

# „Ordentliche“ oder „endgültige“ Einnahmen?

## Eine budgetwissenschaftliche Studie

Von Bruno Moll

In meinem «Lehrbuch der Finanzwissenschaft»<sup>1)</sup> ist versucht worden, die Quintessenz dessen, was sich über die Deckungsgrundsätze im öffentlichen Haushalt allgemein sagen lässt, namentlich über die Beantwortung der Frage «Steuer oder Anleihe», in einige kurze Leitsätze, die sogenannten «Deckungsregeln», zusammenzufassen. Diese Regeln lauteten:

1. Ordentliche Ausgaben (Beamtengehälter, Schuldzinsen, Zivillisten usw.) sind durch ordentliche Einnahmen zu decken.
2. Ordentlich einmalige Ausgaben (Raten für Ersatzbau von Gebäuden, Schiffen usw.) sind durch ordentliche Einnahmen zu decken.
3. Irreguläre, nicht rentable Ausgaben (eigentlich ausserordentliche, echte ausserordentliche) (Elementarschädenvergütung) sind durch ordentliche Einnahmen zu decken.
4. Irreguläre rentable («werbende») Ausgaben, Investitionen (Eisenbahnneuanlagen) dürfen durch ausserordentliche Einnahmen (Anleihe) gedeckt werden.

Dort wie bei der ersten Behandlung des Gegenstandes<sup>2)</sup> ist ausdrücklich erklärt worden, dass diese Deckungsregeln nichts anderes bedeuten sollten als einen Versuch der Anwendung der isolierenden Methode. Sie seien durchaus einseitig und alles andere als «exakt» oder «wertfrei». Sie könnten weder absolute noch ewige Geltung haben, sondern nur «etwa für einen europäischen Staat der letzten 50 Jahre und der nächsten Zukunft gelten». Ihre immer erneute Formulierung und eventuelle Modifikation sei eine wichtige Aufgabe der Finanzwissenschaft.

Diese von mir ausdrücklich beigefügten zahlreichen Einschränkungen sind von der Kritik und in der Polemik öfter übersehen worden. Jedoch nicht um diesen letzteren Punkt handelt es sich hier.

Die Aufstellung der Deckungsregeln in jener pointierten Form hat die erwünschte Folge gehabt, dass die Kritik sich eingehend mit diesen Sätzen befasst hat und eine lebhaftige Diskussion darüber entstanden ist.

<sup>1)</sup> 1930 bei Reimar Hobbing, Berlin, erschienen.

<sup>2)</sup> Probleme der Finanzwissenschaft, Leipzig 1924, S. 59 ff.

Namentlich haben sich mit dem Thema im Anschluss an meine Darlegungen beschäftigt: Kurt Fiedler in «Die Deckungsregeln in der deutschen Finanzwissenschaft»<sup>1)</sup>, Herbert Douffet in «Die Stellung der Finanzwissenschaft zu den grundsätzlichen Problemen der Heeresausgaben»<sup>2)</sup>, Rudolf Stucken in «Grundsätze der Anleihepolitik»<sup>3)</sup>, und Emanuel Hugo Vogel in «Neue Wege der Lehre und Forschung in der Finanzwissenschaft. Zu Bruno Molls Lehrbuch der Finanzwissenschaft»<sup>4)</sup>.

Die Kritik, die diese Autoren an den Deckungsregeln, namentlich an der dritten geübt haben, veranlasst mich nach nochmaligem gründlichen Durchdenken der Frage zu einer Ergänzung der früheren Regeln.

Die dritte Deckungsregel besagte in der alten Formulierung: «Irreguläre, nicht rentable Ausgaben (eigentlich ausserordentliche, echte ausserordentliche) (Elementarschädenvergütung) sind durch ordentliche Einnahmen zu decken.»

Der Grundgedanke, der hier vorgeschwebt hat und der wohl ziemlich allgemein als richtig anerkannt worden ist, ist der: konsumtive Ausgaben sollten, auch wenn sie vorübergehender Natur sind, möglichst nicht auf Anleihe genommen werden, weil ein solches Verfahren zu einer stetigen Schuldenvermehrung führen würde; jede Schuldenvermehrung für konsumtive Zwecke bedeutet — auch in der öffentlichen Wirtschaft — eine Verschlechterung des finanziellen Status, weil eine Gewinnung der für die Verzinsung und Rückzahlung der Schuld erforderlichen Summen hier nicht organisch aus der Aufwendung gewonnen werden kann, die eben konsumtiver und nicht rentabler Art ist, also nichts abwirft. Es bleibt daher richtig, dass vom idealen Standpunkte aus selbst Kriegskosten aus Steuererträgen gedeckt werden müssten.

Es scheint mir jedoch nicht ganz glücklich, wenn nun als für die Wahl des Deckungsmittels in erster Linie entscheidend allein das Moment der Periodizität angesehen worden ist.

Wenn z. B. die Mittel zur Führung eines mehrjährigen Krieges durch Erhöhung der Sätze einer Einkommensteuer gewonnen werden, so ist zwar die Einnahmequelle, die dabei stärker ausgeschöpft wurde, eine ordentliche, reguläre, jährlich wiederkehrende. Die lediglich für einige Kriegsjahre angewendete Erhöhung der Sätze weit über das Mass des Normalen hinaus dagegen ist eine ausserordentliche Massregel. Man kann daher im Zweifel sein, ob hier von einer ordentlichen oder von einer ausserordentlichen Mehreinnahme gesprochen werden muss. Wenn dagegen eine besondere, neue Kriegsgewinnsteuer oder eine Kohlensteuer eingeführt wird, so sind dies eigentlich ausserordentliche Steuern, auch wenn sie mehrere Jahre hindurch erhoben werden.

Die Grenze ist freilich hier überhaupt nicht scharf zu ziehen. Es ist bei Einführung solcher Steuern nicht möglich, vorauszusagen, wie lange etwa

<sup>1)</sup> Ungedruckte Dissertation, Leipzig 1926.

<sup>2)</sup> Beiträge zur Finanzkunde, Akademische Verlagsgesellschaft m. b. H. Leipzig, herausgegeben von Moll und Boesler, Bd. VII 1931, S. 14 ff.

<sup>3)</sup> Archiv für Sozialwissenschaft, 1927, S. 750, Anm. 11.

<sup>4)</sup> Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1931, S. 110 ff.

nach Beendigung des Krieges sie noch erhoben werden. Vollends ist es in der Steuergeschichte eine gewohnte Erscheinung, dass ausserordentliche Steuern zu ordentlichen werden. Sind das dann aber von vornherein ordentliche oder ausserordentliche Einnahmen?

Allerdings spricht zugunsten der in den früheren Deckungsregeln niedergelegten Auffassung, dass eben durch Erhöhung von Sätzen bestehender Steuern erzielte Mehreinnahmen und andererseits auch Kriegsgewinnsteuern und Kohlensteuern in der Regel, so z. B. im deutschen Reichshaushalt, im ordentlichen Etat aufgeführt wurden. Insoweit bleibt die bisherige Formulierung der Deckungsregeln an sich richtig.

Wegen jenes Unsicherheitsmomentes aber empfiehlt es sich doch wohl, nicht den Charakter des «Ordentlichen», sondern ein anderes Moment in den Vordergrund zu stellen. Das, was die Steuer von der Anleihe so günstig unterscheidet und was sie als Deckungsmittel für alle konsumtiven Ausgaben prädestiniert, ist nicht allein die unter Umständen regelmässige Wiederkehr, sondern vor allem die Endgültigkeit <sup>1)</sup> der Einnahme: dass die mit ihr gewonnenen Mittel keiner Verzinsung oder Rückzahlung bedürfen. Diese Eigenschaft der Endgültigkeit hat die Steuer nun allerdings auch wieder mit anderen öffentlichen Einnahmen, nämlich mit den Gebühren, Beiträgen und Erwerbseinkünften, die gleichzeitig auch ordentliche, wiederkehrende Einnahmen sind, gemein: auch insoweit ist also die ganze Unterscheidung, ob ordentlich oder endgültig, praktisch, materiell gesehen schliesslich doch nicht von allzu fundamentaler Bedeutung. Dazu kommt, dass andererseits die wichtigste Gruppe der ausserordentlichen Einnahme, die öffentliche Schuld, nicht endgültiger Natur ist <sup>2)</sup>. Wenn man daher statt von endgültigen von ordentlichen Einnahmen, statt von nicht endgültigen von ausserordentlichen Einnahmen spricht, wie ich es bei der früheren Formulierung der Deckungsregeln getan habe, so ist der Unterschied praktisch, materiell gesehen, nicht allzugross. Aber vom Standpunkte der Klarheit und begrifflichen Reinlichkeit muss doch jene Ergänzung respektive Berichtigung angebracht werden.

Es gibt übrigens Fälle, wo der Unterschied noch deutlicher wird. Konsumtive Ausgaben gelegentlich durch einmalige Einnahmen (Verkäufe von Domänen, Forsten und anderem öffentlichem Eigentum) zu decken, dürfte als unbedenklich gelten, sofern nicht schon gegen den Verkauf als solchen Bedenken vorliegen. Nach der dritten Deckungsregel wäre auch dieses Verfahren verboten, weil es sich nicht um wiederkehrende Einnahmen handelt. Geht man dagegen davon aus, dass es in erster Linie endgültige Einnahmen sein müssen, die zur Deckung dienen, so wäre das Verfahren erlaubt. Hier dürfte die zuletzt genannte mildere Auffassung zunächst recht behalten.

<sup>1)</sup> Dieser Begriff ist in der 1920 in deutscher Sprache erschienenen «Finanzwissenschaft» von Béla Földes (bei Gustav Fischer, Jena), S. 150 f., gebraucht worden.

<sup>2)</sup> Wenn einzelne Schriftsteller (Seidler, Budget und Budgetrecht im Haushalt der konstitutionellen Monarchie, Wien 1885, S. 96 f.) die öffentlichen Schulden nicht zu den ausserordentlichen Einnahmen rechnen, so bedeutet eine solche Ausnahme von der Regel wohl nicht allzuviel.

Freilich, wenn man sich vorstellt, dass z. B. Kriegskosten oder andere konsumtive Aufwendungen grossen Stils längere Zeit hindurch durch Verkäufe von öffentlichem Eigentum gedeckt würden, so würde man unter Umständen auch hiergegen Bedenken haben — wegen des unwiedereinbringlichen Substanzverlustes der öffentlichen Wirtschaft —, und damit würde ein berechtigter Kern auch meiner bisherigen dritten Deckungsregel hervortreten, die die Wiederkehr der Einnahme als erforderlich ansieht.

Alles in allem erscheint mir immerhin das am meisten Charakteristische und Entscheidende folgendes: hier zu verlangen, dass das Deckungsmittel in erster Linie endgültig sei, in zweiter Linie, dass es womöglich wiederholbar sei, wo nicht überhaupt wiederkehrender Natur.

Und so möchte ich die Deckungsregeln folgendermassen neu formulieren:

1. Ordentliche Ausgaben sind durch endgültige und ordentliche Einnahmen zu decken.
2. Ordentliche einmalige Ausgaben sind durch endgültige und ordentliche Einnahmen zu decken.
3. Irreguläre, nicht rentable Ausgaben sind durch endgültige, womöglich ordentliche Einnahmen zu decken.
4. Irreguläre rentable Ausgaben, Investitionen, dürfen durch nicht endgültige und ausserordentliche Einnahmen gedeckt werden.

Zum Schluss sei der von Kurt Fiedler <sup>1)</sup> als Grundlage der Deckungsregeln vorgeschlagenen Einteilung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen gedacht. Diese Formulierung erscheint mir zwar nicht in ihrer ganzen Breite akzeptabel, weil sie auf jeder von beiden Seiten eine praktisch entbehrliche Kategorie enthält und daher die Sache unnötig kompliziert. Aber als Analyse bleibt sie von heuristischem Wert und zeichnet sich durch Klarheit der Gedankenführung aus.

Fiedler teilt die Ausgaben ein in «Kapitalverluste», «Gebrauchsvermögen» und «werbendes Vermögen», die Einnahmen in definitive, nicht definitive und «Vermögensverminderung» <sup>2)</sup>.

Zur Erläuterung sei folgendes gesagt: Kapitalverluste im Sinne Fiedlers sind die meisten öffentlichen Ausgaben, namentlich die für die Verwaltung und Rüstungen, Beamtengehälter, Löhne und Soldzahlungen, Futterkosten, Munitionsaufwand u. a. m., kurz Ausgaben, die auf schnelle Konsumtion von Sachgütern hinauskommen.

Im Gegensatz hierzu stehen die werbenden Ausgaben für Eisenbahnneuanlagen und Investitionen bei anderen Erwerbseinkünften und öffentlichen Unternehmungen.

<sup>1)</sup> Ungedruckte Dissertation, Leipzig 1926.

<sup>2)</sup> Dem Sinne, nicht dem Wortlaut nach findet sich diese Einteilung der Ausgaben schon in verschiedentlichen Äusserungen von K. H. Rau versteckt, jedoch nicht betont oder scharf herausgearbeitet. Den Begriff der endgültigen (= definitiven) Einnahmen findet man bei Földes, Finanzwissenschaft, I. Aufl., 1920, S. 150/151.

Die Mittelkategorie bilden schliesslich die Ausgaben für den Bau von Gebäuden aller Art zu Zwecken der Verwaltung und Rüstung, Ausgaben für Kanäle und Strassen, also für Schaffung von dauerbaren Gebrauchsgütern. Sie, das sogenannte *Gebrauchsvermögen*, fallen — nicht begrifflich, aber tatsächlich — im wesentlichen zusammen mit der von mir sogenannten Mittelkategorie der ausserordentlichen Ausgaben, die auf den ersten Blick ausserordentlich sind, bei näherem Zusehen aber als wiederkehrend sich erweisen.

Das ideale Deckungsmittel für die Kapitalverluste sind endgültige Einnahmen, besonders Steuern und Zölle, auch Erwerbseinnahmen. Hier erhält der öffentliche Körper die notwendige endgültige Verfügung über Sachgüter, die der Zerstörung anheimfallen können, ohne dass weitere Verpflichtungen (Verzinsung und Tilgung) daraus erwachsen und ohne dass sich sein Vermögen schmälert.

Zur Deckung von verbenden Ausgaben sind dagegen nicht endgültige Einnahmen zugelassen, nämlich Staatsschulden, da hier die Verzinsung und Tilgung aus der Anlage heraus möglich ist.

Für die Mittelkategorie «*Gebrauchsvermögen*» jedoch hat Fiedler, wie schon Douffet<sup>1)</sup> bemerkt hat, keinen prinzipiellen Deckungsgrundsatz aufgestellt. Eine Tilgung im Masse der Verzehrung scheint ihm richtig — dies ist logisch unbestreitbar, praktisch aber schwer berechenbar<sup>2)</sup>. Das von Fiedler im Gegensatz zu den Kapitalverlusten hervorgehobene Moment, dass der Staat im Notfalle seine Verwaltungsgebäude usw. verkaufen oder in verbendes Vermögen umwandeln könne, scheint mir materiell nur sehr eingeschränkt richtig. Wenn Fiedler erklärt, bei der Kategorie «*Gebrauchsvermögen*» ruhe die ganze Problematik der zulässigen Schuldaufnahme, so möchte ich doch Douffet recht geben, der bemerkt<sup>3)</sup>, zwischen «*Kapitalverlusten*» und «*Gebrauchsvermögen*» im Fiedlerschen Sinne bestehe kein prinzipieller Unterschied, nur die Anzahl der Einzelleistungen sei zwischen verbrauchlichen und dauerbaren Gütern verschieden; auch das *Gebrauchsvermögen* stelle einen über längere Zeit hin ausgedehnten Verlust dar. Damit erscheint aber die Mittelkategorie *Gebrauchsvermögen*, im Ergebnis das eigentlich Neue bei Fiedler, entbehrlich. Das gleiche gilt wohl auch — dies ebenfalls in Übereinstimmung mit Douffet — von der Mittelkategorie der öffentlichen Einnahmen, der Vermögensminderung = gleich Verkauf von verbendem Vermögen oder *Gebrauchsvermögen*.

Meines Erachtens ist diese Kategorie im grossen und ganzen im Staatshaushalte zu unwichtig, um besonders hervorgehoben zu werden. Zweitens ist sie eine Unterart der endgültigen Einnahmen (Douffet), und es wäre daher ein Verstoss gegen die Grundsätze der Logik, sie neben die endgültigen Einnahmen zu stellen. Drittens fehlt bei Fiedler hier charakteristischerweise die Feststellung der prinzipiellen Deckungsverwendung (Douffet).

<sup>1)</sup> A. a. O. S. 15—16, Anm. 1.

<sup>2)</sup> Fiedler bezieht sich freilich hier auf einen inzwischen von mir namentlich auf Grund der Kritik von Rudolf Stucken (s. oben S. 371, Anm. 3) fallen gelassenen Zusatz zur 3. Deckungsregel (Probleme der Finanzwissenschaft S. 63, Abs. 1, Ziff. 3, Satz 2).

<sup>3)</sup> A. a. O. S. 15, Anm. 1.

Bleibt: auf seiten der Ausgaben: 1. Kapitalverluste = konsumtive Ausgaben und 2. werbende Anlagen; auf seiten der Einnahmen: 1. endgültige (Steuern, Erwerbseinkünfte etc.) und 2. nicht endgültige (Schulden). Und damit entfallen die Besonderheiten der Fiedlerschen Analyse, die jedoch, wie schon hervorgehoben, sonst geeignet ist, die Eigenart der verschiedenen Ausgabe- und Einnahmekategorien besonders deutlich zu beleuchten.

Schliesslich ist das letzte nicht einmal, ob man sich hinsichtlich der zu wählenden Nomenklatur für das Moment der Ordentlichkeit oder aber das der Endgültigkeit entscheidet, sondern es kommt alles darauf an, dass man sich über die ökonomische und finanzielle Struktur der einzelnen Ausgabekategorien völlig im klaren ist. Nur dann wird man es vermeiden können, hinsichtlich der Wahl der Deckungsmittel auch in der Praxis fehlzugreifen. Dass aber für eine richtige Erkenntnis jener Struktur die theoretische Analyse unentbehrlich ist, dafür dürfte die vorstehende kleine Abhandlung den Beweis erbracht haben.

---