktischen Schwierigkeiten einer *konsequenteren* Verwirklichung — eine nota bene *allgemeine* Kreditfinanzierung von in Zukunft nutzenwirksamen Ausgaben (also auch von öffentlichen Investitionen im üblichen Sinne) nicht zu rechtfertigen, geschweige denn eine Verschuldungsgrenze zu ziehen ist. Insbesondere ist eine *innere* Schuldaufnahme der Zentralregierung, die *aktive Konjunkturpolitik* betreibt, mit dem Lastenausgleichsargument nicht zu begründen. Welche Last sollte zum Beispiel auch verteilt werden, wenn der Staat in einer anhaltenden Depression Produktivkräfte oder Güter für sich beansprucht, ohne die private Nachfrage somit zu beschneiden?

Das heißt jedoch nicht, daß das Argument des Lastenausgleichs im speziellen Falle, etwa bei einer *äußeren* oder *kommunalen* Verschuldung oder einer Kreditfinanzierung von Ausgabespitzen unter den klassischen Bedingungen der *Vollbeschäftigung* keine Bedeutung haben könnte. Stuckens Einwand, man denke beim Kriterium des Lastenausgleichs zuviel an den *gegenwärtigen* Aufwand für die Zukunft und vernachlässige offensichtlich die finanziellen Leistungen der Vergangenheit für die heutige Generation, trifft meines Erachtens dann nicht zu, wenn das Prinzip einmal eingeführt und die Nutzung auch des alten Vermögens in die Rechnung einbezogen ist. Im übrigen muß jede Neufassung der Verschuldungsgrundsätze, wie bereits eingangs²⁴ angedeutet, auf Kriterien zurückgreifen, die über die vorwiegend privatwirtschaftlich orientierten klassischen hinausgehen und die insbesondere auch die *Wirkungen* der Steuer oder der Anleihe (a) auf die Einkommens- und Vermögensbildung nach Umfang und Ort (beim Staat

²¹ R. Stucken und W. Sies, Finanzwissenschaftliche Deckungsgrundsätze und konjunkturpolitische Postulate, in: Finanzarchiv, N. F. 12 (1950/51).

²² R. Nöll von der Nahmer, Theorie des öffentlichen Kredits, in: HdsW, V, S. 329—343.

²³ H. Haller, Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 19, 1 (1959), S. 72—91.

²⁴ Siehe S. 79—80.

oder den Privaten) und (b) auf die Einkommens- und Vermögensverteilung (nach privaten Gruppen) einbezieht.

Die allerjüngste, ausgedehnte und noch anhaltende Diskussion in der amerikanischen Literatur über die These von *J. M. Buchanan* und anderen, wonach die künftigen Generationen die Last der Staatsschuld in Höhe der Zins- und Tilgungsraten wirklich zahlen und tragen, hat viel Licht in die komplizierten Zusammenhänge gebracht, allerdings ohne eine allgemein akzeptierte Lösung zu finden. Ich muß mich an dieser Stelle mit einem bloßen Hinweis auf *meinen* zitierten Aufsatz begnügen²⁵.

Zu (2): Lassen wir die deckungspolitischen Aspekte in den Hintergrund treten, so wird jede Kapitalisierung öffentlicher Ausgaben mit dem Ziel, mittels Abschreibung oder Amortisierung die Kosten entsprechend der erwarteten Lebens- oder Wirkungsdauer auf die einzelnen Etatjahre zu verteilen, *grundsätzlich* dort von Vorteil sein, wo die Gesamt- und/oder Einzelkapitalausgaben *unregelmäßig* anfallen. Wenn nämlich die gesamten Investitionsausgaben in jedem Jahr in gleicher Höhe anfallen, und zwar für möglichst viele Kapitalgüter mit durchschnittlich gleicher Lebensdauer, kurz: wenn die jährlichen Vermögensausgaben gleich den jährlichen Abschreibungen sind, würde es keinen Unterschied machen, ob die Kapitalkosten auf der Grundlage der *Kassenausgaben* oder auf der Basis der *angesammelten Abschreibungen* anhand einer Vermögensrechnung erfaßt und verbucht werden. In gewissem Sinne wird dann nach der ersten, natürlich einfacheren und billigeren Kostenmethode, nämlich Erst- und Ersatzbeschaffung mittels Steuern zu finanzieren, die volle Abschreibung jeweils auf einmal vorgenommen. Schwanken jedoch relativ große Investitionsausgaben erheblich, indem sie *sprunghaft* schrumpfen oder anwachsen, dann führen beide Methoden offensichtlich zu recht unterschiedlichen jährlichen Haushaltszahlen.

Entscheidend für die Beurteilung, ob das in der Privatwirtschaft übliche Prinzip der zeitlichen Kostenverteilung — sei es über Abschreibungen, sei es über Schuldentilgung, wie etwa beim Konsumentenkredit — unter *staatsfinanzwirtschaftlichen* Gesichtspunkten Vorteile hat, ist mithin in erster Linie das Schwanken der Investitionsausgaben im jeweiligen *konkreten* Haushalt. In der Regel, so kann man sagen, sind unregelmäßige Investitionen für einzelne Staatsaufgaben etwa im Rahmen eines politischen Programms und in *kleinen Gebietskörperschaften* (*Gemeinden*) *typischer* als für die Gesamtausgaben einer Zentralregie-

²⁵ Vgl. u. a. die Kontroverse in der AER im Anschluß an die provokative These von *W. G. Bowen*, *R. G. Davies* und *D. H. Kopf*, *The Public Debt: A Burden on Future Generations?*, Vol. L (1960), S. 701—706, und Vol. LI (1961), S. 132—143.

rung, wenngleich auch hier von einer Kontinuität der Kapitalausgaben im obigen engen Sinne nicht gesprochen werden kann. Diese relative Gleichmäßigkeit wird nämlich in der Praxis nicht selten dadurch erzwungen, daß die Lebensdauer öffentlicher Anlagegüter in der Absicht „gestreckt“ oder „gekürzt“ wird, die Ersatzbeschaffung mit den verfügbaren Finanzierungsmitteln für Investitionen in Einklang zu bringen (als Beispiel sei die bisherige „Lösung“ des Schulraumproblems genannt). Es kommt noch dazu, daß jede wechselnde staatliche Nettoinvestition zwangsläufig zu ungleichen Ersatzinvestitionen führt, wodurch die wesentliche Voraussetzung der zeitlichen Kosten- und Ausgaben-Gleichheit gestört wird. Am größten sind zweifellos die Unterschiede der beiden Kosten- und Buchungsmethoden in den Jahren unmittelbar nach der Einführung eines Kapitalbudgets, weil dann die Abschreibungen auf altes Staatsvermögen sprunghaft anfallen.

Je mehr Finanz- und allgemeine Politik an der *zureichend* genauen Kenntnis über die jährlichen Kosten bestimmter Regierungsprogramme (social costs) und ihrer dem Umfang nach (auch im Vergleich zu früheren Jahren) wechselnden Einzelposten sowie an der ökonomisch sinnvollen Verteilung von knappen verfügbaren Mitteln auf die konkurrierenden Staatsaufgaben unterschiedlicher Dringlichkeit interessiert sind und je weniger sie sich mit allgemeinen Globalzahlen als Richtschnur der finanzpolitischen Entscheidung zufriedengeben, um so mehr gewinnen offensichtlich die *theoretischen* Vorteile einer gerechten Kostenaufteilung und folglich eines Kapitalbudgets an *praktischer* Bedeutung.

Auf die *speziellen* Probleme, die sich mit der *Einführung* eines auf diesem Prinzip basierenden Kapitalhaushaltes ergeben, die ferner mit der schwierigen Schätzung der erwarteten Lebensdauer und Veralterung öffentlicher Einrichtungen, mit dem zeitlichen und wertmäßigen Auseinanderfallen von Ersatzbeschaffung und Abschreibung (*Lohmann-Rucht-Effekt*) sowie schließlich mit Geldwertänderungen oder/und der unterschiedlichen Verwendbarkeit einzelner Kapitalgüter verbunden sind, kann ich an dieser Stelle nur kurz hinweisen.

Zu (3): Ein unleugbarer Vorteil eines auf relativ genauer Kostenerfassung und -verteilung fußenden Vermögensbudgets liegt schließlich in der Erkenntnis, daß alle anderen Grundtypen des Kapitalhaushaltes einen zwar praktisch brauchbaren, aber inhaltlich zu *engen* Kapital- oder Investitionsbegriff verwenden, indem sie dem physiokratischen und (noch) Smithschen Irrtum unterliegen, nur den *realen* Vermögen sei eine künftige Produktivität beizumessen, kurz, indem sie der weitverbreiteten „Backstein- und Mörtel-Theorie“ zustimmen. Wie folgenschwer und kostspielig zum Beispiel die deutliche *Unterschätzung* von Investitionen im Erziehungs- und Fachausbildungswesen oder im Ge-

sundheitsdienst sein kann, das spiegeln die kritischen Gutachten wider, die über die Effizienz der Finanzhilfen in den wirtschaftlichen Planungen einiger Entwicklungsländer urteilen, wo den Investitionen für Großbauten und maschinelle Ausrüstungen zu einseitig Vorrang eingeräumt wird vor den Ausgaben etwa für eine solide fachliche Ausbildung auf mehr oder weniger breiter Grundlage. Auch mehrere amerikanische Studien über die künftigen Wachstumsbedingungen in Ost und West weisen auf die evidente Unterschätzung jener Grundlageninvestitionen im Westen hin, die, ganz allgemein ausgedrückt, der langfristigen Verbesserung der *menschlichen* Leistungsfähigkeit dienen.

Im übrigen hat mit der eben einsetzenden Renaissance der klassischen oder traditionellen Probleme der Finanzwissenschaft endlich auch jenes Gebiet das Interesse der Forschung gefunden, das *systematisch* nach *konkreten* Merkmalen, Kriterien und Methoden zur *Beurteilung* und *Auswahl* öffentlicher Projekte sucht. „Very little systematic work has been done on the development of practical criteria and procedures for appraising the justification, urgency, and priority of government programs for which expenditures are contemplated“; diese Ansicht G. Colms hat heute noch großenteils Gültigkeit, wenn auch inzwischen einige gute Beiträge unter anderem von O. Eckstein, J. V. Krutilla, E. F. Renshaw erschienen sind, in denen Nutzen-Kostenanalysen auf der Grundlage der *welfare*-Theorien zur Qualifizierung öffentlicher Objekte enthalten sind²⁶. Ich verweise an dieser Stelle auf die Beiträge in der lesenswerten Schrift des National Bureau of Economic Research, *Public Finance: Needs, Sources and Utilization*²⁷, vor allem auf jene von O. Eckstein und R. N. McKean.

2. Reinvermögensrechnung

Eine bedeutende Gruppe von Haushaltsrechnungen, die dem Lastenausgleichsprinzip angenähert und in der Praxis weit einfacher durchzuführen ist, engt den Begriff der Kapitalausgaben bis auf den Erwerb von dauerhaften Gütern (wie Gebäude und Straßen) sowie finanzielle Vermögensgegenstände ein, ohne dabei nach der Art der zukünftigen Nutzungen zu unterscheiden. Im laufenden Budget erscheinen somit alle Ausgaben, die sich nicht in dauerhaften Vermögensobjekten niederschlagen, unabhängig davon, ob sie in Zukunft direkt oder indirekt das Einkommen des Staates oder der übrigen Wirtschaftsbereiche erhöhen. Die anderen Etatposten bleiben im Verhältnis zum ersten Typ unverändert, so daß sich ihre Wiederholung erübrigert.

²⁶ Vgl. im einzelnen: Recktenwald, Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, a. a. O., S. 282 ff.

²⁷ Princeton 1961.

Im Abriß zeigt dieser Grundtyp folgendes Bild:

<i>Reinvermögensrechnung (in Mill. DM)</i> <i>Laufendes Budget</i>			
Abgaben	100	Vermögensunwirksame Ausgaben	90
Fehlbetrag	5	Abschreibungen	10
		Zinsen	5
		Überschuß	0
	<u>105</u>		<u>105</u>
<i>Kapitalbudget</i>			
Abschreibungen	10	Vermögenswirksame Ausgaben	
Verkauf von Vermö- gensgegenständen	4	(a) ertragbringendes Vermögen	10
Nettoverschuldung	11	(b) ertragloses Vermögen	10
Zuwachs an Reinvermögen	0	Abnahme des Reinvermögens	5
	<u>25</u>		<u>25</u>

Ein Defizit oder Überschuß im laufenden Budget hat hier einen ganz anderen Charakter als im ersten Beispiel. Sie drücken analog zur kommerziellen Buchführung eine Abnahme oder Zunahme des staatlichen *Reinvermögens* (definiert als Vermögen minus Schulden) aus.

Ein anleihefinanzierter Überschuß an Ausgaben, die zu einem Erwerb von „Aktiva“ führen, lässt das Reinvermögen unberührt, da dem Schuldenzuwachs eine Vermögenszunahme gegenübersteht. Kapitalausgaben, die aus Kassenreserven oder aus dem Erlös aus dem Verkauf von staatlichen Vermögensteilen finanziert werden, lassen ebenfalls das Reinvermögen unverändert, während die Finanzierung laufender Ausgaben aus diesen Quellen zu einer Vermögensminderung führt. Im ersten Falle handelt es sich also um einen reinen *Aktivtausch* etwa im Sinne der betriebswirtschaftlichen Bilanz.

Varianten dieses Budgettyps sind unter anderem die von den *Ver-einten Nationen*²⁸ veröffentlichte *Standardrechnung* und das in den skandinavischen Ländern eingeführte und am weitesten entwickelte Haushaltssystem. Vor allem der schwedische Etat rückt die *Reinvermögensänderungen* in den Mittelpunkt budget-, insbesondere deckungs-politischer Überlegungen. Fehlbeträge und Überschüsse im laufenden Haushalt erscheinen hier analog zur Privatunternehmung in einem ganz anderen Lichte, je nachdem, ob sie von vermögenswirksamen Ausgaben herrühren oder nicht. Ein Defizit im laufenden Budget wird als Maßstab für ein „Leben über die Verhältnisse“ oder ein Leben von der Substanz bezeichnet. Ferner gestattet eine Rechnung, die neben den direkten Geldausgaben den jährlichen Wert der Leistungen enthält, die aus Nutzungen des realen Staatsvermögens entstehen, die Grundsätze eines

²⁸ Vgl. das Beispiel im Anhang.

ausgeglichenen Haushaltes flexibler zu formulieren, zumal dann, wenn eine Schuldaufnahme, die zu einem Vermögenszuwachs führt, nicht als Defizitfinanzierung betrachtet wird, wie das in Schweden der Fall ist, und wenn das Etatgleichgewicht mehrere Jahre umfaßt.

Die vielfältigen *Einwände* gegen diese Art der Budgetierung samt ihrer finanz-, speziell schuldenpolitischen Begründung wurzeln letztlich in der Fragwürdigkeit, die in der unmittelbaren Anwendung *kommerzieller* Bilanz- und Buchungsgrundsätze auf die formale und materiale Haushaltungsführung des Staates liegt. Diese Gegenargumente sind allgemein bekannt. Sie reichen von dem Hinweis auf die grundsätzlich unterschiedliche Natur und die Ziele²⁹ von Staat und privaten Unternehmen über die Betonung der Gefahr einer leichtfertigen Bevilligung oder nachlassenden politischen Kontrolle von Investitionsausgaben bis hin zu der Behauptung, kreditfinanzierte Kapitalausgaben würden zu allen Zeiten einen inflationären Zug in die Wirtschaft tragen.

3. Rechnung des ertragbringenden Vermögens

Der konservativste und zugleich kleinste Grundtyp des Kapitalhaushaltes schränkt den Begriff der Vermögensausgaben am weitesten ein. In Analogie zur Privatwirtschaft umfaßt er nur den kreditfinanzierten Kauf von Vermögensgegenständen, die *unmittelbar*, d. h. durch Verkauf (Tausch) von Leistungen an den privaten Sektor oder an andere öffentliche Körperschaften entweder über *Preise, Gebühren* oder *zweckgebundene Steuern* einen finanziellen Ertrag abwerfen, der ausreicht, die Gesamtkosten zu decken, ohne daß das künftige Niveau der Steuersätze erhöht werden muß. Als Beispiele seien genannt: Miethäuser, gebührenpflichtige Straßen, sich selbsttragende Entwässerungsprojekte, Straßenbau, der mit Hilfe von Mineralölsteuern finanziert wird. Ein Fehlbetrag in der laufenden Rechnung gibt die Höhe an, um die die Abschreibungen für rentable Anlagen (nebst den übrigen Ausgaben) die laufenden Einnahmen überschreiten. Auch hier lebt der Staat über seine Verhältnisse.

Oft werden solche, sich im kommerziellen Sinne ganz oder großen Teils selbsttragenden Vorhaben von öffentlichen Unternehmen verschiedener Rechtsform oder von Kapitalfonds durchgeführt, deren Buchführung auf kaufmännischer oder ihr ähnlicher Grundlage die Vermögensänderungen klar ausweist. In Schweden werden beispielsweise Kapitalausgaben, die nur zum Teil remunerativ sind, sofort in Höhe des geldertraglosen Teils abgeschrieben, also dem laufenden Konto bela-

²⁹ So wird z. B. behauptet, der Staat strebe nicht nach Gewinn, seine Lebenszeit sei unbegrenzt, so daß er nicht an eine Liquidation denke, das Vermögen habe daher eine ganz andere Funktion als im privaten Betrieb. Ferner dienten viele Vermögensobjekte (Wege, Parks) der Allgemeinheit und vor allem würde der Staat seine Währungs-, Finanz- und Steuerhoheit nicht aktivieren.

stet. Mit dem staatlichen *Einheitsbudget* sind diese Sondervermögensrechnungen in der Weise verbunden, daß ihre Verluste als Subventionen auf der Ausgabeseite und ihre Gewinne auf der Einnahmeseite des Haushalts erscheinen. Eine Zusammenfassung beider Rechnungen in einem sogenannten *Over-All-Budget*, das in eine laufende und in eine Kapitalrechnung geteilt ist, wirft zusätzliche, mehr technische Probleme der Konsolidierung auf.

In einer *erweiterten* Form dieses Typs werden auch jene (reproduktiven) Vermögensobjekte oder „staatswirtschaftlichen Kapitalanlagen“ (*Wagner*) in das Kapitalbudget einbezogen, die nur *indirekt* rentabel sind, mit anderen Worten, deren erwarteter Nutzen oder Ertrag sich in erhöhten Einkommen und damit wachsenden Steuereinnahmen niederschlägt (z. B. staatliche Aufschließungsinvestitionen zur Gewinnung von Bodenschätzen). So kann beispielsweise eine im Gemeingebräuch stehende, einen Verkehrsengpaß beseitigende Brücke oder Entlastungsstraße mittelbar weit rentabler sein, als eine gebührenpflichtige, aber verkehrsärmere Straße. Diese *umwegenrentablen* Kapitalausgaben werden dann ebenfalls durch Anleihen finanziert.

Auf die *Schwierigkeiten* einer einigermaßen befriedigenden Schätzung der wahrscheinlichen Steuermehrerträge brauche ich nicht besonders einzugehen. Um selbsttragend (*self-liquidating*) zu sein, müßte das steuerbare Einkommen erheblich anwachsen, zumal dann, wenn die Grenzsätze der Steuern niedrig sind. Dieser erweiterte Begriff der Kapitalausgaben läuft *letztlich* auf das umstrittene, schwer abgrenzbare Kriterium der Produktivität hinaus, dem die Idee zugrunde liegt, so genannte instrumentale Güter und Dienste, die als Vorleistungen zur Produktion anderer Güter und damit zur Erhöhung des Volkseinkommens beitragen, von dem Endverbrauch zu trennen³⁰.

Vergleichen wir den hier geschilderten Budgettyp mit den beiden anderen Grundtypen, so unterscheidet er sich im wesentlichen von der Reinvermögensrechnung dadurch, daß er den zukünftigen Nutzen (*Weyermanns Nützlichkeit*) auf eine bestimmte Form begrenzt, nämlich den direkten oder höchstens indirekten *Geldertrag*, der die Aufwendungen für den Erwerb und die Unterhaltung der Kapitalanlagen ganz oder zum Teil deckt. Die Reinvermögensrechnung stellt indessen auf *Dauerhaftigkeit* und *Wert* des Gesamtvermögens im Verhältnis zu den Schulden ab. Der Unterschied zum Lastenausgleichstyp besteht darin, daß dieser auch solche Ausgaben im Investitionshaushalt nachweist, die nicht vermögens-, wohl aber nutzenwirksam sind oder deren Nutzen sich nicht in der Erhöhung des künftigen *steuerbaren* Einkommens nieder-

³⁰ Ich verweise auf die ausgedehnten Diskussionen über diese Frage und nenne neben vielen anderen nur S. Kuznets, *Government Product and National Income*, in: *Income and Wealth* I, S. 178—244.

schlägt (z. B. Ausgaben für Spiel- und Sportplätze, Schulen oder öffentliche Parks). Diese Ausgaben tragen nämlich nur dazu bei, das *Real-einkommen* via erhöhtem Kollektivkonsum zu steigern, ohne die Steuerbemessungsgrundlage zu erweitern. Es handelt sich hier dem Wesen nach um Ausgaben zum Erwerb dauerhafter Konsumgüter, die in der Zukunft *kollektiv* verbraucht werden, ohne daß hierfür ein spezielles oder generelles Entgelt bezahlt wird, falls Abschreibung oder Schuldentlastung unterbleibt. Damit ist zugleich das Kriterium der *konsumtiven* als Pendant zu den *investitiven* Ausgaben angesprochen, das jene Kapitalrechnungen verwenden, die die *Wechselwirkungen* zwischen Staatshaushalt und Volkswirtschaft klarer als bislang im Haushalt zu erfassen trachten. Es leitet damit sachlich zu diesem Problemkreis über.

4. Kapitalhaushalt und Funktionshaushalt

Bevor ich jedoch auf die hierbei entstehenden Grundsatzprobleme eingehe, sei noch einmal kurz jene mehr betriebswirtschaftliche Motivierung des doppelten Budgets erwähnt, die auf eine mehr oder weniger exakte Erfassung der Kosten mit dem Ziel abstellt, den jährlichen Aufwand für die *einzelnen Staatsaufgaben* oder Regierungsprogramme (etwa im Rahmen eines Leistungs-[performance-]budgets) getrennt nach laufenden Ausgaben und Kapitalnutzung zu erfassen. Ihr offenkundiger Zweck ist es, auf diese Weise vorwiegend investitionsbedingte Schwankungen der Einzelausgaben zu eliminieren, damit die tatsächlichen Staatsleistungen eines jeden Jahres besser vergleichbar³¹ und *beurteilungsfähig* werden. Zu diesem Zweck ist es zunächst erforderlich, das Ministerialprinzip zugunsten des Real- oder Aufgabenprinzips in der Aufteilung und Ordnung der Haushaltsmasse aufzugeben. Das ist natürlich leichter gesagt als getan. Selbst das schwedische System kennt trotz der Zweiteilung nur eine *institutionelle Gliederung*, obwohl doch gerade die *Sach-* oder *Funktionsgliederung* quer durch den Haushalt (die, wie Heinig³² meint, „nach wie vor die Kardinalfrage sei“³³) auf Grund des Prinzips des zeitlichen Lastenausgleichs am ehesten ein Kapitalbudget rechtfertigt³⁴. Eine fühlbare Minderung

³¹ Dadurch wurde offensichtlich auch die zwischenstaatliche Vergleichbarkeit gefördert, ein Problem, das zum Beispiel innerhalb der EWG-Länder von aktuellster Bedeutung ist. Vgl. u. a. EWG-Kommission (Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen), Vergleich der funktionellen Nomenklaturen der öffentlichen Ausgaben der EWG-Länder, Brüssel 1960.

³² K. Heinig, Das Budget, Bd. II, Tübingen 1951, S. 467.

³³ Ich würde einschränkend sagen, sie ist eine wichtige Frage in der Diskussion um die Haushaltsreform.

³⁴ Daß es unabhängig vom Problem des Vermögenshaushaltes notwendig ist, die Zusammenhänge im Funktionshaushalt sowie dessen Gliederung und Abgrenzung zu durchdenken und die bisherigen Ansichten zu überprüfen, sei bei der zunehmenden Bedeutung der öffentlichen Investitionen für eine gleichmäßige Gesellschafts- und Wirtschaftsentwicklung besonders betont. Über die neuesten Forschungsanstrengungen vgl. meinen zitierten Artikel, a. a. O.

dieses Mangels könnte darin liegen, die ressortmäßige Gliederung nach Ministerien und Verwaltungszweigen den *Sachaufgaben nachhaltig* anzupassen.

Im übrigen gibt es auch in jenen Haushaltssystemen, die kein offizielles Kapitalbudget kennen und somit die öffentlichen Ausgaben zur Realkapitalbildung nicht — analog der privatwirtschaftlichen Methode — „abschreiben“, Praktiken, die im allgemeinen einen ähnlichen Effekt haben: ich meine beispielhaft die systematischen (jährlichen) Rückstellungen für Schuldentilgung (sinking funds, zeitlich gestaffelte Rückzahlung von Anleihen)³⁵.

V. Kapitalbudget und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

Dieser Grundtyp erfaßt und ordnet die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben derart, daß sie über den Zusammenhang mit und den Einfluß der Staatstätigkeit auf die gesamtwirtschaftlichen Daten Sinnvolles auszusagen vermögen. Da die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in fast allen Ländern als allgemeines Instrument mehreren Zwecken zugleich dienen, hängt die Entscheidung über die Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben und damit über Umfang und Struktur des staatlichen Kapitalbudgets (wie übrigens in der rein finanzwirtschaftlichen Sicht) weitgehend davon ab, welcher Zweck jeweils im Vordergrund steht. Ähnliches gilt auch für die Zusammenhänge mit den monetären Größen (etwa der Bankenliquidität oder der Geldversorgung), insbesondere hinsichtlich der „verfeinerten“ Unterteilung bestimmter Posten im Kapitalhaushalt (z. B. der Verschuldungsarten).

Den meisten auf gesamtwirtschaftliche Ziele ausgerichteten Budgetklassifikationen obliegt die Aufgabe, im Rahmen der sogenannten *Einkommensanalyse* den Beitrag des Staates zur öffentlichen und privaten Kapitalbildung oder zur effektiven Gesamtnachfrage im Haushalt sichtbar werden zu lassen. Hingegen treten die beiden anderen Rechnungsarten der Nationalen Buchführung, die *welfare-* und die *Produktivitätsanalyse* (nicht zuletzt wegen vieler noch ungelöster Probleme) in Verbindung mit dem Kapitalbudget etwas in den Hintergrund, wenn auch offensichtlich Parallelen zu den rein finanzwirtschaftlich motivierten Typen bestehen, worauf ich bereits hingewiesen habe. Soweit die anstehenden theoretischen Probleme eng mit diesen noch *offenen* Grundfragen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zusammenhängen, werden sie hier ausgeklammert.

³⁵ Vgl. hierzu den äußerst instruktiven Beitrag von M. A. Copeland, Trends in Government Financing, National Bureau of Economic Research, Princeton 1961; ferner *derselbe*, The Capital Budget and the War Effort, in: AER, 1943, S. 30 ff. In der zuerst genannten Schrift unternimmt Copeland den interessanten Versuch, die kurzfristige Finanzierung in Bezug zur staatlichen und kommunalen Realinvestition (1922 bis 1953) eingehend zu analysieren.

Über die *allgemeine* Nützlichkeit und Notwendigkeit, den Staatsbeitrag zur Gesamtinvestition quantitativ und qualitativ zu registrieren oder vorauszuschätzen, brauche ich hier nichts Näheres auszuführen. So viel sei nur kurz zur Rechtfertigung gesagt: Obwohl die Rechnung der öffentlichen (Sach- und Geld-)Vermögensbildung vor allem für Entwicklungsländer von eminent praktischer Bedeutung ist, weil dort die staatliche und private Kapitalbildung zur *Forcierung* des wirtschaftlichen Wachstums oft im Mittelpunkt der Budget-, ja der allgemeinen Staatspolitik steht, sind auch die „reiferen“ Industriestaaten mit einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung an ausreichenden Kenntnissen über Umfang, Zusammensetzung und Wachstum des Staatsbeitrages zur volkswirtschaftlichen Vermögensbildung äußerst interessiert, zumal dann, wenn sich dieser Anteil, wie etwa in Deutschland, gelegentlich der 50 %-Marke genähert hat. Ferner ist es wohl selbstverständlich, daß sowohl Konjunktur- wie Wachstumspolitik an der Erfassung und damit der Aus- und Aufgliederung der öffentlichen Investitionen aus der Haushaltsmasse stark interessiert sind, obwohl diese keinen direkt meßbaren Kapazitätseffekt aufweisen und obwohl für sie ein Kapitalkoeffizient — bislang jedenfalls — noch nicht errechnet worden ist.

VI. Rechnung des Staatsbeitrages zur Kapitalbildung

Im *Prinzip* sollte das Kapitalbudget auf der Einnahmeseite neben den Abschreibungen und dem Überschuß an laufender Rechnung alle jene Einkünfte (Abgaben, Erwerbseinkünfte und Kredite) buchen, die aus Quellen fließen, die sonst der privaten Kapitalbildung gedient hätten. Hierunter fielen dann zum Beispiel auch die Erbschaft- und Schenkungsteuern (wie in Dänemark oder wie im UN-Schema)³⁶ und alle echten Vermögenssubstanzsteuern, d. h. soweit die Abgaben nicht aus dem laufenden Einkommen entrichtet werden. Die Ausgabeseite umfaßt dann jenen Aufwand, der zur öffentlichen und via Transferzahlungen zur privaten Kapitalbildung führt, unabhängig von der Form dieser Zahlungen. In *letzter Konsequenz* müßten dann auch alle vermögensunwirksamen, aber die volkswirtschaftliche Produktivität erhöhenden Ausgaben einbezogen und alle vermögenswirksamen, aber konsumtiven Ausgaben ausgegliedert werden. In der Praxis ist indes eine befriedigende Zuordnung der einzelnen Ausgaben nach diesem Kriterium äußerst schwierig.

Im laufenden Budget erscheinen analog als Einnahmen alle Mittel, die sonst in den privaten Verbrauch geflossen wären, und zu den Ausgaben zählen neben den Abschreibungen auf das öffentliche Vermögen

³⁶ Vgl. Anhang.

die Verbrauchsausgaben des Staates. Ein Überschuß im laufenden Budget drückt im klassischen Fall der Vollbeschäftigung — aber nur hier — einen Zufluß an Produktionsmitteln vom Verbrauch zur Kapitalbildung hin aus, ein Fehlbetrag gibt die umgekehrte Richtung an. Eine Finanzpolitik bewußt langfristiger Konsumdrosselung (etwa in einem unterentwickelten Land) findet dann zum Beispiel ihre wichtigsten Instrumente in der laufenden Rechnung. Über die Schärfe dieser finanz-, vor allem steuerpolitischen Werkzeuge — also ihre *Wirksamkeit* — ist damit allerdings noch nichts ausgesagt.

Wie alle bisher behandelten Kriterien zur Trennung des laufenden vom Kapitalhaushalt, so ist dieses Prinzip in der Praxis in reiner Form nicht anwendbar. Daher suchen alle Vorschläge und Praktiken des Vermögenshaushaltes nach elastischen Abgrenzungen, die statistisch und buchungstechnisch praktikabel sind. Hierbei erfolgt nun die problematische Zuordnung bestimmter Einnahmen und Ausgaben zum Kapitalbudget oftmals nach konkurrierenden Verfahren, die auf gewissen *Konventionen* beruhen, für die es natürlich keine generelle Begründung gibt. Leider spielen *technische Finessen* und *formale Qualitäten* unter Vernachlässigung der theoretisch erarbeiteten Kriterien und der konkreten Zwecke eine dominierende Rolle, insbesondere bei der Abgrenzung und Gliederung der Staatskonten in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, worauf Ohlsson³⁷ und Bombach³⁸ — um nur zwei Namen zu nennen — mit Recht nachdrücklich hinweisen.

Grundsätzlich wird die Zuteilung der Ausgaben zum Konsum und zur Investition im öffentlichen Haushalt noch dadurch zusätzlich erschwert, daß der Staat *gleichzeitig* als Produzent und Verbraucher auftritt. Je nach der prinzipiellen Entscheidung für den einen oder anderen Standpunkt fällt dann die Antwort auf die Frage aus, ob zum Beispiel alle oder bestimmte Ausgaben für Verkehrs- oder Verteidigungsaufgaben oder für Vorräte dem laufenden oder Kapitalhaushalt zugewiesen werden sollten oder nicht.

Ein geringer, aber immerhin ein Trost ist es dabei, zu wissen, daß bekanntlich auch im privaten Bereich die Investitionen nur rein *technisch* nach dem *Einsatzort* der Güter im Kreislauf, nämlich in der Unternehmung oder im privaten Haushalt (unter Ausschluß der „Investitionen“ zur Verbesserung der menschlichen Leistungsfähigkeit oder der „Investition“ im Haushalt), abgegrenzt werden, eine sachlich wenig befriedigende Lösung.

³⁷ J. Ohlsson, Treatment of Government Economic Activity in the National Accounts. Income and Wealth, Series III, Int. Ass. for Research in Income and Wealth. Cambridge 1953, S. 259.

³⁸ G. Bombach, Staatshaushalt und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 17 (1956/57), S. 345.

VII. Die innere Struktur des Kapitalbudgets

Nicht nur der Umfang, sondern auch die *Zusammensetzung* des Vermögenshaushaltes wirft, unabhängig von dessen speziellem Zweck und neben mehr technischen, auch grundsätzliche Probleme auf, die ich noch kurz anschneiden will. Soll die Kapitalrechnung nur die Bruttoinvestitionen enthalten, so ist ein Doppelhaushalt an sich überflüssig. Hier genügt der Einheitsetat oder ein informatives Verzeichnis der realen Vermögensgegenstände, die zu den Anschaffungskosten bewertet sind (wie das etwa in Kanada praktiziert wird). Da aber für ökonomische Zwecke in erster Linie die Nettoinvestitionen interessieren, müssen die Abschreibungen in der Kapitalrechnung, zumindest in einer Zuzatsrechnung geschätzt, erscheinen. Im übrigen trägt ein Budgetsystem, das zwar die Kapitalausgaben gesondert ausweist, aber auf eine Amortisation völlig verzichtet, natürlich nichts zur verbesserten zeitlichen Verteilung der Gesamt-, vor allem der Einzelkosten bei.

Ferner sollten die Investitionsausgaben unterschieden werden in solche, die das Produktivvermögen der Nation wirklich *vermehren* (wie z. B. der Erwerb neuproduzierter Vermögensobjekte) und in solche, die nur einen Vermögenstausch repräsentieren, wie der Kauf von Boden, gebrauchten Kapitalgütern, von privaten Unternehmen (bei Verstaatlichung) oder der Erwerb von „geldwerten“ Rechten. Eine weitere Unterscheidung betrifft die *direkten*, weil im öffentlichen Sektor durchgeführten Investitionen und die *indirekten*, die zu realen Anlagen im privaten Bereich führen. Umstritten ist bekanntlich, ob Staatskredite oder Zuschüsse an Private (die z. B. in Deutschland als Wohnungsbaudarlehen einen beachtlichen Umfang erreichen) als reale oder finanzielle Investitionen betrachtet werden sollten. Kontrovers ist schließlich noch die Gruppierung der Ausgaben für Unterhaltung und Ersatz der einzelnen Vermögensgegenstände als Brutto- und Nettorealinvestitionen. Prinzipiell sollten alle Instandhaltungen, die die erwartete Lebensdauer oder die Leistungsfähigkeit der Anlagen erhöhen, als Kapitalausgaben gelten, mit anderen Worten, sie sollten als Werterhöhung aktiviert werden. Mithin zählen *normale*, die Betriebsbereitschaft der Produktionsmittel erhaltende Reparaturen zu den laufenden Aufwendungen. Allerdings führt die *praktische* Zuteilung bestimmter Ausgabearten zu Problemen, die in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich gelöst werden und die bislang auf jeder Tagung über die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zur Diskussion standen. So erkennen die deutschen Gemeinden werterhöhende Reparaturen nur bei einem Drittel des Anschaffungswertes an, wohingegen das Schema der Vereinten Nationen eine Begrenzung nach dem Wert ablehnt.

Was schließlich die Unterscheidung in bewegliches und unbewegliches Sachvermögen betrifft, so hängt hier die Beantwortung der Frage,

ob das mobile Vermögen (Kraftfahrzeuge, Büromaterial) einschließlich der Vorräte als laufende oder Kapitalausgaben zu betrachten ist, von der grundsätzlichen Entscheidung ab, ob der Staat in erster Linie als Produzent oder Verbraucher anzusehen ist und ob die Ausgaben für diese Anschaffungen regelmäßig anfallen, also wenig schwanken. Ferner spielt die mehr praktische Überlegung eine Rolle, wo die zeitliche (ein- bis dreijährige Lebensdauer) und die Wertgrenze zu den laufenden Ausgaben zu ziehen ist und in welcher Höhe Abschreibungen vorgenommen werden sollten. Während das OEEC-Standard-System bisher eine enge Lösung vorsieht und nur die dauerhaften Anlagen (Gebäude, Maschinen, Verkehrsanlagen) als Investitionen betrachtet, weichen sowohl die Gliederung der deutschen Finanzstatistik als auch das Schema der Vereinten Nationen erheblich von dieser Lösung ab.

Auf zwei besondere Probleme der Klassifikation möchte ich in diesem Zusammenhang noch hinweisen: Auf die außerordentlich unterschiedliche Behandlung von Straßen- und Verteidigungsausgaben. Ich verweise auf den Lösungsvorschlag von Hicks³⁹ (Konto „Öffentliche Unternehmung“ mit laufendem und Kapitalbudget) und die Regelung im UN-Schema, wo nur die Straßenbaukosten im Vermögenshaushalt erscheinen. In Schweden werden bestimmte Ausgaben für militärische Anlagen, wie Unterkünfte, im Kapitalbudget geführt, sonst zählen Verteidigungsausgaben wie Vorratsaufwand summarisch grob nicht zur Investition des Staates.

Die Struktur der *Einnahmeseite* wird im wesentlichen von den fünf wichtigsten Posten, nämlich dem Überschuß der laufenden Rechnung, den Abschreibungsbeträgen, den Vermögensübertragungen, der Kreditaufnahme (Nettoverschuldung) und den Änderungen der Kassenhaltung bestimmt.

Die wichtigsten mit der *inneren* Struktur und dem *Aufgliederungsgrad* des Kapitalbudgets zusammenhängenden Fragen sind logischerweise mit dem jeweils dominierenden Zweck der Rechnung eng verbunden. Soll der Vermögenshaushalt quasi das noch leere Schubfach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, nämlich die globale Größe „Staatliche Ersparnis“, auffüllen, dann genügt die eben skizzierte Struktur als Maximalforderung, nebst besonderem Ausweis der Nettoänderungen von Forderungen und Verpflichtungen, die dadurch entstehen, daß die staatlichen Vorgänge unterschiedlich erfaßt werden (etwa die Buchung im Zeitpunkt der Verpflichtung oder Zahlung), ein Posten, der gewisse Ähnlichkeit mit der Rechnungsabgrenzung in einer privatwirtschaftlichen Bilanz hat. Ob man weiterhin echte Vermögensabgaben, wie die für nicht überwälzbar gehaltene Erbschaft- und Schen-

³⁹ J. R. Hicks, *The Problem of Budgetary Reform*, Oxford 1948, S. 27—29.

kungsteuer (nicht jedoch die aus laufenden Einkommen stammende Vermögensteuer oder die Lastenausgleichszahlungen⁴⁰) zur Vermögensübertragung zählen soll⁴¹, ist im Grundsatz, indes nicht in der Praxis, weniger strittig als die Antwort auf die vorwiegend technische Frage, ob man ein besonderes „Anleihekonto“, wie im OEEC-System, einführen solle oder nicht, auf dem dann die gesamte staatliche Kredittätigkeit ihren Niederschlag findet⁴².

Zweifellos würde eine solche Rechnung ein brauchbares Hilfsmittel sein, eine konjunkturorientierte Fiskalpolitik zu treiben. Sie könnte dann den Staatsverbrauch und die öffentliche Investition an dem erwarteten Umfang der privaten Investition, dem privaten Konsum und der Zahlungsbilanz orientieren, wie das etwa in England und anderen Staaten seit langem üblich ist. Ist jedoch das Ziel der Rechnung, über die Einflüsse der Staatstätigkeit auf die effektive Nachfrage oder die monetäre Situation der Volkswirtschaft auszusagen, dann entsteht die Notwendigkeit, das Doppelbudget zu konsolidieren, das heißt, die kasenunwirksamen Ausgaben in Form der Doppelbuchungen bei den Abschreibungen, beim Transfer zwischen laufendem und Kapitalbudget sowie zwischen den selbständigen Körperschaften und Sondervermögen auszuschalten. Auch ist es in dieser Rechnung wichtig, klar nach in- und ausländischen Transaktionen zu unterscheiden.

Im Grunde fallen hier die gleichen Probleme an, wie sie Senf in seiner „Rechnung der Finanzierungserfordernisse“ und Dreissig in der „Kassenrechnung“⁴³ der Bundesbank oder Albers in seinem Beitrag im Weltwirtschaftlichen Archiv⁴⁴ ausführlich behandelt haben, und wie sie auf der Tagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses in Wiesbaden diskutiert worden sind. Im übrigen sagt auch der unpräparierte skandinavische Dappeletat in bezug auf die hier anstehenden ökonomischen Wirkungen nicht sehr viel mehr aus als das deutsche Haushaltssystem. Das soll beileibe keine „Ehrenrettung“ für unser Budgetwesen sein. Jeder Etat muß nämlich ebenfalls zu diesem Zweck weniger von der Rechnungsprüfungsbehörde als von anderen Stellen (Konjunkturinstitut) umgerechnet, verfeinert und ergänzt werden. Offensichtlich tritt dort in jüngster Zeit das Defizit und der Überschuß im laufenden Budget als Reinvermögensänderung in den finanz- und wirtschaftspolitischen Überlegungen etwas in den Hintergrund, und es ge-

⁴⁰ Ausgenommen die Ablösungsbeträge.

⁴¹ Im Haushalt Ecuadors erscheinen sogar gewisse Zölle und die Benzinabgabe im Kapitalhaushalt.

⁴² Vgl. u. a. die bereits zitierten Beiträge in der Zeitschrift: Wirtschaft u. Statistik des Statistischen Bundesamtes.

⁴³ Die nicht mit der Kassenrechnung im deutschen Haushaltssrecht zu verwechseln sind. Siehe die Beiträge in diesem Band.

⁴⁴ W. Albers, Der Umfang der staatlichen Tätigkeit und ihre wirtschaftlichen Wirkungen, in: Weltw. Archiv, Bd. 77, II (1956), S. 176 ff.

winnen die Ergebnisse der *konsolidierten* und *ergänzten Kassenrechnung* zunehmend stärkere Beachtung (wie das übrigens in Holland der Fall ist), ohne daß aber die Budgetstruktur in Schweden bislang geändert worden ist.

VIII. Die staatliche Vermögensrechnung und die Bewertungsprobleme

Es ist wohl selbstverständlich, daß ein zweigeteilter Haushalt eine mehr oder weniger vollständige Erfassung des Bestandes an Sach- und Finanzvermögen sowie der Schulden erfordert, und zwar in *einheitlicher Form* für alle Körperschaften. Das Postulat ist leichter ausgesprochen, als in einem *föderativen* Staatswesen verwirklicht. Vor dieser nicht einfachen — und zumindest anfangs — kostspieligen Aufgabe schrecken einige Parlamente und Regierungen zurück, zumal dann, wenn sie die tatsächlichen oder vermeintlichen Vor- und Nachteile eines Kapitalbudgets für die Finanz- und Wirtschaftspolitik in Rechnung stellen. Eine solche Staatsvermögensrechnung — die natürlich mehr ist als nur eine unbewertete Inventarliste — muß beispielsweise mit dem Haushaltplan über den Strom vermögens- und schuldenwirtschaftlicher Vorgänge der Nutzung und der sonstigen Zu- und Abgänge *sinnvoll verbunden* sein, wenn sie ihren primären Zweck erfüllen soll, nämlich die finanz-, insbesondere budgetpolitischen Entschlüsse der Regierung unmittelbar zu beeinflussen. Das ist zum Beispiel bei der im Grundgesetz (Art. 110, 3 und Art. 114, 1) vorgeschriebenen und seit 1953 vorgelegten Vermögensrechnung des Bundes, so begrüßenswert sie als erster Ansatz unter dem Gesichtspunkt der Publizität, der Kontrolle und der Ordnung in der öffentlichen Finanzwirtschaft auch ist, keineswegs der Fall.

Die Form der Darstellung des öffentlichen Vermögensbestandes und die Gliederung werden in der Praxis recht unterschiedlich gehandhabt. Sie können zentrale und dezentrale Züge tragen. In den skandinavischen Ländern beispielsweise ist seine Darstellung in den Haushaltspfian und in die Rechnungslegung eingefügt, und zwar derart, daß die einzelnen Unternehmen und Fonds das Vermögen in ihrer Rechnung erfassen.

Auf diese Weise werden die *Bewertung*, die *Abschreibung* und die *Wertberichtigung* erheblich erleichtert, drei wichtige Probleme, die sich jeder Kapitalrechnung stellen. Auch ihre Lösung ist in erster Linie von dem Zweck der Haushaltsrechnung abhängig⁴⁵. Soll zum Beispiel der

⁴⁵ Das gleiche gilt ja im übrigen auch für die Grundsätze der Bewertung in der Betriebswirtschaft, die je nach Bilanzaufgabe und -auffassung variieren.

Aufwand über eine bestimmte ökonomische und technische Lebensdauer des Vermögensgegenstandes verteilt werden, dann ist es nicht notwendig, daß die *kapitalisierten Kosten* (Verzinsung und Abschreibung) dessen tatsächlichen aktuellen Wert oder den zukünftigen Nutzen exakt darstellen. Eine Rechnung, die indes den Wert des *Reinvermögens* in den Mittelpunkt stellt, wird die Bewertung unter anderen Gesichtspunkten vornehmen.

Zweifellos erschwert der hohe *Affektionswert* einiger Gegenstände im öffentlichen Eigentum die Bewertung außerordentlich. Wie jedoch die zum Teil langjährige Erfahrung in vielen Ländern (zum Beispiel in Italien und in der Schweiz) lehrt, lassen sich neben den grundsätzlichen auch die mehr technischen Ersatz-, Bewertungs- und Veraltungsprobleme durchaus zweckvoll lösen, wenn man mit vereinfachenden Durchschnittssätzen und Pauschalierungen arbeitet und auf jene Differenzierungen verzichtet, deren *Grenzertrag an Einsichten geringer ist als der Grenzaufwand*, kurz: wenn die praktische Vernunft die „*gymnastizierende Logik*“ (Heinig) zweckdienlich in Schach hält. Das gilt in bezug auf altes Vermögen wie auch auf die Kapitalneubildung. Daß zum Beispiel der Wert des bestehenden Straßennetzes ausreichend bestimmt werden kann, zeigen die neueren verkehrswirtschaftlichen Kostengutachten meines Erachtens zur Genüge (wenn auch der Wertansatz der Verkehrswege in der bundesdeutschen Vermögensrechnung immer noch fehlt). Die meisten Rechnungen bewerten die laufende Vermögensbildung auf der Grundlage der Anschaffungs- oder Herstellungskosten unter Abzug der Abschreibungen. Zweifellos ist diese Methode ungenau, weil sie den tatsächlichen Wert bei *nachhaltigen Preiss- und damit Ersatzkostensteigerungen* nicht exakt ausdrückt. Aber diese Mängel lassen sich mit Hilfe der Bewertung nach Wiederbeschaffungspreisen oder einem Index der Preisschwankungen durchaus auf ein tragbares Maß einschränken oder gar beseitigen, nur sollte man sich fragen, ob der zusätzliche Aufwand in *jedem Falle* lohnt.

Auf Grund der Erfahrungen in öffentlichen und privaten Unternehmungen und Verwaltungen sollte es meines Erachtens nicht allzu schwerfallen, auch für den Staatsbereich *einheitliche Maßstäbe* und Grundsätze der Bewertung und Abschreibung (etwa wie im Steuerrecht) zu entwickeln, die trotz des Fehlens von Marktpreisen für einige öffentliche Güter (und bei mangelndem Gewinnstreben des Staates), aber bei relativ genauer Kenntnis der Anschaffungspreise zu einer zweckgerechten Erfassung der Vermögensänderungen führen. Dies gilt um so mehr, als immaterielle Güter, wie die Rechtsordnung oder die nationalen Produktivkräfte oder die Steuerhoheit, *nicht* als Vermögen aktiviert werden. Hinzu kommt, daß die Vermögensobjekte dieses „Bilan-

d'État“ eine ganz andere Aufgabe zu erfüllen haben als etwa die Aktiva und Passiva in einem kaufmännischen Jahresabschluß.

IX. Abschließende Bemerkungen

Ich habe versucht, vorwiegend jene *theoretisch-grundsätzlichen* Probleme — zum Teil mehr andeutend und beileibe nicht vollzählig — herauszuarbeiten, die mit der Einordnung der vermögenswirtschaftlichen Vorgänge in die formale und materiale Haushaltsgestaltung verbunden sind. Viele hierbei auftretende Schwierigkeiten wurzeln offensichtlich in dem *Pluralismus* der unterschiedlichsten Zwecke, die die öffentliche Finanzwirtschaft in ihrer (teilweise unverbundenen) Dreiteilung als Haushalts-, Vermögens- und Schuldenwirtschaft heute gemeinhin erfüllen soll.

Während unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten selbst die grundlegende Frage noch offen ist, ob überhaupt und in welcher Gebietskörperschaft ein Kapitalbudget eingeführt werden solle, beziehen sich die Probleme im *ökonomisch* motivierten Dopeletat vornehmlich auf den einzuschlagenden Weg, das heißt, auf die Abgrenzung zum laufenden Haushalt, den Gliederungsgrad und die Abstimmung der Einzelposten, wobei selbst die Bezeichnung der beiden Haushaltsteile noch geklärt werden muß.

Wie die Ausführungen wohl ausreichend bewiesen haben, existiert weder in der Theorie noch in der Praxis eine Gruppierung der Haushaltssmasse in ein laufendes und in ein Vermögensbudget, die *allen* Aufgaben, die dem Haushalt als einem *Instrument* der Finanz-, Geld-, Wirtschafts- und allgemeinen Politik gestellt werden, *gleichermaßen* gebracht wird. Ein solches mixtum compositum würde sicherlich auch keinem *Einzelzweck* wirklich dienen können. Akzeptiert man *grundsätzlich* die Einführung eines Kapitalhaushaltes aus welchen Gründen auch immer — sei es im offiziellen Haushaltsplan, sei es in statistischen Sonderrechnungen mit und ohne amtlichen Charakter —, dann ist es mithin erste Aufgabe, die primäre oder dominierende Funktion dieses Instruments *vorab* unmißverständlich zu bezeichnen und es dementsprechend zu formen.

Modell eines Budgets,

das die Vereinten Nationen in Anlehnung an die in Schweden seit 1937 praktizierte und an die von J. R. Hicks vorgeschlagene Klassifikation der Staatskonten als Rahmen entwickelt haben und das den spezifischen Erfordernissen eines jeden Landes ohne weiteres angepaßt werden kann.

A. Konsolidierter Staatshaushaltsplan

(Zentralstaat, Öffentliche Unternehmen und Fonds)

I. Laufendes Konto**Einnahmen⁴⁶**

- 1 Erlöse vom Vermögen
- 2 Steuern
 - 2.1 direkte Steuern
 - 2.2 indirekte Steuern
 - 2.3 Sozialversicherungsabgaben
- 3 Reinertrag der Staatsmonopole
- 4 Reingewinn der öffentlichen Erwerbsunternehmen
 - 4.1 Reingewinn
 - 4.2 Zinsen für Kapitalausleihung
- 5 Zinsen, Dividenden, Annuitäten
- 6 Andere laufende Einnahmen
- 7 Defizit des laufenden Kontos

Ausgaben⁴⁶

- 1 Ausgaben für Güter und Dienste zum laufenden Verbrauch
 - 1.1 Zivile Ausgaben
 - 1.2 Verteidigung
 - 1.3 Von 1:
 - 1.31 Löhne und Gehälter der Staatsbediensteten
 - 1.32 Staatsbeitrag zur Pensionskasse
 - 1.33 Sachausgaben
- 2 Zinsen für die Staatsschuld
 - 2.1 Interne Schulden
 - 2.2 Auslandsschulden
- 3 Sozialversicherungsbeiträge
- 4 Preissubventionen
 - 4.1 an öffentliche Unternehmungen
 - 4.2 an private Unternehmungen
- 5 Andere Transferzahlungen an Privatpersonen
- 6 Finanzhilfe für Gemeinden
- 7 Finanzhilfe für ausländische Staaten
- 8 Abschreibungen für ertraglose Investitionen
- 9 Überschuß des laufenden Kontos

II. Kapital-Konto

- 8 Abschreibungen
 - 8.1 Öffentliche Erwerbsunternehmen (E 3, A 25)
 - 8.2 Laufende Ausgaben (A 8)
- 9 Transferzahlungen von privaten Kapitalkonten
 - 9.1 Erbschaftsteuer
 - 9.2 Vermögenssubstanzsteuer
 - 9.3 Einnahmen aus dem Verbrauch von Sachvermögen
 - 9.4 Verkauf von Schuldtiteln
 - 9.5 Rückzahlung von Vorschüssen und Anleihen
 - 9.6 Andere Transferzahlungen

- 10 Bruttoinvestitionen (einschließlich Erhaltung und Reparatur)
 - 10.1 Ertragbringendes Sachvermögen
 - 10.2 Ertragloses Sachvermögen (A 8, E 8.2)
- 11 Transferzahlungen an private Kapitalkonten
 - 11.1 Kauf von bestehendem Sachvermögen
 - 11.2 Kauf von Schuldtiteln
 - 11.3 Vorschüsse und Kredite
 - 11.31 für Kapitalbildung
 - 11.32 für laufende Produktion

⁴⁶ Das Modell ist von mir geändert worden. So sind die Einnahme- und Ausgabeseite vertauscht worden. Auch die Gliederungszahlen sind andere als die im Original verwendeten. Vgl. a. a. O., S. 36 ff.

10 Rückzahlung von Vorschüssen, Krediten an Gemeinden und ausländische Staaten	11.4 Andere Transferzahlungen
11 Überschuß der Kapitalausgaben über die Einnahmen	12 Vorschüsse und Kredite an Ge- meinden und ausländische Sta- aten
	13 Überschuß der Kapitaleinnah- men über die Zahlungen

III. Finanzielles Gesamtergebnis

Gesamte laufende Einnahmen (1—7)	Gesamte laufende Ausgaben (1—9)
Gesamte Kapitaleinnahmen (8—11)	Gesamte Kapitalausgaben (10—13)
abzüglich Abschreibungen (E 8.2 = A 8)	abzüglich: Abschreibungen (E 8)
12 Gesamteinnahmen	14 Gesamtausgaben
	15 Abschlußbilanz (E 12 minus A 14 = E 7 plus E 11 minus A 9 plus A 13)

IV. Konsolidierte Kassenrechnung

<i>Eingänge</i>	<i>Ausgänge</i>
13 Kasse am Jahresanfang	16 Gesamtausgaben
14 Gesamteinnahmen	17 Verluste aus Geldoperationen
15 Ausländische Hilfe	18 Tilgung der Schuld
16 Gewinne aus Geldoperationen	18.1 im Inland
17 Erträge aus Krediten	18.2 im Ausland
17.1 im Inland	19 Andere Ausgänge
17.2 im Ausland	20 Kasse am Jahresende
18 Andere Eingänge	21 Gesamtausgänge (= E 19)
19 Gesamteingänge	

B. Zuammengefaßte Konten der öffentlichen Unternehmen*I. Umsatz (Trading-Konto)*

<i>Einnahmen</i>	<i>Ausgaben</i>
20 Verkauf von Gütern und Diensten	22 Personalaufwand 22.1 Löhne und Gehälter 22.2 Pensionen
	23 Käufe von Gütern und Diensten
	24 Anpassung der Einrichtungen
	25 Abschreibungen (E 8.1)
	26 Handelsprofit (E 20 minus [A 22—25])

II. Gewinn- und Verlust-Konto

<i>Einnahmen</i>	<i>Ausgaben</i>
21 Gewinn	27 Zinsen für Staatszuschüsse (E 4.2)
22 Zinsen aus Krediten (E 4.2)	28 Nettogewinne (E 4.1)
23 Subventionen (A 4.1)	29 Gesamtgewinn (E 4)
24 Überschuß des Gewinns (E 4)	

*C. Öffentliche Schulden**I. Ausstehende öffentliche Schuld (in nationaler Währung)*

		am Jahresende gehalten im In-, Ausland; insgesamt	am Jahresanfang gehalten im In-, Ausland; insgesamt	Verände- rung
30	Obligationen in heimischer Währung			
	langfristig			
	kurzfristig			
	davon in Besitz von:			
	(a) Zentralbanken			
	(b) Geschäftsbanken			
	(c) Privaten Personen			
	(d) Öffentlichen Stellen			
	(e) Anderen			
31	Obligationen in ausländischer Währung begeben in:			
	a)			
	b)			
32	Abzuglich der Obligationen bei öffentlichen Stellen (30 (d))			
33	Reine Staatsschuld (30 + 31—32)			
34	Reine inländische Staatsschuld (30—32)			

II. Schuldentilgungsplan

35	Nettoverschuldung	
	(a) Inland (E 17.1 minus A 18.1)	
	(b) Ausland (E 17.2 minus A 18.2)	
36	Zunahme der Staatsschulden	
	(a) Inland (34)	
	(b) Ausland (31)	
37	Unterschied zwischen Nettoverschuldung und Zunahme der Staatsschulden	
	(a) Inland (35 (a)—36 (a))	
	Entstanden durch:	
	(i) Schuldenzusammen- fassung	
	(ii) Schuldenrepudiation	
	(iii) Aufgelaufene Zinsen	
	(iv) Verschiedenes	
	(b) Ausland (35 (b)—36 (b))	
	Entstanden durch:	
	(i) Schuldenzusammen- fassung	
	(ii) Schuldenrepudiation	
	(iii) Aufgelaufene Zinsen	
	(iv) Änderungen im Wechselkurs	
	(v) Verschiedenes	