

# Probleme der Haushalts- und Finanzplanung

Von

Willi Albers, Wilhelmine Dreißig,  
Herbert Fischer-Menshausen, Friedrich Mengert,  
Fritz Neumark, Alois Oberhauser, Paul Senf

Herausgegeben von Heinz Haller



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1969

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 52**

# SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 52

---

## Probleme der Haushalts- und Finanzplanung



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1969

# Probleme der Haushalts- und Finanzplanung

Von

Willi Albers, Wilhelmine Dreißig,  
Herbert Fischer-Menshausen, Friedrich Mengert,  
Fritz Neumark, Alois Oberhauser, Paul Senf

Herausgegeben von Heinz Haller



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1969

**Alle Rechte vorbehalten**

**© 1969 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1969 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany**

## Vorwort

Dieser Band enthält die Referate, die auf den Tagungen des Ausschusses für Finanzwissenschaft der „Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Socialpolitik“ in Mainz (1966), Münster (1967) und Innsbruck (1968) zum Fragenkreis Haushaltsrechtsreform, Haushaltsgestaltung und Finanzplanung gehalten worden sind.

Der Ausschuß hat bereits früher „Probleme des öffentlichen Budgets“ behandelt und darüber einen Band vorgelegt (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 31, hrsg. v. H. Jecht). Er hat wegen der Bedeutung und Aktualität der Problematik die Diskussion wieder aufgenommen und insbesondere die konjunkturpolitischen und längerfristigen Planungaspekte miteinbezogen.

Angesichts der gesetzgeberischen Entwicklung in diesen Jahren mußten einige Beiträge durch entsprechende Ergänzungen auf den neuesten Stand gebracht werden. Dies ist jeweils von dem betreffenden Autor vermerkt.

Es wäre erfreulich, wenn die Beiträge dieses Bandes dort, wo die Dinge noch im Fluß sind, bei den Beratungen über gesetzgeberische Entscheidungen Beachtung finden würden; doch der Ausschuß sah es nicht als seine Aufgabe an, Ratschläge zu erteilen, vielmehr war er um die Gewinnung grundsätzlicher Erkenntnisse bemüht.

*Der Herausgeber*



## Inhaltsverzeichnis

Probleme des Haushaltsausgleichs	
Von Prof. Dr. <i>Wilhelmine Dreissig</i> , Berlin .....	9
Grundgedanken des Gutachtens über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland	
Von Prof. Dr. Dr. h. c. Dr. h. c. Dr. h. c. <i>Fritz Neumark</i> , Frankfurt/Main .....	41
Statistische Untersuchungen zur Gemeindefinanzreform	
Von Leitendem Regierungsdirektor <i>Friedrich Mengert</i> , Wiesbaden .....	50
Mittelfristige Finanzplanung und Haushaltsrecht	
Von Ministerialdirektor a. D. <i>Herbert Fischer-Menshausen</i> , Hamburg .....	56
Haushaltsrechtliche Grundlagen und elastische Durchführung einer konjunkturgerechten Finanzpolitik	
Von Prof. Dr. <i>Willi Albers</i> , Heidelberg .....	77
Die konjunkturpolitische Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften und ihre finanz- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen	
Von Prof. Dr. <i>Alois Oberhauser</i> , Freiburg .....	111
Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz	
Von Prof. Dr. <i>Paul Senf</i> , Saarbrücken .....	143



# Probleme des Haushaltsausgleichs

Von *Wilhelmine Dreißig* (Berlin)

## Vorbemerkung

*Bei der nachstehenden Veröffentlichung handelt es sich um ein Referat, das am 6. Juni 1966 gehalten wurde. Es wurde für die Drucklegung inhaltlich nicht wesentlich geändert, abgesehen von gewissen Ergänzungen, die zur Verdeutlichung notwendig erschienen.*

*Der ursprüngliche Text des Referats wurde dabei weder an die im Jahre 1967 erlassenen Rechtsvorschriften, insbesondere das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstum der Wirtschaft noch an die im Jahre 1968 von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwürfe zur Reform des Haushaltsrechts angepaßt. Es erschien vielmehr angezeigt, auf die bereits vorgenommenen bzw. in Aussicht stehenden Änderungen der Vorschriften über den Haushaltsausgleich und alle weiteren mit diesem in Zusammenhang stehenden Regelungen in einem Nachwort gesondert einzugehen. Dies bot einmal die Möglichkeit darzulegen, welche der im Referat empfohlenen Änderungen inzwischen bereits gegenstandslos geworden sind oder gegenstandslos werden, falls die sich in der parlamentarischen Behandlung befindenden Gesetzentwürfe in der vorliegenden Form verabschiedet werden sollten. Zum anderen konnte in diesem Nachwort darauf hingewiesen werden, welche m. E. berechtigten Wünsche bei der Konzeption der geplanten Haushaltsrechtsreform noch offen geblieben sind.*

## Einleitung

Mit dem Thema „Haushaltsausgleich“, das nach der Beschußfassung auf der vorjährigen Sitzung die Beschäftigung mit dem Problemkreis der Haushaltsrechtsreform einleiten soll, greift der Ausschuß die Diskussion um Fragen des öffentlichen Budgets wieder auf, nachdem er sie im Jahre 1961 abgebrochen hatte. Es läßt sich daher nicht vermeiden, auf einiges von dem, was im Jahre 1960 in Wiesbaden und Köln erörtert wurde, wieder zurückzugreifen<sup>1</sup>. Zum Aufbau des Referats ist folgendes

---

<sup>1</sup> Vgl. Probleme des öffentlichen Budgets, hrsg. v. H. Jecht, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 31, Berlin 1964.

zu bemerken: Im ersten Teil werden einige Vorschriften des deutschen Haushaltsrechts behandelt, soweit sie sich auf die Haushalte des Bundes und der Länder beziehen. In diesem Zusammenhang wird — an Hand von Beispielen — dargetan, wie diese Vorschriften in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg angewendet und welche Erfahrungen dabei gemacht wurden. Im zweiten Teil soll nachgewiesen werden, aus welchen Gründen diese Vorschriften den Erkenntnissen der neueren Finanztheorie nicht mehr Rechnung tragen, wobei namentlich auf die Frage der „kompensatorischen“ Budgetfunktion, d. h. auf den Beitrag, den der öffentliche Haushalt zum Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen leisten kann, einzugehen sein wird. Schließlich wird in einem weiteren Teil versucht, Vorschläge für eine Änderung des geltenden Haushaltsrechts zu entwickeln.

## **I. Grundzüge des deutschen Haushaltsrechts**

Aus der Vielzahl der haushaltrechtlichen Gesetze werden in diesem Zusammenhang nur die folgenden behandelt:

Das Grundgesetz, soweit es Finanzbestimmungen enthält (GG)

Die Reichshaushaltsordnung (RHO)

Die Reichsschuldenordnung (RSchO)

Die Haushaltrechtlichen Vorschriften, die — zur Ergänzung oder Änderung der RHO — in den jährlichen Haushaltsgesetzen enthalten sind.

Auch diese Gesetze werden nur hinsichtlich *bestimmter* Regelungen berücksichtigt, nämlich der Vorschriften über

1. Den Haushaltsausgleich
2. Die Aufteilung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt
3. Den Zweck der Kreditaufnahme
4. Den sog. Sollabschluß
5. Die Auslaufperiode.

Streng genommen gehen die Punkte 2 bis 5 über die engere Fragestellung des Themas hinaus. Sie lassen sich jedoch (wie noch zu zeigen sein wird) nicht von ihm trennen.

Die diesen Vorschriften zugrunde liegenden Vorstellungen lassen sich wie folgt kennzeichnen: Sie sind weitgehend an dem orientiert, was für den privaten Sektor der Wirtschaft als vernünftig angesehen werden kann. So ist die Forderung nach einem ausgeglichenen Etat aus dem soliden Grundsatz zu erklären, daß der Einzelhaushalt wenigstens auf die Dauer nicht mehr ausgeben soll, als er einnimmt. Der „werbende

Zweck“ der Kreditaufnahme sowie die Einteilung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt resultieren letztlich aus erwerbswirtschaftlich orientierten Verschuldungsgrundsätzen, und der Sollabschluß hängt mit einer puristisch betriebswirtschaftlichen Zurechnungslehre zusammen. Ferner wurde unterstellt, daß die private Ersparnis die einzige Kreditquelle für die Privatwirtschaft und für den Staat bilde, eine Verschuldung des Staates also in der vollbeschäftigen Wirtschaft, von der ausgegangen wurde, die private Kreditaufnahme und damit die private Investition beeinträchtigen müsse. Da allein die private Investition als „produktiv“ angenommen wurde, war es verständlich, daß die Kreditaufnahme des Staates meist als unerwünscht angesehen und eine volle Steuerdeckung der staatlichen Ausgaben gefordert wurde, es sei denn, daß der Staat selbst ertragbringende, d. h. „produktive“ Objekte finanziere<sup>2</sup>. Die spätere Ausdehnung des Produktivitätsbegriffes auf staatliche Investitionen schlechthin, die durch die Autoren der deutschen „Finanzklassik“<sup>3</sup> vorgenommen wurde, hat zwar die Zulässigkeit der staatlichen Kreditaufnahme erweitert, gleichzeitig jedoch die Objektbezogenheit der Deckungsgrundsätze in das Haushaltsrecht eingeführt.

Diese kurzen Bemerkungen mögen an dieser Stelle genügen. Darauf, daß die meisten dieser Annahmen überholt sind und sich das Verständnis der Aufgaben der Finanzwirtschaft geändert hat, wird später einzugehen sein. Hier ist einleitend lediglich festzustellen, daß der erstrebte Zweck der Vorschriften nicht erreicht wurde, sondern daß mit ihnen häufig eine „Solidität“ des öffentlichen Haushalts vorgetäuscht wurde, die in Wirklichkeit nicht vorhanden war.

## II. Die geltenden Vorschriften im Haushaltsrecht des Bundes und der Länder

### 1. Haushaltsausgleich

Das GG schreibt im Art. 110 Abs. 2 Satz 2 vor, daß der Haushaltsplan alljährlich „in Einnahme und Ausgabe auszugleichen (ist)“. Eine ähnliche Bestimmung findet sich in den Verfassungen der meisten, wenn auch nicht aller Bundesländer. Der vorgeschriebene Ausgleich ist weitgehend

---

<sup>2</sup> Dies war der Kern der von den Vertretern der klassischen Schule der Nationalökonomie entwickelten Grundsätze für die staatliche Verschuldung (vgl. u. a. A. Smith: The Wealth of Nations, Book V, namentlich Teil III: Of Public Debts, Irwin Paperback Classics in Economics, Homewood, Illinois 1963). Sie sind freilich im einzelnen erheblich differenzierter, und zwar namentlich bei D. Ricardo (vgl. The Works and Correspondence of David Ricardo, ed. by P. Sraffa, Vol. I: On the Principles of Political Economy and Taxation, S. 244 ff. sowie Vol. IV: Funding System, S. 143 ff.

<sup>3</sup> Vgl. vor allem C. Dietzel: Das System der Staatsanleihen in Zusammenhang mit der Volkswirtschaft betrachtet, Heidelberg 1855.

formaler Art; er besagt lediglich, daß im Plan Ausgaben nicht etatisiert werden dürfen, für die nicht (irgend)eine Deckung vorhanden ist. Ange-sichts dieses Tatbestandes ist es erstaunlich, daß das Haushaltrecht über-haupt den Begriff des Überschusses und des Fehlbetrages kennt. Wenn auch der vor dem Beginn des Rechnungsjahres aufzustellende Plan aus-zugleichen ist, so können sich in der endgültigen Rechnung doch Fehl-beträge oder Überschüsse ergeben. Ist dies der Fall, so sind sie das Er-gebnis von Planungsfehlern. Sie können — dort, wo die RHO gilt — nur im ordentlichen Haushalt entstehen, während der außerordentliche Haus-halt auch in der Rechnung definitionsgemäß stets ausgeglichen ist.

Der Ausgleichsbegriff des deutschen Haushaltrechts ergibt sich aus der sehr umfassenden Definition der Haushaltseinnahmen und der Haus-haltsausgaben. Zu den Einnahmen rechnen nicht nur die regulären Deckungsmittel (aus Steuern, Gebühren, Beiträgen, Erwerbseinkünften), sondern auch die Erlöse aus Kreditaufnahmen (jedenfalls zum über-wiegenden Teil) und der Rückgriff auf Geldbestände, zu den Ausgaben außer den Aufwendungen für die eigentliche Staatstätigkeit auch rein finanzielle Transaktionen wie die Bildung von Rücklagen und die Auf-wendungen für die Schuldentilgung. Auf diese „finanziellen“ Transaktio-nen sei zunächst etwas näher eingegangen.

### *(1) Verschuldungstransaktionen*

Unter den Einnahmen des a. o. Haushalts stehen die „Einnahmen aus Anleihen“ (= außerordentliche Einnahmen) an erster Stelle. Es werden also Mittel aus einer Finanzierungsart in den Plan eingestellt, die in vie- len anderen Ländern (den USA, den nordischen Ländern, den Nieder-landen) als Instrument der Defizitdeckung und nicht als Einnahme be-trachtet wird. Dementsprechend werden die Aufwendungen für die Schuldentilgung, die andernorts als Verwendung eines Überschusses an-gesehen werden, als Ausgaben, und zwar als solche des ordentlichen Haus-halts betrachtet. „Anleihe“ im Sinne des Haushaltrechts ist demnach eine haushaltrechtliche Einnahmekategorie und nicht etwa eine Schuld-art, also nicht etwa ein festverzinsliches längerfristiges und meist börsen-gängiges Wertpapier, das von öffentlichen Stellen emittiert wird. Diese Unterscheidung ist wesentlich, und zwar auch deshalb, weil die beiden unterschiedlichen Anleihebegriffe in der Diskussion um den außerordent-lichen Haushalt häufig nicht auseinandergehalten werden mit der Folge, daß vorschnelle Schlüsse auf die „Solidität“ der Deckung des außer-ordentlichen Bedarfs gezogen werden. Tatsächlich aber ist die „Anleihe“ im kapitalmarktpolitischen Sinne nur eine bestimmte Form der Ver-schuldung, deren sich der Bund und die Länder neben anderen Formen bei der Fremdmittelbeschaffung bedienen können. Gemäß § 1 RSchO erfolgt „die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits . . . durch

Ausgabe von Schuldverschreibungen oder Schatzanweisungen, Eingehung von Wechselverbindlichkeiten oder Aufnahme von Darlehen gegen Schuldschein“.

In dieser Aufzählung kommt der Begriff Anleihe nicht vor. Geht man von der im Wertpapiergeschäft üblichen Definition der Anleihe aus — festverzinsliches Wertpapier —, so gehören zu den Anleihen die im § 1 genannten Schuldverschreibungen sowie derjenige Teil der Schatzanweisungen, die festverzinslich sind. Bei „Schuldverschreibungen“ handelt es sich um langfristige Papiere (mit Laufzeiten von meist über 10 Jahren), die — nach Ablauf einiger tilgungsfreier Jahre — durch Auslosung getilgt werden. Demgegenüber wird bei den als Schatzanweisungen bezeichneten Titeln der Gesamtbetrag am Ende der Laufzeit fällig. Die Laufzeiten der Schatzanweisungen liegen zwischen drei und zehn Jahren. Soweit sie im mittelfristigen Bereich liegen, d. h. die Laufzeiten nicht über vier Jahre hinausgehen, hat sich für sie in den vergangenen Jahren der Begriff Kassenobligationen eingebürgert.

Neben den festverzinslichen Schatzanweisungen (= Anleihen) begeben die öffentlichen Haushalte auch sog. Unverzinsliche Schatzanweisungen (U-Schätze), bei denen — ebenso wie bei den Schatzwechseln — die Zinsen vom Schuldner bei der Ausgabe durch einen Abzug vom Nenabtrag (= Diskont) entrichtet werden. Die „Aufnahme von Darlehen gegen Schuldschein“ begründet — im Gegensatz zu den zuvor genannten marktgängigen Schuldarten — eine direkte Kreditbeziehung zwischen dem öffentlichen Schuldner und seinen Gläubigern. Der Schuldschein wird als Kreditunterlage ausgestellt und ist nur in ganz seltenen Fällen handelbar. In diese Kategorie gehören sowohl die meist langfristig — von Banken und Kapitalsammelstellen — gewährten Schuldscheindarlehen als auch die Buchkredite der Bundesbank an Bund und Länder.

Die in § 1 RSchO aufgezählten Schuldarten fallen nun freilich nicht ausnahmslos unter den Begriff der (außerordentlichen) Haushaltseinnahmen (= Anleihen). Nicht zu den Einnahmen rechnen diejenigen Fremdmittel, die zur Verstärkung der Betriebsmittel aufgenommen werden. Diese Kredite sind dazu bestimmt, zahlungstechnisch bedingte Schwankungen im Verlauf eines jeden Rechnungsjahres zu überbrücken; sie sollen am Ende des Jahres abgedeckt sein. Dies ist jedoch häufig nicht der Fall. Sind tatsächlich am Jahresende solche Schulden vorhanden, die höher sind als am Ende des Vorjahres, so werden sie nicht als Einnahmen verbucht. Die Rechnung des betreffenden Jahres weist insoweit ein Defizit auf.

Was aber fundierte Schuld ist und in die Rechnung als außerordentliche Einnahme eingestellt wird und was Betriebsmittelkredit ist und somit als Mittel der Defizitfinanzierung nicht in die Rechnung aufge-

nommen wird, ist in der Praxis der vergangenen Jahre umstritten gewesen. Das mag zum Teil daran gelegen haben, daß die Vorschrift des § 3 RSchO nicht ganz eindeutig ist. Diese besagt nämlich, daß „die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel bestimmten Schatzanweisungen, Wechsel und Darlehen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Rechnungsjahres, für das die Verstärkung zugelassen ist, fällig werden (dürfen)“. Abgrenzungsmerkmal für die beiden Verschuldungskategorien — außerordentliche Einnahmen einerseits und Mittel zur Defizitfinanzierung andererseits — ist danach die Fristigkeit der einzelnen Schuldarten. Die äußerste Laufzeit, die Betriebsmittelkredite erreichen können, wären 17 Monate. Dies ist dann der Fall, wenn die Schulden im ersten Monat des Rechnungsjahres aufgenommen wurden. Alle Titel, die am Ende des Rechnungsjahres eine längere Restlaufzeit als 6 Monate aufweisen, wären danach als Einnahmen in die Rechnung einzustellen. Die Vorschrift des § 3 RSchO läßt hingegen offen, ob nicht Kredite mit kürzeren Restlaufzeiten, so z. B. im letzten Monat des Jahres begebene Schatzwechsel, die im zweiten Monat des nächsten Jahres fällig werden, ebenfalls als Einnahme verbucht werden könnten oder ob sie stets als Betriebsmittelkredite zu behandeln sind. Es geht um die Frage, ob die 6-Monatsgrenze nur nach einer Seite gilt oder ob sie die aufgenommenen Kredite eindeutig der einen oder anderen Art zuordnet. Wie eng oder wie weit man aber auch die Vorschrift auslegen mag, so ist m. E. nicht zu bestreiten, daß jedenfalls alle Kredite, die nach dem 30. Juni des jeweils folgenden Rechnungsjahres fällig werden, unzweifelhaft zu den (außerordentlichen) Einnahmen rechnen.

In der Haushaltspraxis ist jedoch nicht immer nach diesem Prinzip verfahren worden. Daß die ersten, Anfang der fünfziger Jahre vom Bund emittierten U-Schätze als Einnahmen verbucht wurden, obwohl ihre Laufzeit nur 6 Monate betrug und sie infolgedessen in der ersten Hälfte des folgenden Rechnungsjahres fällig waren, mag bei weiter Interpretation des § 3 RSchO noch angängig gewesen sein. Die Tatsache jedoch, daß die in den sechziger Jahren begebenen U-Schätze meist mit dem vollen Betrag den Betriebsmittelkrediten zugerechnet wurden, auch wenn ihre Restlaufzeit mehr als 6 Monate betrug, ist mit der geltenden Rechtsvorschrift nicht zu vereinbaren. Die Crux der Angelegenheit liegt selbstverständlich in den rechtlichen Vorschriften. Sowohl unter ökonomischen Gesichtspunkten als auch im Interesse der Durchsichtigkeit der öffentlichen Finanzgebarung ist es nicht sinnvoll, bei den Kreditaufnahmen, die im Verlauf des gleichen Rechnungsjahres nicht wieder getilgt, sondern endgültig zur Deckung eines Teils der Jahresausgaben herangezogen werden, eine Zweitteilung in Einnahmen einerseits und „Finanzierungsmittel“ andererseits vorzunehmen. Bestehen jedoch solche Vor-

schriften, so sollte auch nach ihnen verfahren werden. Die unterschiedliche Anwendung, wie sie in der Nachkriegszeit praktiziert wurde, führt dazu, daß das Abschlußergebnis, so problematisch die im Haushaltrecht definierten Begriffe des Fehlbetrags und des Überschusses auch sein mögen, in einzelnen Jahren etwas Verschiedenes besagen kann. So kann das „Defizit“ einmal geringer, ein andermal größer ausgewiesen werden, als sich bei Innehaltung dieser Vorschriften ergeben müßte.

### *(2) Behandlung von Geldbeständen*

Gestattet das Haushaltrecht die Bildung von Rücklagen oder schreibt es sie sogar vor, so ist die Zuführung an die Rücklage als Ausgabe, der Rückgriff auf die Rücklage als Einnahme zu betrachten. Das Haushaltrecht des Bundes ist freilich eher rücklagenfeindlich. In der RHO ist nur eine Betriebsmittelrücklage vorgesehen, die aus ordentlichen Einnahmen zu bilden ist (§ 26). Das hat jedoch nicht verhindert, daß der Bund zeitweise eine Rücklage (in Höhe von mehreren Mrd. DM) angesammelt und ihre spätere Verausgabung als Einnahme im ordentlichen Haushalt etatisiert hat. Im Haushaltrecht der Länder ist darüber hinaus in der Regel die Bildung einer allgemeinen Ausgleichsrücklage vorgeschrieben; außerdem können auch Rücklagen für besondere Zwecke angesammelt werden. Das trifft auch für diejenigen Länder zu, in denen grundsätzlich die RHO gilt, da bei der Einführung der RHO in den Ländern (1936 und 1937) in dieser Hinsicht eine Ausnahmeregelung geschaffen wurde<sup>4</sup>.

Wird dagegen der Einnahmeüberschuß, der in einem bestimmten Jahre entsteht, nicht als „Zuführung an Rücklagen“ und damit nicht als Ausgabe verbucht, so ergibt sich ein Haushaltsüberschuß.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der Haushalt auch dann ausgeglichen ist, wenn er auf der Einnahmeseite neben den regulären Einnahmen Erlöse aus Kreditaufnahmen und/oder der Verausgabung von Rücklagen bzw. sonstigen Geldbeständen enthält und wenn er auf der Ausgabeseite Aufwendungen für die Tilgung von Schulden und die Bildung von Geldbeständen vorsieht.

## **2. Ordentlicher und außerordentlicher Haushalt**

In den vorangehenden Bemerkungen ist die Frage „ordentlicher“ und „außerordentlicher Haushalt“ bereits angeklungen. Die beiden Teile, in die der Gesamthaushalt zerfällt, sind im Gesetz von der *Einnahmeseite* her definiert. Gemäß § 3 der RHO „(gehören) in den ordentlichen Haushalt die regelmäßigen Einnahmen (ordentliche Einnahmen) und die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben (ordentliche Ausgaben), in den

<sup>4</sup> Vgl. 2. DVO zum Gesetz über die Haushaltsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung der Länder vom 30. 6. 1937, RGBl. II, S. 195.

außerordentlichen Haushalt die Einnahmen aus Anleihen (außerordentliche Einnahmen) und die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben (außerordentliche Ausgaben)“. Unbeschadet der später zu erörternden Frage, für welchen Zweck „Anleihen“ aufgenommen werden dürfen, d. h. ob nicht doch die Natur der Ausgaben das entscheidende Kriterium für die Trennung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt bildet, sei hier festgehalten, daß die Vorschrift des § 3 von den Finanzverwaltungen seit eh und je *rein formal* ausgelegt worden ist. Je nachdem, welche Erwartungen hinsichtlich der Entwicklung der ordentlichen Einnahmen gehegt werden, erscheinen Aufwendungen für bestimmte Investitionszwecke ganz im ordentlichen oder ganz im außerordentlichen Haushalt oder (was meist der Fall ist) mit — von Jahr zu Jahr — wechselnden Anteilen in beiden Haushalten. Ausgaben für ein und denselben Zweck sind in den vergangenen Jahren sowohl beim Bund als auch bei den Ländern häufig „durchgeschnitten“ worden, d. h. mit demjenigen Teil, der aus „regelmäßigen“ oder ordentlichen Einnahmen finanziert werden sollte, in den ordentlichen Haushalt eingestellt worden und mit dem verbleibenden Teil, für den solche Deckungsmittel nicht mehr verfügbar waren, in den außerordentlichen Haushalt. So ist es gang und gäbe, daß der Bund und die Länder Investitionsausgaben wie z. B. eigene Aufwendungen für den Straßenbau oder Darlehen für den Wohnungsbau zweiteilen und sie in beiden Haushalten veranschlagen. Der außerordentliche Haushalt ist also weder aufgrund der Rechtsvorschriften noch nach der geltenden Haushaltspraxis eine Art von Kapitalhaushalt. Er umfaßt einerseits nicht alle Kapitalausgaben (wie immer diese auch definiert sein mögen), ja manchmal nur einen kleinen Teil von ihnen, andererseits könnten in ihm auch „laufende“ Ausgaben etatisiert sein, da nach der Vorschrift des § 3 RHO für die Einstellung der Ausgaben in den einen oder anderen Teil des Haushalts die Art der Deckung entscheidend ist. Hätte der Bund z. B. in den letzten Jahren die durch Verschuldung bei den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung finanzierten Zuschüsse an diese Versicherungsträger entsprechend den haushaltrechtlichen Vorschriften tatsächlich voll in den Haushaltsplan eingestellt und diese Transaktionen nicht außerhalb des Haushalts abgewickelt, so hätte er aufgrund des § 3 RHO neben dem durch reguläre Einnahmen finanzierten und daher auch im ordentlichen Haushalt etatisierten Teil dieser Zuschüsse den verbleibenden, durch Verschuldung zu deckenden Teil in den außerordentlichen Haushalt einstellen müssen. Es wäre also auch bei solchen Etatposten, die eindeutig zu den laufenden Ausgaben gehören, zu einer Zweiteilung gekommen, wie sie bei den Investitionsausgaben die Regel ist.

Ist diese — von der Deckung her bestimmte — Einordnung der Ausgaben in die beiden Teile des Haushalts schon wenig einleuchtend, so ist

die Verwirrung durch die weitere Entwicklung des Rechts, wie sie sich durch Vorschriften der jährlichen Haushaltsgesetze herausgebildet hat, noch größer geworden. Im Gesetz für das Rechnungsjahr 1965 wurde nämlich der Haushaltshausschuß des Bundestages erstmals ermächtigt, „auf Antrag des Bundesfinanzministers anzuordnen, daß vermögenswirksame Ausgaben, die im ordentlichen Haushalt veranschlagt sind, aus Mitteln des außerordentlichen Haushalts geleistet werden, wenn das nach der Entwicklung der Einnahme- oder Ausgabeseite zur Sicherung des Haushaltsausgleichs erforderlich ist“<sup>5</sup>.

Die oben beschriebene Praxis der Veranschlagung hat sich deshalb herausgebildet, weil — wie nunmehr zu zeigen sein wird — die Vorschrift über die Zweckbestimmung der Kreditaufnahme so vieldeutig ist, daß sie für die Kreditfinanzierung keine ernstzunehmende Richtlinie bilden konnte.

### 3. Der Zweck und die Grenzen der Kreditaufnahme

Die Vorschrift über die Zulässigkeit von Kreditaufnahmen ist nahezu wörtlich von der Reichsverfassung (Art. 87) in das GG (Art. 115) übernommen worden, und sie hat auch Eingang in die meisten Landesverfassungen gefunden. Kreditaufnahmen sind danach nur bei „außerordentlichem Bedarf“ und „in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“ gestattet. Was den „außerordentlichen Bedarf“ angeht, so ist er in der Nachkriegszeit nicht zur Rechtfertigung der Kreditaufnahmen bemüht worden, „der werbende Zweck“ hingegen hat zu den verschiedensten Interpretationen geführt: von im privatwirtschaftlichen Sinne rentierlichen Anlagen über Aufwendungen für Sachinvestitionen und staatliche Darlehensgewährungen bis hin zu all jenen Aufwendungen, von denen ein Beitrag zur Erhöhung des Sozialprodukts und damit des Steueraufkommens erwartet werden könnte. Geht man vom Wortlaut der Vorschrift aus, so liegt es nahe, den „werbenden Zweck“ im erstgenannten Sinne, also sehr eng zu interpretieren, nämlich dahingehend, daß die Erträge der mit Fremdmitteln finanzierten Anlagen die volle Bedienung der Schulden sichern. Die Praxis ist über diese Interpretation hinausgegangen, ob — vom Willen des Gesetzgebers her gesehen — zu Recht oder zu Unrecht mag dahingestellt bleiben. Vergegenwärtigt man sich den finanzwissenschaftlichen Hintergrund, aus dem die Vorschrift erwachsen ist, so läßt sich, je nachdem, welchen Autor man heranzieht und auf welche Teile seines Werkes man die Interpretation stützt, eine mehr oder weniger weite Auslegung rechtfertigen. In der Regel wird

<sup>5</sup> Vgl. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushalts für das Rechnungsjahr 1965, § 7 Abs. 3. Gleichlautende Vorschriften sind auch in den entsprechenden Gesetzen für die folgenden Jahre enthalten.

A. Wagner mit seiner Einteilung des Staatsbedarfs in ordentlichen und außerordentlichen Bedarf als Kronzeuge bemüht, aber bei näherem Hinsehen ist zu erkennen, daß er die von ihm zunächst relativ weit gezogenen Grenzen für die Staatsverschuldung doch ganz erheblich eingengt hat. In die heutige Sprache der Nationalökonomie übersetzt, läßt sich seine Deckungsregel dahingehend zusammenfassen, daß der Staat in der vollbeschäftigte Wirtschaft nach Möglichkeit nicht mit den privaten Unternehmen um die Ersparnisse konkurrieren solle, abgesehen von der Kreditaufnahme für Investitionen in öffentlichen Unternehmen<sup>6</sup>.

Wie dem auch sei, so steht die Vorschrift des Art. 115 GG praktisch für alle Auslegungen offen, und sie ist auch — je nach den fiskalischen Bedürfnissen in den vergangenen Jahren — sehr unterschiedlich ausgelegt worden. Da die Ausgaben für „werbende Zwecke“ nicht eindeutig zu definieren waren, schwand damit der Sache nach auch die ursprünglich — in Anlehnung an privatwirtschaftliche Kriterien beabsichtigte — Objektbezogenheit. Es dürfte den für die Kreditaufnahme verantwortlichen Stellen nicht schwer fallen, für nahezu alle Ausgabekategorien des öffentlichen Haushalts eine „Produktivität“ zu behaupten. Eine Grenze für die Verschuldung ist durch den Art. 115 GG praktisch also nicht gezogen worden.

#### 4. Der Sollabschluß

Wenn das Gesetz den jährlichen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben vorschreibt, so sind damit die für das jeweilige Jahr erwarteten bzw. bewilligten Beträge gemeint, nicht dagegen die während des Jahres kassenmäßig voraussichtlich eingehenden und ausgehenden Mittel. Gleichermaßen gilt für den Abschluß, der die für die Rechnung des jeweiligen Jahres vereinnahmten und verausgabten Beträge nachweisen soll. Auf der Einnahmenseite sind die Unterschiede zwischen den für das Rechnungsjahr

<sup>6</sup> Diese Investitionen waren von A. Wagner bekanntlich als die „privatwirtschaftlichen Kapitalanlagen des Staates“ bezeichnet worden, wobei er freilich neben der vollen auch eine teilweise „Rentierlichkeit“ der unternehmerischen Tätigkeit des Staates als hinreichend bezeichnet hatte. Neben diesen „privatwirtschaftlichen Kapitalanlagen des Staates“ hatte er — bei der Definition des außerordentlichen Bedarfs — die staatswirtschaftlichen Kapitalanlagen (Sachinvestitionen z. B. im Straßenbau sowie Reformmaßnahmen der verschiedensten Art) erwähnt, worunter er alle Projekte verstand, die die „Grundlage für eine vergrößerte Leistungsfähigkeit des Staates bildeten“, und schließlich — an letzter Stelle — die außerordentlichen Ausgaben im engeren Sinne (wichtigstes Beispiel: Kriegskosten), die nicht „produktiv“ seien, sondern sogar zu einem Kapitalverlust führen. Für alle diese als außerordentlich bezeichneten Aufwendungen sollte zwar grundsätzlich eine Kreditfinanzierung möglich sein, jedoch hatte er diese generelle Feststellung für die staatswirtschaftlichen Kapitalanlagen und die außerordentlichen Ausgaben im engeren Sinne eingeschränkt auf die „Perioden flauer Geschäfte“, wenn „Mittel müßig liegen und nicht in der Produktion beschäftigt sind“. Vgl. A. Wagner: Finanzwissenschaft, 1. Teil, 3. Kap., 3. Aufl., Leipzig und Heidelberg 1883, S. 130 ff.

und den *im Rechnungsjahr* erwarteten bzw. eingegangenen Mitteln relativ unbedeutend. Sie können daher im folgenden vernachlässigt werden. Dagegen kann es auf der Ausgabenseite zu beträchtlichen Abweichungen kommen. Dies erklärt sich vor allem aus der Institution der Übertragbarkeit, durch die das Prinzip der *zeitlichen Budgetspezialität* durchbrochen wird. Unbeschadet des Grundsatzes, daß „die bewilligten Beträge nur ... innerhalb des Rechnungsjahres verwendet werden dürfen“ (§ 30 RHO), werden Bewilligungen für alle außerordentlichen und einmaligen Ausgaben sowie für bestimmte — durch Haushaltsvermerk bezeichnete — ordentliche Ausgaben mit den im Jahr der Bewilligung nicht ausgegebenen Beträgen über das Rechnungsjahr hinaus zur Verfügung gestellt. Entscheidend in diesem Zusammenhang ist jedoch nicht die Übertragbarkeit als solche, sondern die Behandlung der Reste in der Rechnung des „Bewilligungsjahres“ und in den Plänen und Rechnungen aller folgenden Jahre. Gemäß § 75 RHO ist bei der Ermittlung des Abschlußergebnisses der *Gesamtbetrag* der Ausgaben und der Einnahmen gegenüberzustellen. Diese Vorschrift wird in Verbindung mit § 77 RHO dahingehend ausgelegt, daß unter *Gesamtbetrag* der Ausgaben alle *für* das betreffende Jahr *veranschlagten Ausgaben gemeint sind*<sup>7</sup>. Diese Auslegung ist zwar nicht unbestritten, aber die Finanzverwaltungen haben sie sich weitgehend zu eigen gemacht, was daraus hervorgeht, daß sie, wenn sie nicht angewendet werden sollte, im Haushaltsgesetz für das betreffende Jahr ausdrücklich außer Kraft gesetzt wurde. Was die Vorschrift materiell besagt, läuft auf folgendes hinaus:

In der Jahresrechnung sind zusätzlich zu den Istausgaben des betreffenden Jahres auch alle aus den Bewilligungen des gleichen Jahres verbliebenen Reste zu verbuchen, abzüglich derjenigen Beträge, die aus Vorjahresresten verausgabt wurden. Handelt es sich um die Ingangsetzung neuer umfangreicher Programme, für die im Bewilligungsjahr nur ein Bruchteil der veranschlagten Summe ausgegeben werden kann — es sei an die umfangreichen Neubewilligungen erinnert, die seit Mitte der fünfziger Jahre im Bundeshaushalt für Verteidigungszwecke etatisiert wurden, oder an die in den Jahren der „Kassenfülle“ (1960 bis 1962) beträchtlich heraufgesetzten Bewilligungen für Investitionszwecke in den Länderhaushalten —, so ist der Sollabschluß ausgeglichen, auch wenn der Istabschluß, bei dem die Reste unberücksichtigt bleiben, einen Überschuß aufweist. Dies ist dann der Fall, wenn eine Finanzierung aus laufenden Einnahmen vorgesehen war. Werden dabei die „überschüssigen“ Dekkungsmittel einer Rücklage zugeführt, die haushaltsmäßig als Ausgabe verbucht wird, so ist auch der Istabschluß ausgeglichen. War dagegen

<sup>7</sup> Vgl. R. Schulze und E. Wagner: Kommentar zur Reichshaushaltsordnung, Berlin 1934, S. 189 ff.; F. K. Vialon: Haushaltsgesetz, 2. Aufl., Berlin 1959, S. 908 und 925.

eine „Anleihefinanzierung“ vorgesehen und hat der Finanzminister von der Aufnahme fremder Mittel abgesehen (da sie nicht benötigt wurden), so weist der Sollabschluß einen Fehlbetrag auf<sup>8</sup>.

Mit der Verbuchung der Reste in der Rechnung des Bewilligungsjahres sind diese ein für allemal haushaltsmäßig abgewickelt. Sie werden in den Plänen der folgenden Jahre, in denen sie ausgegeben werden sollen, nicht erneut etatisiert. Das ist deshalb nicht erforderlich, weil die zur Finanzierung des Gesamtprogrammes erforderlichen Deckungsmittel in voller Höhe im Bewilligungsjahr bereitgestellt werden. Hatte man eine Steuerfinanzierung vorgesehen, so müßten die Geldbestände des Haushalts (zweckbestimmte Rücklagen oder der allgemeine Kassenbestand) um den Betrag der zusätzlich gebildeten Reste gestiegen sein, so daß die Finanzierung der Reste durch den Rückgriff auf diese Bestände gesichert ist. Sollten dagegen Kredite aufgenommen werden, so hätte sich ein Problem ergeben können, da fremde Mittel meist nur dann aufgenommen werden, wenn ein kassenmäßiger Bedarf besteht und Kreditermächtigungen nicht übertragbar sind. Der Bund und die Länder haben diese Frage dadurch gelöst, daß sie die am Ende des Rechnungsjahres erlöschenden — nicht in Anspruch genommenen — Kreditermächtigungen durch das Haushaltsgesetz des folgenden Jahres bzw. der folgenden Jahre ganz oder teilweise wieder aufleben ließen.

In den nächsten Jahren, in denen die Ausgaben infolge des Abbaus der Reste über die jeweiligen Neubewilligungen hinausgehen, tritt dies gleichwohl in der Rechnung nicht in Erscheinung, da die Reste bei der Ermittlung des Solls von den Istausgaben abgezogen werden. Die Sollrechnung ist ausgeglichen oder weist sogar einen Überschuß aus. Die Istrechnung ist ebenfalls ausgeglichen (allerdings mit höheren Einnahmen und Ausgaben) oder sie schließt, falls „schwebende“ Schulden zur Deckung der Reste aufgenommen wurden, mit einem Fehlbetrag ab.

Ein vereinfachtes Schema einer solchen Sollrechnung im Vergleich zum ausgeglichenen Haushaltsplan ist zur Istrechnung aus der folgenden Tabelle zu ersehen.

Es sei erwähnt, daß in dem Beispiel — der Einfachheit halber — auf die Zweiteilung in den ordentlichen und außerordentlichen Haushalt verzichtet wurde; ferner wurden die Mehreinnahmen des ersten Jahres nicht als Zuführung an Rücklagen und daher auch nicht als Ausgaben verbucht. Wäre dies geschehen, so hätte sich im Ist des ersten Jahres ein Ausgleich ergeben. In der nachrichtlichen Angabe (IV) ist mitgeteilt, welche Ergebnisse ein cash budget (Kassenrechnung) hätte, bei dem die oben bezeichneten „finanziellen Transaktionen“ nicht Bestandteil der Einnahmen und Ausgaben sind.

<sup>8</sup> Vgl. P. Senf: Budgetüberschüsse und Budgetdefizite, in: Probleme des öffentlichen Budgets, a.a.O., S. 11 ff.

**Schematische Darstellung**  
**von Haushaltsabschlüssen gemäß Haushaltsgesetz**

	1. Jahr	2. Jahr
<b>I. Plan gemäß Haushaltsgesetz</b>		
1. Reguläre Einnahmen .....	90	100
2. Kreditaufnahme .....	10	—
3. Gesamte Einnahmen .....	100	100
4. Laufende Sach- und Personalausgaben sowie Einkommensübertragungen .....	70	80
5. Schuldentlastung .....	5	5
6. Neubewilligung für Investitionszwecke .....	25	15
7. Gesamte Ausgaben (4 bis 6) .....	100	100
<b>II. Ist gemäß Haushaltsgesetz</b>		
1. Reguläre Einnahmen .....	90	100
2. Kreditaufnahme .....	—	10 <sup>a)</sup>
3. Gesamte Einnahmen .....	90	110
4. Laufende Sach- und Personalausgaben sowie Einkommensübertragungen .....	70	80
5. Schuldentlastung .....	5	5
6. Effektive Ausgaben für Investitionszwecke .....	10	25
7. Gesamte Ausgaben (4 bis 6) .....	85	110
8. Überschuss (+), Fehlbetrag (—) (3 ./ 7) .....	+ 5	—
<b>III. Soll gemäß Haushaltsgesetz</b>		
1. Reguläre Einnahmen .....	90	100
2. Kreditaufnahme .....	—	10
3. Gesamte Einnahmen .....	90	110
4. Laufende Sach- und Personalausgaben sowie Einkommensübertragungen .....	70	80
5. Schuldentlastung .....	5	5
6. Effektive Ausgaben für Investitionszwecke .....	10	25
7. Reste .....	15 <sup>b)</sup>	— 10 <sup>b)</sup>
8. Gesamte Sollausgaben (4 bis 7) .....	100	100
9. Überschuss (+), Fehlbetrag (—) (3 ./ 8) .....	— 10	+ 10
<b>IV. Nachrichtlich: Kassenrechnung</b>		
1. Reguläre Einnahmen (= gesamte Einnahmen) .....	90	100
2. Laufende Sach- und Personalausgaben sowie Einkommensübertragungen .....	70	80
3. Effektive Ausgaben für Investitionszwecke .....	10	25
4. Gesamte Kassenausgaben (2+3) .....	80	105
5. Überschuss (+), Fehlbetrag (—) (1 ./ 4) .....	+ 10	— 5

a) Zu Lasten der Vorjahresermächtigung aufgenommen.

b) I 6 ./ II 6.

Wie ein Vergleich dieser nachrichtlichen Angaben mit dem Sollabschluß (III) zeigt, sind dessen Ergebnisse ganz und gar unsinnig. Ein Haushalt, der im ersten Jahr materiell einen Überschuß aufweist, d. h. bei dem die regulären Deckungsmittel, in erster Linie die Steuereinnahmen, beträchtlich über die Ausgaben für Güter, Dienstleistungen und Transferzahlungen hinausgehen, wird in einen Defizitaushalt verwandelt; im zweiten Jahr vollzieht sich der gleiche Vorgang mit umgekehrten Vorzeichen. Darauf, daß der Sollabschluß weder einen ökonomischen, noch auch einen finanzwirtschaftlichen Aussagewert hat, ist namentlich von P. *Senf*<sup>9</sup> hingewiesen worden. Gleiches gilt, wenn auch nicht in gleicher Schärfe, für den Istabschluß<sup>10</sup>.

Zur tatsächlichen Handhabung der Rechnungslegung ist nachzutragen: Die Entwicklung ist beim Bund und bei den Ländern seit einigen Jahren im Fluß. Im Verteidigungshaushalt des Bundes mußte die frühere Praxis bereits vor Jahren aufgegeben werden, weil die zur Restdeckung angesammelten Mittel (Juliusturm) für andere Zwecke verwendet wurden (für neue laufende Ausgaben bzw. zur Deckung von a. o. Ausgaben, die nach den Plänen mit „Anleihen“ finanziert werden sollten). Der Bund hat daher in der Folgezeit die erwarteten kassenmäßigen Ausgaben etatisieren, d. h. bei den Neubewilligungen eines jeden Jahres auch die aus den Vorjahren übertragenen Reste berücksichtigen müssen, soweit mit ihrer Verausgabung zu rechnen war. Dagegen kommen Reste für die zivilen Ressorts im a. o. Bundeshaushalt weiter vor, doch wird neuerdings durch Vorschriften im jährlichen Haushaltsgesetz dafür Sorge getragen, daß ihre Verausgabung den finanziellen Rahmen nicht sprengen kann<sup>11</sup>. Danach dürfen Reste nur insoweit ausgegeben werden, als im gleichen Rechnungsjahr neue Reste gebildet werden. Diese Praxis, bei der sich der Gesamtbetrag der Reste nicht verändern kann, sondern allenfalls dessen Zusammensetzung, läßt jedoch die Frage entstehen, ob die Übertragbarkeit unter diesen Umständen überhaupt noch sinnvoll ist.

Im Gegensatz zum Bund haben die Reste auf das Ergebnis der Länderhaushalte auch in den unmittelbar zurückliegenden Jahren noch einen großen Einfluß ausgeübt. Nachdem die Entwicklung der Länderhaushalte trotz der umfangreichen Neubewilligungen für Investitionszwecke (1960

---

<sup>9</sup> Vgl. Fußnote 8.

<sup>10</sup> Der Istabschluß wird gemäß § 66 RHO auch als Kassenrechnung bezeichnet. Im Gegensatz zu P. *Senf* ist diese Bezeichnung für den Istabschluß in der vorliegenden Arbeit nicht verwendet worden, da sie benötigt wird, um das Ergebnis des materiellen Ausgleichs, der sich bei der Verwendung des cash budget ergibt, zu definieren.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushalts für das Rechnungsjahr 1965, § 6.

bis 1962) zunächst sehr viel günstiger gewesen war als geplant (die effektiven Investitionsausgaben stiegen langsamer als erwartet, die vorgesehenen Kreditermächtigungen wurden nicht oder doch nur zum kleineren Teil benötigt), hat sich das Blatt in der Folgezeit gewendet: In den Jahren 1964 und 1965 sind die effektiven Ausgaben wesentlich stärker gestiegen als die etatisierten; die „zusätzlichen“ Deckungsmittel (Rückgriff auf Kassenbestände und Kreditaufnahmen) haben die veranschlagten Beträge weit übertroffen. Im Rechnungsabschluß dieser Jahre sind jedoch weder die — hierdurch bedingten — anfänglichen Überschüsse noch auch die späteren Fehlbeträge in Erscheinung getreten.

## 5. Die Auslaufperiode

Eine weitere Abweichung von Plan und Ist kann durch die Buchungen während der sog. Auslaufperiode hervorgerufen werden. Dabei handelt es sich um den Zeitraum, in dem die Bücher für das alte Jahr noch nicht geschlossen sind. Seine Länge wird gemäß § 61 RHO vom Finanzminister bestimmt. Ebenso wie im Fall der Reste beziehen sich auch die Buchungen der Auslaufperiode fast ausschließlich auf die Haushaltsausgaben, dagegen nur in relativ geringem Umfang auf die Haushaltseinnahmen. Je nachdem, wie lange die Auslaufperiode bemessen wird und ein wie großer Teil der in dieser Periode effektiv geleisteten Ausgaben noch zu Lasten des vorangegangenen Jahres verbucht wird, können die Ausgaben einzelner Jahre erhöht bzw. vermindert werden, wodurch sich das Abschlußergebnis verändert. Es sei daran erinnert, daß dies in starkem Maße in den frühen fünfziger Jahren beim Bund der Fall war. Um die anfänglichen Überschüsse nicht in Erscheinung treten zu lassen, blieben die Bücher in einzelnen Jahren monatelang offen. Als diese Praxis später aufgegeben und nur noch geringe Beträge zurückgebucht wurden, entstanden in der Istrichnung des Übergangsjahres hohe Überschüsse<sup>12</sup>. Aber auch unabhängig davon, ob die Abschlußergebnisse für einzelne Jahre durch Buchungen der Auslaufperiode manipuliert werden oder nicht, ist diese Vorschrift, die dem in der privaten Buchhaltung üblichen Grundsatz für die Periodenabgrenzung entspricht, im öffentlichen Bereich wenig sinnvoll. Sie entspringt — ebenso wie die Behandlung der Reste — einer „Zurechnungstheorie“, die, wie die obigen Beispiele gezeigt haben, die wirkliche Entwicklung denaturiert, die Aussagefähigkeit der Pläne und der Abschlüsse beeinträchtigt und eine rationale Finanzpolitik erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht.

---

<sup>12</sup> Vgl. W. Dreißig: Die Abschlußergebnisse des Bundeshaushalts in den Rechnungsjahren 1949/50 bis 1954/55, in: Finanz-Archiv, N. F. Bd. 16, S. 392 ff.

## II. Der Haushaltssausgleich im Lichte der modernen Finanztheorie

### 1. Zur Definition des ausgeglichenen Haushalts

In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird ein ausgeglichener Haushalt in der Regel dahingehend verstanden, daß sich „ordentliche“ oder „reguläre“ oder „laufende“ Einnahmen mit dem Gesamtbetrag der Ausgaben (abzüglich rein monetärer Transaktionen wie Zuführung an Rücklagen oder Schuldentilgung) decken. Es handelt sich außerdem um die *in einer Periode* kassenmäßig eingegangenen und verausgabten Mittel, unabhängig von der Verbuchung *für* die jeweilige Periode<sup>13</sup>.

Im einzelnen ist zu dem Begriff der Einnahmen und Ausgaben folgendes festzustellen: Zu den Einnahmen zählen neben Steuern, Verwaltungseinnahmen und Erwerbseinkünften auch (wenn der *einzelne* Haushalt und nicht die Gesamtheit aller öffentlichen Haushalte in einer bestimmten Volkswirtschaft betrachtet wird) die Zuweisungen und Darlehen, die von einem anderen Haushalt stammen. Nicht zu den Einnahmen rechnen dagegen die dem Staat zufließenden Erträge aus dem Münzregal. Sie sind den bei der Notenbank aufgenommenen Buchkrediten gleichzustellen, d. h. als Mittel der Defizitfinanzierung zu betrachten, obwohl sie — anders als die Buchkredite — dem Bund endgültig, d. h. ohne Rückzahlungsverpflichtung, zufließen.

Zu den Ausgaben rechnen auch alle Aufwendungen, die das Vermögen des Staates vermehren, sei es, daß der betreffende Haushalt Sachinvestitionen, z. B. in Straßen oder Schulen, tätigt, oder sei es, daß er private Investitionen durch die Gewährung von unverzinslichen oder niedrig ver-

---

<sup>13</sup> Dies war jedenfalls die Position, die in der finanzwirtschaftlichen Literatur bis zur Abfassung des vorliegenden Referats weitgehend eingenommen wurde; auch die Finanzpraxis der angelsächsischen Länder hält an der strengen zeitlichen Spezialität fest. Dagegen wird neuerdings des öfteren vorschlagen, statt der cash basis die accrual basis (= Berücksichtigung des Zeitpunktes, an dem Forderungen und Verpflichtungen entstehen) zu verwenden; vgl. u. a. Report of the President's Commission on Budget Concepts, Washington D. C., Oktober 1967. Als Grund hierfür wird u. a. geltend gemacht, daß damit eine bessere Übereinstimmung zwischen dem Haushaltssabschluß und dem Ergebnis des betreffenden Haushalts in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erzielt werden könne. Dieses formale Argument ist — für sich allein genommen — wenig überzeugend. Von größerer Bedeutung ist, daß bei gewissen Ausgabepositionen, namentlich den Aufwendungen für Sachinvestitionen der Zeitpunkt der Auftragsvergabe für die Beurteilung der ökonomischen Wirkungen der Staatstätigkeit von größerer Bedeutung sein kann als der Zeitpunkt der Auszahlung. Dem kann jedoch dadurch Rechnung getragen werden, daß sowohl in den Plänen als auch in der Rechnung die Auftragsvergabe des Staates laufend erfaßt wird und daß sowohl Plan als auch Rechnung durch eine Aufstellung über die hieraus resultierenden Verpflichtungen ergänzt werden.

zinslichen Darlehen z. B. in der Landwirtschaft oder im Wohnungsbau fördert und dabei Forderungen erwirbt<sup>14</sup>.

Die Rechnung in dem oben definierten Sinne gibt, um noch einmal zusammenzufassen, Aufschluß über denjenigen Betrag, der in einer bestimmten Periode (Rechnungsjahr) an regulären Deckungsmitteln eingegangen ist und für Zwecke, die parlamentarisch beschlossen wurden, verausgabt wurde. Sie ist in seltenen Fällen ausgeglichen, sondern weist — mehr oder weniger große — Überschüsse oder Fehlbeträge aus. Die zur Deckung eines Defizits in Anspruch genommenen fremden Mittel bzw. verausgabten Kassenbestände werden in einer „Finanzierungsrechnung“ nachgewiesen; gleiches gilt — bei Überschüssen — für die Verwendung der die Ausgaben übersteigenden Einnahmen, nämlich die Schuldentilgung bzw. die Erhöhung der Geldbestände (Kassenmittel und Rücklagen).

## 2. Ökonomische Begründung für bzw. gegen den ausgeglichenen Haushalt

Der materiell ausgeglichene Haushalt in dem zuvor gekennzeichneten Sinne würde von der klassischen Theorie als der einzige richtige Haushalt bezeichnet, freilich mit der Modifikation, daß „rentable“ Investitionen des Staates mit Hilfe von Krediten zu finanzieren seien. Wie bereits einleitend erwähnt, wurde dabei vorausgesetzt, daß die Produktionsfaktoren voll ausgenutzt seien und daß die staatliche Kreditnachfrage zu Lasten der „produktiven“ privaten Investition gehe. Von den Autoren der deutschen Finanzklassik (namentlich von C. Dietzel) wurde der Produktivitätsbegriff auf die Staatstätigkeit ausgeweitet und zunächst generell eine Kreditfinanzierung der staatlichen Investitionen für zulässig erklärt. Aber es setzte sich dabei, wie ebenfalls schon angedeutet, mehr und mehr

---

<sup>14</sup> Durch die Einbeziehung dieser Forderungen ist das Abschlußergebnis des cash budget ungünstiger als der sog. Finanzierungssaldo der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Die Frage, ob die Auszahlungen des Haushalts, aus denen solche Forderungen entstehen, als Teile der Ausgaben behandelt oder ob sie als „Finanzierungsvorgänge“ außerhalb des Haushalts betrachtet werden sollten, ist umstritten und kann nur nach den jeweiligen rechtlichen und institutionellen Gegebenheiten entschieden werden. In der BRD spricht m. E. alles dafür, sie in die Ausgaben einzubeziehen. Diese Forderungen resultieren aus Ausgaben, die durch die Haushaltsgesetze oder durch Spezialgesetze (z. B. Wohnungsbau Gesetze) angeordnet werden und für die daher in den Plänen Finanzierungsmittel bereitgestellt werden müssen. Sie sind — anders als private Forderungen — nicht handelbar. Wegen ihrer weit unter dem Marktniveau liegenden Verzinsung macht ihr realer Wert nur einen geringen Bruchteil ihres Nennwertes aus und zudem werden sie während ihrer Laufzeit häufig in verlorene Zuschüsse oder Entschädigungsleistungen (letzteres im Rahmen des Lastenausgleichs) umgewandelt. Aus diesen Gründen haben sie ihren Forderungsscharakter weitgehend eingebüßt. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Empfehlungen des in Fußnote 13 genannten amerikanischen Berichts.

die Erkenntnis durch, daß der Staat bei seinen Verschuldungstransaktionen auf die jeweilige Situation der Wirtschaftstätigkeit Rücksicht zu nehmen habe<sup>15</sup>. Hierbei handelte es sich freilich meist nur um Maximen, die für das staatliche Handeln entwickelt wurden, nicht dagegen um Einsichten einer neuen umfassenden ökonomischen Theorie. Zur Zeit, als das deutsche Haushaltsrecht kodifiziert wurde (die RHO wurde Ende 1922 erlassen), beherrschte das klassische Denken noch weitgehend das Feld. Die Annahme, daß die sich selbst überlassene Wirtschaft von sich aus zur Vollbeschäftigung der Produktionsfaktoren tendiere, war letztlich ebenso wenig bestritten wie die These, daß es sich bei den staatlichen Verschuldungstransaktionen normalerweise um Kreditvermittlung, d. h. um Rückgriff auf private Ersparnisse handle<sup>16</sup>.

Erst die große Depression führte zu einem grundsätzlichen Wandel im ökonomischen Denken generell und — daraus resultierend — in den Ansichten über die Aufgaben des Staates. Auf eine kurze Formel gebracht lautet diese: Ist die Wirtschaft nicht in der Lage, Vollbeschäftigung zu gewährleisten, so muß der Staat durch hierfür geeignete Maßnahmen zusätzliche Nachfrage schaffen. Diese im Anschluß an Keynes namentlich für die Situation der Unterbeschäftigung entwickelte Lehre von der kompensatorischen Funktion der staatlichen Aktivität<sup>17</sup> sollte selbstverständlich auch für den entgegengesetzten Fall gelten, nämlich den einer generellen Überbeanspruchung der Ressourcen. Während vor dem zweiten Weltkrieg die These von der säkularen Stagnation vorgeherrscht hatte, und dementsprechend die Notwendigkeit expansiver staatlicher Maßnahmen zur Erreichung der Vollbeschäftigung ständig betont worden war, zeigte sich in der Zeit danach, daß in vielen Ländern der westlichen Welt auf Jahre hinaus nicht Unterbeschäftigung, sondern Übernachfrage, verbunden mit „schleichender Inflation“, zum entscheidenden Problem geworden war. Aber welche Tendenzen auch immer überwiegen, die Erfahrung der letzten Jahrzehnte hat gelehrt, daß die von der Klassik unter-

<sup>15</sup> Vgl. außer A. Wagner (s. Fußnote 6) A. Schäffle: Theorie zur Deckung des Staatsbedarfs, in: Tübinger Zeitschrift, 1883, sowie G. Schanz: Die Frage der Arbeitslosigkeit und die öffentliche Haushaltsführung, in: Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Berlin 1902.

<sup>16</sup> Daß der Staat namentlich in Kriegszeiten durch übertriebene Notenausgabe die Währungsordnung zerrütteten konnte, wurde damals ebenso stark betont wie bereits früher von den klassischen Autoren; aber das war nicht der „Normalfall“, sondern eine durch politische Ereignisse bedingte Ausnahme. Die Lehre vom „zusätzlichen“ Kredit der Banken hatte sich, jedenfalls in Deutschland, trotz der Untersuchungen namentlich von A. Hahn (vgl. u. a. Volkswirtschaftliche Theorie des Bankkredits, Tübingen 1920) noch nicht durchgesetzt.

<sup>17</sup> Vgl. u. a. A. Hansen: Fiscal Policy and the Business Cycle, New York 1941; J. Burkhead: The Balanced Budget, in: The Quarterly Journal of Economics, 1954; A. Lerner: Functional Finance and the Federal Debt, in: Social Research, 1943.

stellte Vollbeschäftigung nicht der „normale“ Zustand der Wirtschaft ist, sondern daß meist erhebliche Abweichungen nach „oben“ oder „unten“ vorhanden sind. Infolgedessen hat die kompensatorische Aufgabe der Finanzpolitik — neben den anderen Funktionen — in der Finanzwissenschaft einen gesicherten Platz erhalten<sup>18</sup>, ohne daß dem bisher in den haushaltsrechtlichen Vorschriften Rechnung getragen worden wäre.

Es kann nicht Aufgabe dieses Referats sein, auf alle Aspekte der kompensatorischen Budgetfunktion einzugehen. Im Rahmen dieses Themas ist lediglich relevant, welche Konsequenzen sich aus ihr für den Haushaltshaushalt ausgleich ergeben. Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei jedoch zunächst folgendes festgestellt: Zu den gesicherten Erkenntnissen der heutigen Finanztheorie gehört zweifellos, daß die aus der Veränderung der Steuersätze und der Bemessungsgrundlagen resultierenden Variationen der Einnahmen sowie Veränderungen des Umfangs und der Art der öffentlichen Ausgaben die entscheidenden Ansatzpunkte für eine konjunkturpolitisch richtige Finanzpolitik bilden und daß eine solche Politik in der Regel zu unausgeglichenen Etats, d. h. zu Defiziten oder Überschüssen führen muß. Auf die während der vierziger Jahre entwickelte These, daß auch der ausgeglichene Haushalt, dessen Einnahmen und Ausgaben um den gleichen Betrag gegenüber der Vorperiode erhöht bzw. gesenkt werden, expansiv bzw. kontraktiv auf die Beschäftigung und das Einkommen wirken kann, soll hier nicht eingegangen werden. Die Voraussetzungen, unter denen diese These — das sog. *Haavelmo-Theorem*<sup>19</sup> — Geltung beanspruchen kann, sind in einer zeitweise sehr intensiven Diskussion geklärt worden, deren Ergebnis es angezeigt erscheinen läßt, nur die eine Seite des Etats — entweder die Einnahmen oder die Ausgaben — je nach der Konjunkturlage in der einen oder anderen Richtung zu verändern oder entgegengerichtete Veränderungen der beiden Größen vorzunehmen<sup>20</sup>. Das heißt mit anderen Worten, daß z. B. in einer Depression die Ausgaben bei gleichbleibenden Steuersätzen zu erhöhen wären oder — besser noch — die Ausgabesteigerung mit einer Senkung der Steuerbelastung verbunden werden sollte. Tut man dies, so werden, wenn der Haushalt zuvor im Gleichgewicht war, notwendigerweise Defizite entstehen; der expansive Effekt wird weit stärker sein als bei einer gleich starken Erhöhung von Einnahmen und Ausgaben, bei der der Ausgleich des Haushalts gewahrt bliebe. Nicht der ausgeglichene

<sup>18</sup> Vgl. u. a. H. Haller: Finanzpolitik, 3. Aufl., insbes. Kap. II und III, Tübingen - Zürich 1965; R. A. Musgrave: The Theorie of Public Finance, New York - Toronto - London, insbes. Teil 1, Kap. 1 und Teil 4.

<sup>19</sup> Vgl. T. Haavelmo: Multiplier Effects of a Balanced Budget, in: Econometrica, 1945.

<sup>20</sup> Vgl. H. Haller: Finanzpolitik, 3. Aufl., 1965, S. 72 ff.; E. Schneider: Einführung in die Wirtschaftstheorie, III. Teil, 9. Aufl., Tübingen 1965, S. 278 ff.; H. Timm: Bemerkungen zum multiplikativen Effekt eines wachsenden ausgeglichenen Budgets, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 18.

Haushalt (mit wachsendem oder sinkendem Volumen), sondern ein Defizit- oder Überschußhaushalt werden daher in Situationen eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts anzustreben sein. Für die Finanzpolitik bedeutet das, daß jeder — gesetzliche oder institutionelle — Zwang, den Haushalt materiell in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, aufgegeben werden muß. Auch die Forderung, daß der Ausgleich zwar nicht in jedem Rechnungsjahr, aber doch über einen längeren Zeitraum (d. h. einen ganzen Konjunkturzyklus) sichergestellt sein müsse, dürfte als überholt anzusehen sein. Mit der Begründung, daß *ein* Jahr eine willkürlich abgegrenzte Periode sei, glaubte man zunächst, die konservativen Befürchtungen vor dem deficit spending ausräumen zu können<sup>21</sup>. Da es aber, wie die Erfahrung zeigt, keine regelmäßigen Konjunkturzyklen mit gleich starken Schwankungen nach „oben“ und „unten“ gibt, ist die These vom zyklischen Ausgleich nicht zu halten. Man muß vielmehr auch längere Zeit mit — in der einen oder anderen Richtung — unausgeglichenen Haushalten leben, ohne daß sich die zusammengefaßten Ergebnisse im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgleichen.

Soll die jeweilige konjunkturelle Lage entscheidend dafür sein, ob das Budget auszugleichen ist oder nicht, so muß auf alle objektbezogenen Verschuldungskriterien verzichtet werden. Nicht die Tatsache, daß es „rentable“ Investitionsvorhaben des Staates gibt, und nicht der Umstand, daß staatliche ebenso wie private Investitionen „produktiv“ sind, dürfen in Situationen eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts ausschlaggebend dafür sein, daß sich der Staat verschuldet oder vorhandene Geldbestände verausgabt. Für den Einkommenseffekt der „zusätzlich“ finanzierten Staatsausgaben ist dies irrelevant. Daraus folgt, daß es in Zeiten, in denen die gesamte Nachfrage überhöht ist, erforderlich sein kann, auf die Kreditfinanzierung selbst „rentabler“ Investitionen zu verzichten, d. h. auch diese voll durch Steuereinnahmen zu finanzieren. Dies gilt auch dann, wenn man die „Rentabilität“ im öffentlichen Bereich eindeutig definieren könnte, so daß sie nicht — entgegen der vielfach herrschenden Praxis — manipuliert werden kann<sup>22</sup>. Was aber für die „rentablen“ Investitionen gilt, trifft — allein schon wegen der hier relevanten Größen-

<sup>21</sup> Diese u. a. schon von A. Schäffle und G. Schanz erhobene Forderung (vgl. Fußnote 15) wurde von R. Stucken (vgl. Grundsätze für die Anleihepolitik, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 1928) weiterentwickelt. Während und nach der großen Depression wurde sie namentlich von den schwedischen Nationalökonomien (u. a. G. Myrdal: *Fiscal Policy in the Business Cycle*, in: The American Economic Review Supplement, 1939) theoretisch vertieft. Vgl. ferner: J. Burkhead: *The Balanced Budget*, in: The Quarterly Journal of Economics, 1954, sowie F. Neumark: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 2. Aufl., 1. Bd., Tübingen 1952.

<sup>22</sup> Vgl. H. Zimmermann: Der letzte „klassische Deckungsgrundsatz“, in: Finanz-Archiv, N. F., Bd. 24.

ordnungen — in verstärktem Maße für alle übrigen Kapitalausgaben des Staates zu. Erst recht aber kann man es nicht bei einem so unbestimmten Kriterium wie dem des Art. 115 GG belassen, da der „werbende Zweck“ schließlich für nahezu alle Staatsausgaben behauptet werden kann, womit einer — von der konjunkturellen Entwicklung völlig unabhängigen — Kreditfinanzierung Tür und Tor geöffnet wäre.

Auch die zweite Voraussetzung der klassischen Theorie, nämlich die, daß Kreditaufnahmen des Staates ebenso wie die privater Wirtschaftssubjekte aus der Ersparnis der betreffenden Periode stamme, und daß infolgedessen jede Verschuldung des Staates zu Lasten der privaten Kreditnachfrage gehe, kann heute nicht mehr aufrechterhalten werden. Die Möglichkeit einer Geldschöpfung wurde von den „Klassikern“ ebenso wie von den deutschen Finanzwissenschaftlern nur am Fall währungspolitischer Manipulationen durch eine übertriebene Ausgabe von Banknoten demonstriert und selbstverständlich verurteilt. Die Kreditschöpfungsmöglichkeiten der Geschäftsbanken oder die Geldschöpfung des Staates durch Herausgabe eines zuvor angesammelten Staatsschatzes wurden dagegen nicht erkannt. In der modernen Finanztheorie wird ebenfalls von zwei Arten der Verschuldung ausgegangen, nämlich von „money“ und von „debt“, jedoch werden unter „money“ in Erweiterung der klassischen Ansicht alle Kredite verstanden, die mit Geldschöpfung verbunden sind, d. h. sowohl die Kreditgewährung der Zentralbank an den Staat, bei der dies stets der Fall ist, als auch die Kreditgewährung der Banken, soweit diese „zusätzlich“ ist. Ob letzteres der Fall ist, hängt von der jeweiligen Liquiditätsposition des Bankenapparates ab, trifft also nicht für jede Situation eindeutig zu. Demgegenüber bezeichnet „debt“ eine Verschuldung des Staates zu Lasten der sich laufend bildenden Ersparnis<sup>23</sup>.

Geht man zunächst davon aus, daß der Staat sich durch Ausgabe echter Publikumsanleihen bei Privaten verschuldet und in Höhe des Anleihebetrages auf eine andernfalls erforderliche Steuererhöhung verzichtet, so werden die privaten Anleihezeichner kaum einen Anlaß sehen, ihre Einkommensverwendung zu ändern. Demgegenüber werden sie bei der Steuerfinanzierung eher geneigt sein, ihren Verbrauch einzuschränken, wenn vermutlich auch nicht um den vollen Betrag der zusätzlich zu zahlenden Steuern. Selbstverständlich kommt es in starkem Maße auf die Art der vom Staat gewählten Steuern an, doch spricht vieles dafür, daß eine Steuer, die nicht ausschließlich die höheren Einkommensschichten (mit ihrer meist umfangreichen Spartätigkeit) trifft, eine erhebliche Konsumbeschränkung zur Folge hat und daher die Ersparnis vergleichsweise weniger beeinträchtigt<sup>24</sup>. Würde die Anleihefinanzierung zu einer ent-

<sup>23</sup> Vgl. u. a. R. A. Musgrave: The Theory of Public Finance, S. 526.

sprechenden Einschränkung der privaten Investition führen, so wäre sie unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten in der Tat „neutral“. Es wäre dann auch möglich, die Anleihefinanzierung auf eine Ebene mit der Steuerfinanzierung zu stellen und einen Haushalt, in dem ein Teil der Ausgaben durch solche Anleihen gedeckt wird, als ausgeglichen zu bezeichnen. Angesichts der Elastizität im Kreditangebot ist jedoch die Annahme von der „Neutralität“ der Anleihefinanzierung nicht berechtigt. Die privaten Unternehmen sind bei der Fremdmittelbeschaffung keineswegs auf die — vom Staat nicht beanspruchte — private Ersparnis angewiesen, sondern sie können auf „zusätzlichen“ Kredit der Geschäftsbanken zurückgreifen.

Die bisher unterstellte Annahme, daß sich der Staat, wenn er fremde Mittel nachfragt, bei Privaten verschuldet, die dabei ihre neu gebildeten Ersparnisse anlegen, entspricht ebenfalls nicht der Wirklichkeit, jedenfalls nicht in der BRD. Nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Staatsverschuldung ist hier in der Zeit nach der Währungsreform von Privatpersonen und privaten Kapitalsammelstellen gehalten worden. Selbst vom Staat emittierte Anleihen (im kapitalmarktpolitischen Sinne) sind meist keine echten „Publikumsanleihen“. Sie werden vielmehr in der Regel zu einem ganz erheblichen Teil von den Banken erworben. Die Geldmarktverschuldung (Schatzwechsel und unverzinsliche Schatzanweisungen) wandert fast ausschließlich in die Portefeuilles der Banken, für die diese Titel Liquiditätsreserven erster Ordnung darstellen<sup>25</sup>. Schließlich gewähren die Banken auch in erheblichem Umfang Direktkredite an den Staat. Mag es sich hierbei auch — wie beispielsweise bei den Schulscheindarlehen der Staats- und Landesbanken an die Länder — um eine Kreditgewährung handeln, der teilweise private Sparvorgänge gegenüberstehen, so ist die Frage der „bankmäßigen“ Verschuldung doch äußerst komplex: Je nachdem, ob die Zentralbank eine Politik der Liquiditätsanreicherung oder der Liquiditätsverknappung betreibt, und je nachdem, ob sie dabei erfolgreich ist oder nicht, kann diese Kreditgewährung auf Geldschöpfung beruhen oder nicht. Geht man von der tatsächlichen Entwicklung in den beiden letzten Jahrzehnten aus, so spricht vieles dafür, daß die bankmäßige Kreditgewährung an den Bund und die Länder — von relativ kurzen Perioden abgesehen — weitgehend, wenn nicht gar überwiegend mit Geldschöpfung verbunden war. Da, wie bereits unter I ausgeführt, die zuvor genannten Schuldarten fast sämtlich zu den „Anleihen“ zählen können, kann nicht die Rede davon sein,

<sup>24</sup> Vgl. u. a. H. Haller: Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentl. Ausgaben, in: Finanz-Archiv, N. F., Bd. 19; R. A. Musgrave: Theorie der öffentl. Schuld, in: Handbuch d. Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 3. Bd., Tübingen 1958.

<sup>25</sup> Die Bundesbank ist bereit, die von ihr an die Banken im Rahmen ihrer Offenmarktoperationen verkauften Titel jederzeit zurückzunehmen, wobei die Banken allenfalls eine Zinseinbuße erleiden können.

daß der mit Anleihen (im haushaltrechtlichen Sinne) finanzierte außerordentliche Haushalt des Bundes und der Länder auch materiell ausgeglichen war, d. h. unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten im wesentlichen einem ausschließlich steuerfinanzierten Haushalt entsprochen hat. Akzeptiert man die vorher vertretene These, daß eine Anleihefinanzierung im Vergleich zur Steuerfinanzierung schon dann zu einer Ausweitung der gesamten Nachfrage und zu inflatorischen Tendenzen führen kann, wann der Staat echte Publikumsanleihen plaziert, und daß diese Wirkungen aller Voraussicht nach an Stärke gewinnen, wenn die Banken zum wichtigsten Geldgeber des Staates werden, so sind einer Defizitfinanzierung mittels Verschuldung in Zeiten der Vollbeschäftigung relativ enge Grenzen gesetzt. Dies gilt jedenfalls, wenn — wie in diesem Referat — ausschließlich die Stabilisierungsfunktion des öffentlichen Haushalts betrachtet wird. Das heißt freilich nicht, daß in einer Situation der Vollbeschäftigung nicht andere Gründe für eine steigende Staatsverschuldung sprechen könnten, so z. B. das Ziel, den Anteil des Staates an der gesamtwirtschaftlichen Nettovermögensbildung zugunsten des privaten Sektors der Wirtschaft zu verringern oder die Vermögensbildung der unteren Einkommensschichten — etwa durch „maßgeschneiderte“ öffentliche Titel in Verbindung mit speziellen Anreizen — zu vergrößern. In diesen Fällen dürfte es sich auf jeden Fall empfehlen, die staatlichen Verschuldungstransaktionen überwiegend mit privaten Sparern durchzuführen, wenn dies nicht ohnehin zur Erreichung des angestrebten Ziels wie beispielsweise dem einer breiteren Vermögenssteuerung erforderlich ist<sup>28</sup>.

Zusammenfassend sei noch einmal festgestellt, daß die Frage, ob der öffentliche Etat — materiell gesehen — auszugleichen ist, oder ob er ein Defizit oder einen Überschuß aufweisen sollte, nur unter Bezugnahme auf die gesamtwirtschaftlichen Umstände beantwortet werden kann. Auch die Formen, in denen ein Defizit finanziert bzw. die überschüssigen Einnahmen angelegt werden sollten, können nur aus den Notwendigkeiten der jeweiligen Situation entschieden werden. Soll der öffentliche Haushalt der Rezessionsbekämpfung dienen, so ist auf jeden Fall eine „zusätzliche“ Finanzierung angezeigt. Ob ausschließlich eine Finanzierung mit Hilfe von Notenbankgeld (Verschuldung bei der Zentralbank bzw. Abbau von dort früher angesammelten Guthaben) angebracht ist, oder ob auch Nettoverschuldungstransaktionen mit Banken oder dem Ausland durchgeführt werden sollten, wird davon abhängig gemacht werden müssen, in

---

<sup>28</sup> Hierüber sowie über die weitere Frage, ob in der vollbeschäftigen Wirtschaft die für das Wachstum als erforderlich angesehene Vermehrung der Geldmenge nicht zweckmäßigerweise durch „zusätzliche“ staatliche Verschuldung sichergestellt werden sollte, wenn die Zahlungsbilanz — anders als dies bisher in der BRD meist der Fall war — keine Überschüsse aufweist, wird der Ausschuß in den folgenden Sitzungen diskutieren.

welcher Liquiditätsposition sich die Banken befinden und welche kreditpolitischen Maßnahmen die Zentralbank ergreift. Gleiches gilt für die Überschüsse, die der öffentliche Haushalt in Zeiten der Übernachfrage bilden sollte, und deren Verwendung. Neben der Schuldentilgung und der Ansammlung von Rücklagen bei der Zentralbank, also Akten der Geldvernichtung, kann auch eine Schuldentilgung bei Banken oder im Ausland in Frage kommen. Dies gilt namentlich dann, wenn sich die Tilgung auf solche Staatstitel bezieht, die „automatisch“ notenbankfähig sind. Im übrigen sind auch in dieser Situation der Liquiditätsstatus des Bankensystems und die kreditpolitischen Maßnahmen der Zentralbank zu berücksichtigen. Dagegen sind staatlichen Nettoverschuldungstransaktionen in der vollbeschäftigte Wirtschaft weit engere Grenzen gesetzt als in Situationen des wirtschaftlichen Ungleichgewichts.

Soll die Finanzpolitik mit Erfolg in den Dienst der Stabilisierung der Wirtschaftstätigkeit gestellt werden, so müssen die für sie verantwortlichen Stellen bei den zuvor genannten Finanzierungsoperationen je nach der — sich häufig ändernden Situation — äußerst beweglich operieren. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür besteht darin, daß der Haushalt „durchsichtig“ und umfassend ist. Alle für ein Jahr erwarteten Einnahmen und Ausgaben müssen in den Plan eingestellt werden, ohne daß ein „Schattenhaushalt“ der Reste neben dem Plan herläuft; ebenso muß die Rechnung die effektiven Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Finanzperiode und nicht rein buchmäßige Zugänge und Abgänge aus der Restewirtschaft oder kassenmäßige Ausgaben anderer Rechnungsjahre enthalten, und schließlich müssen während des Vollzugs laufend Informationen über den jeweiligen Stand der Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungstransaktionen zur Verfügung stehen.

### **III. Folgerungen für die Reform des Haushaltsrechts**

Welche Konsequenzen ergeben sich aus den vorangegangenen Ausführungen für die Reform des Haushaltsrechts? Meine Erachtens lassen sich daraus die folgenden Schlüsse ziehen:

1. Die Vorschrift, daß der Haushalt auszugleichen ist, sollte beseitigt werden. Ein in jeder Situation materiell ausgeglichen Haushalt ist mit den konjunkturpolitischen Aufgaben des Staates nicht zu vereinbaren. Die jetzige Regelung ist auch deshalb unsachgemäß, weil sie Verwirrung stiftet. Es kann ihr auch dann Genüge getan werden, wenn der Haushalt — materiell gesehen — einen Überschuß der regulären Einnahmen über die Ausgaben aufweist und umgekehrt. Hinzu kommt, daß das Haushaltsrecht neben dem von ihm definierten Ausgleich auch Fehlbeträge oder Überschüsse kennt, die durch die

Aufnahme oder die Tilgung von Betriebsmittelkrediten bzw. die Anreicherung oder den Abbau von Geldbeständen entstehen und daher meist nur den kleineren Teil der Überschüsse und Defizite in materieller Hinsicht umfassen.

2. Die Unterscheidung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt sollte fallen gelassen werden. Sie sagt — da die Kriterien für die Aufteilung auf der Einnahmeseite liegen — nichts aus und beeinträchtigt die „Durchsichtigkeit“ der Budgettransaktionen.
3. Die Vorschrift über den „werbenden Zweck“ der mit Krediten zu finanzierenden Ausgaben ist abzuschaffen. Die Verschuldung des Staates sollte an gesamtwirtschaftlichen Kriterien und nicht an der Natur der Ausgaben orientiert werden.
4. Der „Sollabschluß (läßt weder die geplante noch die effektive Ausgabenentwicklung erkennen; er ist aufzugeben. Soll die Möglichkeit der Übertragbarkeit von Ausgaberesten erhalten bleiben, so ist dafür Sorge zu tragen, daß der zu erwartende kassenmäßige Bedarf veranschlagt wird und die effektiven Ausgaben in die Rechnung eingehen.
5. Die Vorschriften über die „Auslaufperiode“ sind restriktiver als bisher zu fassen, damit die Abschlußergebnisse nicht verfälscht werden können.

Diese Vorschläge werden voraussichtlich von den für eine Reform des Haushaltsrechts zuständigen Stellen als zu weitgehend angesehen werden. So hat der Bundesfinanzminister unlängst<sup>27</sup> darauf hingewiesen, daß das Gebot des Haushaltsausgleichs eine konjunkturorientierte Finanzpolitik nicht unmöglich mache, da man in Zeiten einer Konjunkturüberhitzung z. B. Ausgaben für die Tilgung von Schulden bei der Notenbank aus ordentlichen Einnahmen leisten oder — im umgekehrten Falle — zusätzliche Ausgaben durch die Beschaffung von Krediten finanzieren könne. Tatsächlich sieht der Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität<sup>28</sup> solche Maßnahmen vor, ohne indessen an den Vorschriften über den Haushaltsausgleich oder den „werbenden Zweck“ der Kreditaufnahme etwas zu ändern. Das war auch nicht zu erwarten, da dieser Entwurf eines Gesetzes, das die Regierung zu einem konjunkturgerechten Verhalten verpflichten soll, nicht gleichzeitig das Haushaltrecht novellieren kann. Grundlegende Änderungen des Haushaltstrechts und der diesbezüglichen Vorschriften des Grundgesetzes können nur durch eine Reform des eigentlichen Haushaltstrechts vorgenommen werden. Bei einer solchen Reform, die von der Haushaltabteilung

<sup>27</sup> Vgl. Aufsatz des damaligen Bundesfinanzministers R. Dahlgrün, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 13. Mai 1966.

<sup>28</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache V/890.

des Bundesfinanzministers in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Länderregierungen dem Vernehmen nach vorbereitet wird, sollten die betreffenden Vorschriften in dem zuvor beschriebenen Sinne geändert werden und nicht neuer Wein lediglich in alte Schläuche gefüllt werden.

Die Schwierigkeit einer solchen Reform besteht darin, daß es leicht ist, veraltete Vorschriften abzuschaffen, aber teilweise schwer, etwas anderes an ihre Stelle zu setzen. Das liegt daran, daß es keine für jede Situation gültigen Kriterien gibt, sondern daß die jeweils „richtige“ Haushaltspolitik an den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen orientiert, ja — mehr noch — durch diese bestimmt sein muß. Aus diesem Grunde wird das Haushaltsrecht Generalklauseln enthalten müssen, z. B. daß „bei der Aufstellung des Haushalts den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung getragen werden muß“ oder daß „Umfang und Art der vorgesehenen Kreditaufnahme vom Finanzminister unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu begründen sind“. Wie eine Jahrzehntelange Erfahrung gelehrt hat, gibt es keine genauen Kriterien dafür, wann Gleichgewicht besteht oder wann es bedroht ist. Was z. B. „Vollbeschäftigung“ ist, läßt sich nicht für jedes Land und jede Situation definieren. Eine Arbeitslosenquote von 4 vH, die in den USA in den letzten Jahren angestrebt wurde, geht dort zur Zeit (nachdem sie erreicht ist) offensichtlich bereits mit einer gewissen Überforderung der Ressourcen Hand in Hand, während eine gleich hohe Arbeitslosigkeit, wenn sie sich in der BRD in absehbarer Zeit einstellen sollte, vermutlich mit einer schweren Deflationskrise verbunden wäre. Auch Preissteigerungsraten — um ein weiteres Beispiel zu nennen — sind angesichts des time-lags, mit dem sie den realen Auftriebstendenzen folgen, als Indikator für konjunkturpolitische Maßnahmen des Staates wenig geeignet. Ein starker Boom kann sich zu Beginn ohne jede Preissteigerung entwickeln, andererseits können — kostenbedingte — Preiserhöhungen noch lange in eine Zeit hinein nachwirken, in der die Konjunktur bereits rückläufig ist.

### **Nachwort**

Das vorliegende Referat wurde, wie eingangs erwähnt, vor mehr als zwei Jahren gehalten. Einige der in ihm angeschnittenen Fragen sind inzwischen durch die ein Jahr später erlassenen Gesetze — das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz)<sup>29</sup> — auf neue Weise gelöst worden. Darüber hinaus hat die Bundesregierung Mitte 1968 ihre Entwürfe zur Änderung des Haushaltsrechts im Bundesrat eingebracht<sup>30</sup>. Nachstehend soll kurz darauf eingegangen werden,

---

<sup>29</sup> Vgl. BGBI. I vom 8. Juni 1967, S. 581 ff.

inwieweit mit diesen Gesetzen bzw. Gesetzentwürfen den zuvor definierten Bedenken gegen das derzeitige Haushaltsrecht Rechnung getragen wird.

### 1. Haushaltsausgleich

Die 1967 erlassenen Gesetze schaffen die Möglichkeit, eine konjunkturorientierte Finanzpolitik zu betreiben, ja sie machen eine solche Politik zur Pflicht. Es sei zunächst auf die Ergänzung des Art. 109 GG verwiesen. Danach haben Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Die neue Vorschrift schafft ferner die Voraussetzungen dafür, daß zur Abwehr einer Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine Kreditkontingentierung für die Gebietskörperschaften und Zweckverbände vorgenommen bzw. Bund und Länder zur Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen verpflichtet werden können. Unter den Vorschriften des Stabilitätsgesetzes seien — beispielhaft — die folgenden erwähnt: die Verpflichtung, in Zeiten einer Übersteigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage Schulden gegenüber der Bundesbank zu tilgen oder dort eine Konjunkturausgleichsrücklage zu unterhalten (vgl. §§ 5, 6, 7, 15) bzw. Umfang und Art der vorgesehenen Kreditaufnahmen zu begrenzen (§ 20) sowie im Falle einer „Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit“ — Mittel aus der Konjunkturausgleichsrücklage zu verausgaben und — jedenfalls beim Bund — zusätzliche Kredite aufzunehmen. Diese Hinweise zeigen, daß der *materielle Haushaltsausgleich* aufgegeben und die Pflicht, gegebenenfalls eine Politik des deficit spending bzw. der Bildung von Überschüssen zu betreiben, gesetzlich verankert wurde. Wenn hier nur einige Vorschriften erwähnt werden, die sich auf die „finanziellen Transaktionen“ — Verschuldung und Rücklagen — beziehen, so deshalb, weil sich in diesen Defizite und Überschüsse niederschlagen, sie also als Beweis für den Verzicht auf einen ausgeglichenen Haushalt dienen können. Daß — materiell gesehen — die Vorschriften des Gesetzes, die eine konjunkturgerechte Einnahme- und Ausgabepolitik fordern, von größerer Bedeutung sind, versteht sich von selbst.

Trotz dieses eindeutigen Bekenntnisses zu einer den jeweiligen Erfordernissen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung adäquaten Budgetpolitik ist in den Gesetzentwürfen zur Haushaltsrechtsreform hinsichtlich der Vorschriften über den Haushaltshaushalt nahezu alles beim alten geblieben. Der Art. 110 GG enthält nach wie vor die Vorschrift, daß

<sup>30</sup> Es handelt sich im einzelnen um: 1. den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, 2. den Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegegesetz; HGr.G.) sowie 3. den Entwurf einer Bundeshaushaltssordnung (BHO); vgl. Bundestagsdrucksache V/3040 v. 21. Juni 1968.

„der Haushalt in Einnahme und Ausgabe auszugleichen (ist)“. Ferner wird an dem früheren Begriff des Fehlbetrags festgehalten (vgl. § 18 Haushaltsgundsätzgesetz [HGrG] sowie § 25 Bundeshaushaltsoordnung [BHO]), was aus der unverändert gebliebenen Zweiteilung der Krediterächtigungen — zur Deckung von Ausgaben einerseits und zur Verstärkung der Betriebsmittel andererseits — hervorgeht (vgl. § 14 HGrG sowie § 15 BHO). Damit bleibt die bisherige Verwirrung hinsichtlich des Ausgleichs bzw. des Fehlbetrags oder Überschusses erhalten. Zu begrüßen ist freilich, daß in Zukunft in einer Anlage zum Haushaltplan eine *Finanzierungssübersicht* aufzustellen ist, aus der der Finanzierungssaldo resultiert. Dieser Saldo „ergibt sich aus einer Gegenüberstellung der Einnahmen mit Ausnahme der Einnahmen aus Krediten, der Entnahmen aus Rücklagen, der Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen sowie der Münzeinnahmen einerseits und der Ausgaben mit Ausnahme der Tilgungsausgaben sowie der Zuführungen an Rücklagen andererseits; als Tilgungsausgabe gilt auch die Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages“ (vgl. § 12 HGrG sowie § 14 BHO). Mit dieser Definition entspricht der „Finanzierungssaldo“ einem Defizit bzw. Überschuß im materiellen Sinne, ohne daß diese Bezeichnungen verwendet werden. So erwünscht es auch ist, daß diese Information künftig zusammen mit dem Haushaltplan zur Verfügung stehen wird, so ist andererseits zu befürchten, daß die Begriffsverwirrung, die bereits hinsichtlich des Ausgleichsgebots und des gleichwohl möglichen „Fehlbetrags“ bzw. „Überschusses“ besteht, noch größer werden wird<sup>31</sup>.

## 2. Ordentlicher — außerordentlicher Haushalt

Die bisher geltende Zweiteilung des Haushalts soll nach den Vorschlägen der Bundesregierung beseitigt werden. Dies wird u. a. damit begründet, daß „eine starre Bindung der Einnahmen aus Krediten an bestimmte Ausgaben nicht länger in Betracht kommen (kann)“. Dieser Begründung ist nichts hinzuzufügen. Der Verzicht auf die bisherige Trennung in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushalt ist zu begrüßen.

## 3. Der „werbende Zweck“ der Kreditaufnahme

Der „werbende Zweck“ kommt in der vorgeschlagenen Neufassung des Art. 115 GG nicht mehr vor, was angesichts der jahrzehntelangen Erfahrungen mit der Auslegung dieses Begriffes auch nicht anders zu

<sup>31</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang den in Fußnote 13 erwähnten Bericht. Die vom Präsidenten der USA eingesetzte Kommission kam zu der Feststellung, daß die bis dahin verwendeten unterschiedlichen Budgetkonzeptionen Verwirrung gestiftet hätten; sie empfahl daher die Einführung einer einheitlichen Konzeption.

erwarten war. Das heißt freilich nicht, daß die neue Formulierung befriedigen könnte. Danach „(dürfen) die Einnahmen aus Krediten in der Regel die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“. Eine praktisch gleichlautende Bestimmung ist in § 18 BHO vorgesehen. Trotz der oben zitierten anderslautenden Begründung für die Abschaffung des außerordentlichen Haushalts soll also die objektbezogene Finanzierung erneut im Haushaltrecht verankert werden. In der Begründung zu der Neufassung des Art. 115 wird zwar ausgeführt, daß die Vorschrift des Art. 109 Abs. 2 GG, derzufolge „bei der Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen ist“, als Grundsatz für die gesamte Haushaltswirtschaft und somit auch für die im Art. 115 GG geregelte Kreditaufnahme des Bundes gelten soll. Es fragt sich jedoch, warum dem bei der Neufassung des Art. 115 nicht ausdrücklich Rechnung getragen wurde und warum man die objektbezogene Formulierung als den „Regelfall“ bezeichnet hat, was wohl doch nur dahingehend ausgelegt werden kann, daß *ausnahmsweise* auch die gesamtwirtschaftlichen Umstände zu berücksichtigen sind. In der Regel — so heißt es in der Begründung zu den Gesetzentwürfen — kennzeichne eine gesamtwirtschaftliche Normallage; bei einer Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit dürften die neu aufzunehmenden Kredite die Summe der Ausgaben für Investitionen durchaus überschreiten. Damit ergibt sich die Schwierigkeit zu definieren, was als „Normallage“ anzusehen ist. Geht man davon aus, daß hierunter eine Vollbeschäftigungssituation ohne (nennenswerte) Preissteigerungen verstanden werden soll (gemäß den bisherigen Erfahrungen ist eine solche Situation allerdings stets die Ausnahme und nicht die Regel gewesen), so wäre der in dieser Situation zulässige Umfang der Kreditfinanzierung ungeheuer groß. Das gälte selbst dann, wenn unter Investitionsausgaben nur das verstanden würde, was man bisher in der Finanzstatistik als „vermögenswirksame“ Ausgaben bezeichnet hat, nämlich die Aufwendungen für Bauten, Beschaffung von beweglichen Vermögensgegenständen, Erwerb von Grundbesitz und Beteiligungen sowie für die Gewährung von Darlehen und Zuschüssen zur privaten Investitionsfinanzierung. Angesichts der Größenordnungen, die diese Aufwendungen im Etat des Bundes einnehmen, wäre, wenn von der Erlaubnis des Art. 115 GG bzw. des § 18 BHO in Jahren der Vollbeschäftigung Gebrauch gemacht würde, mit einer so umfangreichen Kreditfinanzierung zu rechnen, daß inflatorische Tendenzen mit Sicherheit erwartet werden müßten<sup>32</sup>. Es sei erwähnt, daß

<sup>32</sup> Im HGrG, das auch für die Länder gelten soll und dessen Vorschriften von den einzelnen Ländern durch später zu erlassende eigene Haushaltordnungen auszufüllen sein werden, ist eine Bindung der Kreditfinanzierung an die Investitionsausgaben nicht vorgesehen; es heißt dort jedoch (§ 14 Abs. 3), daß — wenn dies gesetzlich bestimmt wird — im Haushaltsplan die Ausgaben

im Rezessionsjahr 1967, in dem die Verschuldung des Bundes aus konjunkturpolitischen Gründen stärker als in jedem früheren Jahre erhöht wurde, deren Zuwachs mit knapp 8 Mrd. DM hinter dem Betrag der Investitionsaufwendungen zurückgeblieben ist. Es kommt hinzu, daß die Investitionsausgaben im oben bezeichneten Sinne nach den Erklärungen der Bundesregierung besonders stark erhöht werden sollen. Aber damit nicht genug: Die Definition dessen, was als „Investitionsausgabe“ des Staates angesehen werden sollte, ist bekanntlich seit Jahren im Fluß. Ohne im einzelnen auf die hierüber im Gang befindliche Diskussion einzugehen, sei festgestellt daß eine deutliche Tendenz besteht, diesen Begriff auszuweiten, so z. B. auf Aufwendungen für das Gesundheitswesen, die Ausbildung, die Wissenschaftsförderung, und zwar unabhängig davon, ob es sich um laufende Ausgaben oder Kapitalausgaben (im Sinne von „vermögenswirksamen“ Ausgaben) handelt. Es ist daher möglich, daß der Begriff „Ausgaben für Investitionen“ ebenso weit ausgelegt wird wie der der Ausgaben für „werbende Zwecke“. Aber einerlei, ob die Kreditfinanzierung auf die Investitionsausgaben im bisherigen Sinne begrenzt bleibt oder ob sie weiter ausgedehnt wird, so dürfte schon heute feststehen, daß die vorgesehene Formulierung des Art. 115 GG nicht geeignet ist, als Richtlinie für eine konjunkturorientierte Finanzpolitik zu dienen.

#### 4. Der Sollabschluß

Die Möglichkeiten für eine Übertragbarkeit von Ausgabenbewilligungen sind im Vergleich zum derzeit geltenden Recht nicht nennenswert verändert worden, wie ein Vergleich von § 30 RHO mit § 19 Abs. 1 BHO zeigt. Für den Bund ist allerdings eine entscheidende Neuregelung vorgesehen durch die Verpflichtung, „zur Deckung der übertragbaren Ausgaben (Ausgabereste) in allen folgenden Jahren Mittel zu veranschlagen“. Damit wird ein wesentlicher Schritt in Richtung auf ein Kassenbudget getan. Die Pläne müssen in Zukunft für die Deckung aller zu erwartenden Ausgaben — einerlei ob diese aus Neubewilligungen oder aus Resten resultieren — Vorsorge treffen, ein Tatbestand, der in der Begründung zu den Gesetzentwürfen als „Fälligkeitsprinzip“ bezeichnet wird. Aufgrund dieser Vorschrift wird der Plan künftig Aufschluß über die gesamten zu erwartenden Ausgabeverpflichtungen geben und den „Schattenhaushalt der Reste“ beseitigen<sup>33</sup>. Konsequent wäre, daß auch die Haushaltsrech-

---

zu bezeichnen sind, die durch „Einnahmen aus Krediten gedeckt werden sollen“. Für den Bund ist dies — wie gesagt — im Entwurf der BHO bereits geschehen; es spricht alles dafür, daß diese Regelung in den Haushaltordnungen der meisten Länder wiederkehren wird.

<sup>33</sup> Im Entwurf des HGrG ist die Frage der Restdeckung nicht geregelt, was damit zusammenhängt, daß — wie aus der Begründung zu den Gesetzentwürfen zu entnehmen ist — die Mehrzahl der Länder an der alten Regelung (d. h. dem Sollabschluß) festhalten will.

nung nur die effektiv geleisteten Ausgaben umfassen sollte. In dieser Hinsicht aber gibt der Gesetzentwurf zur BHO keine klare Antwort. Nach den Vorschriften der §§ 38, 39 HGrG sowie 81, 82 BHO ist neben einer Istrechnung auch ein Sollabschluß (d. h. unter Einbeziehung der Reste) zu erstellen. Da der Sollabschluß jedenfalls beim Bund ohne Bedeutung ist, sollte zumindest in der BHO die Verpflichtung entfallen, ihn neben dem Istabschluß zu erstellen. Zu begründen ist dagegen, daß die — als Anlage zum Haushaltsplan zu erstellende — Finanzierungsübersicht auch nach Ablauf des Rechnungsjahres für das Istergebnis vorgelegt werden muß.

### 5. Auslaufperiode

Das Prinzip des kassenmäßigen Nachweises wird für die Rechnung auch noch durch andere Vorschriften unterbrochen, so z. B. durch die Übertragbarkeit der Kreditermächtigungen (vgl. § 18 Abs. 3 BHO) und die Möglichkeit, während der „Auslaufperiode“ Buchungen noch zu Lasten des abgelaufenen Jahres vornehmen zu können (vgl. §§ 72 und 76 BHO). Der zuletzt genannte Paragraph enthält unverändert die Vorschrift, daß der Bundesminister der Finanzen den Zeitpunkt für den Abschluß der Bücher bestimmt. Im Interesse einer konsequenten Anwendung des Kassenprinzips wäre es angezeigt, den Zeitraum bis zum Abschluß der Bücher im Gesetz selbst festzulegen und ihn nicht länger zu bemessen, als dies unter rein kassentechnischen Gesichtspunkten erforderlich ist.

Abschließend sei festgestellt, daß mit den voranstehenden — zum Teil sehr kritischen — Bemerkungen zu den Gesetzentwürfen kein Urteil über den gesamten Komplex der geplanten Haushaltsrechtsreform gefällt werden soll. Die Vorschläge der Bundesregierung sind — auch abgesehen von einigen bereits erwähnten Punkten wie der Abschaffung des außerordentlichen Haushalts, der Etatisierung nach dem Fälligkeitsprinzip — in vieler Hinsicht sehr positiv zu bewerten. Dies gilt namentlich für die Neuregelung der Bindungsermächtigungen (in Zukunft: Verpflichtungsermächtigungen), die in Aussicht genommenen Nutzen-Kosten-Analysen sowie die Anlagen zum Haushaltsplan, mit denen — neben der schon besprochenen Finanzierungsübersicht — eine moderne Haushaltssystematik verwirklicht werden soll. Aber diese zum Teil sehr fortschrittlichen Neuregelungen sollten nicht den Blick dafür verdunkeln, daß die Gesetzentwürfe zur Reform des Haushaltsrechts, wie oben im einzelnen nachgewiesen wurde, noch viele Wünsche offen lassen. In der Frage des Ausgleichs und der Kreditfinanzierung halten sie an Regelungen fest, die schon beim Erlaß der RHO (Dezember 1922) dem damaligen Stand der

Wissenschaft nicht mehr voll entsprachen, erst recht aber der darauffolgenden Entwicklung des ökonomischen Denkens nicht Rechnung tragen. Daß in diesen sehr wesentlichen Punkten keine Neugestaltung in Aussicht genommen wurde, ist um so bedauerlicher, als grundlegende Änderungen des Haushaltstrechts erfahrungsgemäß nur mit großem zeitlichen Abstand vorgenommen werden. Eine Gelegenheit zur Reform, die heute nicht wahrgenommen wird, ist daher wahrscheinlich auf Jahrzehnte hinaus vertan.

# **Grundgedanken des Gutachtens über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland**

Von *Fritz Neumark* (Frankfurt/M)

Die Notwendigkeit einer Finanzreform in der Bundesrepublik ist seit vielen Jahren von Politikern und Theoretikern nachdrücklich betont worden. Einer Verwirklichung stellten sich bislang sowohl juristische — speziell verfassungsrechtliche — Schwierigkeiten als auch die Tatsache entgegen, daß jede der beteiligten „Ebenen“ befürchtete, durch eine Neuverteilung von Ausgaben und/oder Einnahmen an relativem finanziellen und in der Folge auch politischen Einfluß zu verlieren. Dennoch wird eine grundlegende Neuordnung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden für dringend erforderlich gehalten, und zwar neuerdings auch aus wachstumspolitischen Gründen.

Die öffentliche Diskussion knüpft heute weitgehend an das Gutachten der nach ihrem Vorsitzenden so genannten *Troeger-Kommission* an. Diese, offiziell als „Kommission für die Finanzreform“ bezeichnet, wurde mit einem detaillierten Auftrag nach einem Vorschlag des damaligen Bundesfinanzministers Dr. *Dahlgrün* in einer gemeinsamen Sitzung des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der Länder am 20. März 1964 gebildet und legte ihren Bericht nach fast zweijährigen Beratungen im Februar 1966 der Bundesregierung und den Länderregierungen vor.

Es ist von der Finanzreform-Kommission nicht als ihre Aufgabe angesehen worden, Anregungen zu geben, wie die gesamte öffentliche Finanzmasse zu erhöhen sei, ebenso wenig wie sie glaubte, sich für eine bestimmte Rangordnung der Ausgaben der verschiedenen Ebenen aussprechen zu können. Sie hat sich vielmehr bemüht, ein Instrumentarium zu ermitteln, mit dem die öffentliche Verwaltung die Finanzwirtschaft in einem Bundesstaat besser, d. h. rationeller gestalten könnte. Dazu gehören auch gewisse Änderungen des Grundgesetzes. In bezug auf diese Änderungen ging die Kommission davon aus, daß auf der einen Seite die im Bonner Grundgesetz verankerte föderalistische Struktur unseres Gemeinwesens grundsätzlich nicht angetastet werden könne und solle, auf der anderen Seite aber einer Entwicklung in Richtung auf einen sogenannten kooperativen Föderalismus bedürfe. In diesem Zusammenhang beschäftigte sich die Finanzreform-Kommission mit verschiedenen Maßnahmen, die mittels neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund

und Ländern eine gewisse Harmonisierung der öffentlichen Finanzwirtschaft im allgemeinen gewährleisten sollen.

Als ein wichtiges Ziel sieht das Gutachten der Kommission eine sogenannte *Flurbereinigung auf der Ausgabenseite*, d. h. eine möglichst klare Abgrenzung der Finanzierungszuständigkeiten von Bund und Ländern an. Dabei soll kraft einer Verwaltungsvereinbarung eine Reihe von Aufgaben, die schon bisher in die sogenannte „ungeschriebene Bundeszuständigkeit“ fielen, künftig dem Bund dergestalt zugewiesen werden, daß er die betreffenden Aufgaben finanzieren kann. Im einzelnen handelt es sich dabei (vergleiche den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung in Anlage 2 zum Gutachten) um Aufgaben der gesamtstaatlichen und der nationalen Repräsentation, gewisse internationale sowie gesamtdeutsche Aufgaben, die naturwissenschaftliche Großforschung, die gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung und die Förderung zentraler Einrichtungen und Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen, deren Wirkungsbereich sich auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt.

Des weiteren wird eine *Ausweitung der Bundesauftragsverwaltung* vorgesehen. Um sie zu ermöglichen, schlägt die Finanzreform-Kommission die Einfügung eines neuen Artikels 90 a in das Grundgesetz vor.

Am bedeutsamsten aber ist wohl der Vorschlag, sogenannte *Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern* zu begründen, was ebenfalls eine Änderung des Grundgesetzes (Vorschlag eines neuen Artikels 85 a) bedingt. Im einzelnen handelt es sich dabei um Aufgaben, deren Ausführung Sache der Länder ist, die aber für die Gesamtheit bedeutsam sind und einer langfristigen gemeinsamen Planung bedürfen. Um was es sich dabei konkret handelt, ist jeweils durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. Wesentlich ist, daß im Falle von Gemeinschaftsaufgaben die Bundesregierung die Aufsicht darüber ausüben soll, damit die Bundesgesetze, Pläne und Richtlinien eingehalten werden. Neubau und Ausbau wissenschaftlicher Hochschulen, die Förderung von extra-universitären Forschungseinrichtungen, der Ausbau gemeindlicher Verkehrseinrichtungen, die Verbesserung der Agrarstruktur, gewisse Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik sowie die Förderung des Sozialen Wohnungsbau sind nach Ansicht der Kommission solche Gemeinschaftsaufgaben, die aus wachstumspolitischen und/oder gesellschaftspolitischen Gründen unbedingt unter maßgeblicher Mitwirkung des Bundes geregelt werden müssen. Nach langen Beratungen ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, für die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben generell eine Beteiligung des Bundes an den Aufwendungen der betreffenden Länder in Höhe von 50 % des Sachaufwandes vorzuschlagen, ggf. mit Sonderregelungen für finanzschwache Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. In der Tat dürfte eine

Regelung, die — sei es auch nur in Ausnahmefällen — ein anderes als das 50 : 50-Aufteilungsverhältnis der Sachkosten zuläßt, zu politisch und sachlich unerträglichen Auseinandersetzungen in jedem Einzelfalle führen.

Sehe ich von der seitens der Kommission ebenfalls vorgeschlagenen Harmonisierung der Beamtenbesoldung auf allen Ebenen ab, so bleiben zwei weitere Fragenkomplexe, die das Gutachten in seinem Teil B unter der Überschrift „Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern“ behandelt, die aber m. E. besser zusammen mit dem Teil E erörtert werden, der sich mit den „Mitteln einer wirtschaftlich rationalen Fiskal- und Kreditpolitik“ befaßt.

Die Teile C und D des Gutachtens gehören ihrerseits eng zusammen; der erste macht Vorschläge zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, der zweite zur Gemeindefinanzreform.

Was die *Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs* betrifft, so wird auf der einen Seite für eine klare Regelung der Lastenverteilung in der Verfassung plädiert, auf der anderen Seite für eine „bedarfsgerechte“ Verteilung der Steuereinnahmen von Bund und Ländern. Wesentlich neu an den Vorschlägen der Kommission ist vor allem eine *Erweiterung des sogenannten Verbundsystems* dergestalt, daß in dieses System neben Einkommen- und Körperschaftsteuer auch Umsatz- und Umsatzausgleichsteuer einbezogen werden sollen. Selbstverständlich würde das, da ja die Umsatzsteuer auch hinsichtlich der Ertragshoheit ausschließlich Bundessteuer ist, eine Erhöhung des Bundesanteils an Einkommen- und Körperschaftsteuer implizieren. Vermutlich werden die Länder gegen diesen zweiten Teil des Vorschlags Sturm laufen, doch dürfte kaum zu bestreiten sein, daß in einem modernen Staatswesen die Einkommensbesteuerung i. w. S. als die wirtschafts- und fiskalpolitisch bedeutsamste Steuerart in die Hand des Zentralstaats gehört, so daß der Kommissionsvorschlag im Grunde nur einen Kompromiß, nicht aber eine optimale Lösung darstellt. Demgegenüber ist die Empfehlung, die bisher den Ländern zustehenden Kapitalverkehrsteuern i. e. S. sowie Versicherungs- und Wechselsteuer wegen ihres überregionalen Charakters — natürlich gegen eine „Entschädigung“ durch eine entsprechende höhere Länderbeteiligung an den Gemeinschaftsteuern — auf den Bund zu überführen, von geringerem Belang.

Als besonders wichtig und dringlich sieht das Gutachten eine umfassende *Neuordnung des Gemeindefinanzwesens* an, eine Neuordnung, die mit Recht Anspruch auf die Bezeichnung „Reform“ erheben könnte. Hier sind freilich wohl auch die größten politischen Widerstände zu erwarten, insbesondere im Hinblick darauf, daß die Kommission sich aus wohlerwogenen Gründen für eine, wenn auch in Etappen zu realisierende *Beseitigung der Gewerbesteuer* ausspricht. Eine solche Steuer hat

ja in der Tat seit Einführung umfassender personaler allgemeiner Einkommen- und Vermögensteuern in der alten Form keine Berechtigung mehr, und die immer ausgeprägtere Einseitigkeit der Struktur des Gemeindesteuersystems infolge des unablässigen Vordringens der Gewerbeertragsteuer, und zwar in absoluter wie relativer Beziehung, hat die Wirtschafts- und Finanzkraftunterschiede der Gemeinden progressiv verschärft. Den berechtigten Grundgedanken einer Sonderbelastung des lokalen Gewerbes soll langfristig in der Weise Rechnung getragen werden, daß man eine — besser als beitragsähnliche Abgabe bezeichnete — *Steuer auf das Gewerbekapital einerseits, die Lohnsumme andererseits* beibehält; der Kommissionsvorschlag sieht aber vor, daß die Lohnsummensteuer generell obligatorisch gemacht wird, die Maßzahlen auf 2 vom Tausend für das Kapital und 4 vom Tausend für die Lohnsumme festgesetzt werden und die Gemeinden für beide Steuerteile einen einheitlichen Hebesatz einzuführen haben.

Der durch die Beseitigung der Gewerbeertragsteuer verursachte Einnahmeausfall in den Gemeindebudgets soll nach den Vorschlägen der Finanzreform-Kommission durch eine *sogenannte Gemeindeeinkommensteuer* ausgeglichen werden. Der Zusatz „sogenannte“ erklärt sich daraus, daß die Kommissionsmitglieder nach langen Beratungen glaubten, davon Abstand nehmen zu sollen, eine selbständige Einkommen- oder Bürgersteuer der Gemeinden vorzuschlagen. Stattdessen empfehlen sie eine Beteiligung der Kommunen am örtlichen Aufkommen aus dem unteren, proportionalen Teil der staatlichen Einkommensteuer, jedoch mit der Maßgabe, daß jede Gemeinde das Recht erhält, die Höhe des Gemeindeanteils um 10 % oder 20 % zu Lasten oder zugunsten des Steuerzahlers je nach ihren örtlichen Finanzbedürfnissen zu variieren.

Wird so auf der einen Seite ein Ausgleich für den Gewerbesteuerausfall bei den Gemeinden erreicht, so muß auf der anderen natürlich ein Ausgleich auf der Bundes- und Länderebene im Hinblick darauf erfolgen, daß Bund und Länder für sich geringere Beträge aus der Einkommensbesteuerung erhalten. Die Kommission macht dafür keine ganz präzisen Vorschläge, erwähnt aber u. a. die Möglichkeit, durch Aufhebung von Vergünstigungen im Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht und durch eine im Rahmen der Steuerharmonisierung innerhalb der EWG vermutlich ohnehin notwendig werdende Erhöhung der Nettoumsatzsteuer Bund und Länder Ersatz für das Minus an Einkommensteuer zu verschaffen.

Im übrigen spricht sich die Kommission nicht nur für die Beibehaltung, sondern sogar für eine gewisse *Anhebung der Grundsteuer A und B* aus. In der Tat kann es unter dem Gesichtswinkel einer dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechenden Verteilung der Steuerlasten auf die Dauer

nicht dabei bleiben, daß die Eigentümer von bebautem und unbebautem Grundbesitz gegenüber denen von Mobiliarkapital derart begünstigt werden, wie das seit Jahrzehnten der Fall ist, was zu einem immer stärkeren Absinken der relativen Bedeutung der Grundsteuer geführt hat. Schließlich soll den Gemeinden im Hinblick auf ihre dringenden Verkehrsaufgaben *ein Teil der Mineralölsteuer* überwiesen und darüber hinaus für allgemeine wachstumspolitisch bedeutsame Investitionsaufgaben eine *dauernde Erhöhung ihrer Finanzmasse* in der Größenordnung von 1,5 Milliarden DM zugestanden werden. Bei diesen Überlegungen spielte eine entscheidende Rolle die Tatsache, daß der Anteil der Gemeinden an den gesamten öffentlichen Investitionsausgaben überdurchschnittlich hoch ist.

Den für den Finanzwissenschaftler interessantesten Teil des Gutachtens dürfte der Teil E bilden; hier werden, wie schon oben erwähnt, Vorschläge für eine *Rationalisierung der Fiskal- und der Kreditpolitik* gemacht, Vorschläge, die, wie ebenfalls bereits angedeutet, hier zusammen mit Empfehlungen für ein einheitliches Haushaltsrecht für Bund und Länder sowie eine der Sicherung der Bundeshaushaltswirtschaft dienende Änderung des Artikel 113 des Grundgesetzes kurz dargestellt werden sollen.

Um mit dem letzten Punkt zu beginnen, so hat sich bekanntlich, wie namentlich die Vorgänge 1964—65 gezeigt haben, der Artikel 113 GG, der eine gewisse *Beschränkung der parlamentarischen Ausgabeninitiative* gewährleisten sollte, in der Praxis als vollkommen unwirksam erwiesen. Die Kommission glaubte jedoch, diese Initiative könne und solle nicht vollständig beseitigt werden, vielmehr müsse man sich darauf beschränken, den erwähnten Verfassungsartikel geschmeidiger und effizienter zu machen. Unter diesem Aspekt schlägt sie vor, einmal — wie eigentlich selbstverständlich, aber bisher nicht expressis verbis hervorgehoben — Ausgabeerhöhungsbeschlüssen des Bundestages bzw. Bundesrates Beschlüsse gleichzustellen, die Einnahmeminderungen zur Folge haben; zum anderen soll die Regierung künftig in der Lage sein, statt ihre Zustimmung zu derartigen Beschlüssen in toto zu erteilen oder zu versagen, vom Bundestag bzw. Bundesrat zu verlangen, daß diese nach Kenntnisnahme der Regierungsargumente vor der dritten Lesung erneut Beschlüsse fassen. Selbstverständlich würde eine Realisierung dieser Vorschläge zugleich gewisse Änderungen der Geschäftsordnung des Bundestages bedingen, dergestalt, daß Änderungsanträge, die ihrem Inhalt nach die Voraussetzungen des neugefaßten Artikels 113 GG erfüllen, in der dritten Lesung nicht mehr gestellt werden dürften.

Was das *Haushaltsrecht von Bund und Ländern* betrifft, so ist die Kommission der Meinung, es müsse unbedingt *einheitlich* gestaltet werden. Zu diesem Zwecke schlägt sie eine Ergänzung des Artikels 109 GG

vor, demzufolge das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder durch ein Bundesgesetz zu regeln ist, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Zugleich macht die Kommission eine Reihe von Vorschlägen, die andeuten, wie sie sich eine Um- und Ausgestaltung dieses künftigen einheitlichen Haushaltsrechts denkt. U. a. werden in diesem Zusammenhang die unzweckmäßige „Restewirtschaft“ und die Zweiteilung des Haushalts in einen „ordentlichen“ und einen „außerordentlichen“ Teil kritisiert. Auch die Frage der Mehrjahresbewilligungen wird angeschnitten.

Der wichtigste haushaltsrechtliche Vorschlag des Gutachtens bezieht sich jedoch auf die Einführung *mehrjähriger Finanzpläne*. Relativ eingehend wird dargelegt, welche Funktionen eine mittelfristige Finanzplanung hätte, wie diese zweckmäßig zu gestalten wäre und wie bei ihr ein Zusammenwirken von Bund und Ländern gewährleistet werden könnte bzw. müßte. Nachdrücklich wird betont, daß der Finanzplan (für den die notwendigen verfassungsrechtlichen Grundlagen durch einen neuen Absatz 2 des Artikels 109 GG geschaffen werden müßten) eine Art quantifizierten Regierungsprogramms darstelle, der selbstverständlich in Bundesrat und Bundestag eingehend diskutiert und kritisiert, aber von diesen Gremien nicht abgeändert werden könnte.

Von nicht geringerer Bedeutung und zugleich Originalität sind die Vorschläge des Gutachtens, die einerseits eine *größere Flexibilität der Besteuerung* bewirken und andererseits *Interventionen in die Kreditwirtschaft ermöglichen* sollen.

Was den ersten Punkt betrifft, so geht die Finanzreform-Kommission von der heute wohl vorherrschenden Überzeugung aus, daß ein hoher Grad an automatischer („eingebauter“) Flexibilität des Steuersystems erwünscht sei, unter Umständen jedoch nicht ausreiche, um sei es deflatorische, sei es inflatorische Entwicklungstendenzen der Wirtschaft hinreichend schnell und wirksam bekämpfen zu können. Da nach allen Erfahrungen das normale Gesetzgebungsverfahren viel zu kompliziert und langwierig ist, um eine konjunkturell gebotene Variation der für die Steuerlasten wesentlichen Vorschriften schnell zu realisieren, wird im In- wie im Ausland seit längerem die Frage diskutiert, ob und ggf. in welcher Form man der Exekutive Vollmachten in dieser Richtung übertragen solle. Es liegt auf der Hand, daß es sich hierbei um ein Problem von großer politischer Brisanz handelt. Bisher ist nur in England durch den sogenannten „regulator“ der Regierung die Ermächtigung zu diskretionären Änderungen von Steuern durch die jährlichen Finanzgesetze erteilt worden — hier jedoch beschränkt auf die Verbrauchsbesteuerung. Die Finanzreform-Kommission hat sich aus verschiedenen Gründen demgegenüber dafür ausgesprochen, die Bundesregierung zu ermächtigen, durch *Rechtsverordnung Einkommen- und Körperschaftsteuertarife linear um 5, 10 oder 15 % je nach den aktuellen konjunktur-*

politischen Erfordernissen zu senken oder zu erhöhen. Daneben wird die Möglichkeit hervorgehoben, innerhalb bestimmter Höchstsätze steuerfreie Investitionsrückstellungen sowie eine durch Rechtsverordnung zu bewirkende Variation von Abschreibungen zuzulassen. Die Rechtfertigung derart weitgehender Ermächtigungen an die Regierung liegt offensichtlich darin, daß nur auf diese Art und Weise stabilitätspolitisch gebotene Fiskalmaßnahmen mit der erforderlichen Promptheit ergriffen werden können. Ganz generell spielt ja die Schnelligkeit, mit der fiskalpolitische Beschlüsse gefaßt werden und sich gesamtwirtschaftlich auswirken, für ihre Effizienz eine entscheidende Rolle. Gegenwärtig bestehen namentlich bei der veranlagten Einkommen- und der Körperschaftsteuer sehr erhebliche „time-lags“, die dazu führen können und vielfach geführt haben, daß von diesen Abgaben pro- und nicht antizyklische Effekte ausgehen. Infolgedessen hat die Kommission den ja auch von anderer Seite wiederholt gemachten Vorschlag aufgegriffen, zu dem nicht ganz zutreffend so genannten System der *Selbstveranlagung von Einkommen- und Körperschaftsteuer* überzugehen, etwa in der Art, wie sie in den USA seit langem gehandhabt wird.

Obwohl es selbstverständlich ist, daß aus stabilitätspolitischen Motiven vorgenommene Steuererhöhungen nur dann das durch sie angestrebte Ziel zu erreichen vermögen, wenn die auf sie zurückgehenden Mehrerträge „sterilisiert“ werden, wehren sich Parlament und Öffentlichkeit immer noch überwiegend gegen solche Operationen. In der Tat haben nicht nur die deutschen Erfahrungen mit dem sogenannten „Juliussturm“ gezeigt, wie schwierig es ist, die Legislative, unter Umständen aber auch die Exekutive davon zurückzuhalten, formal disponibile Fonds nicht in einem konjunkturell unzweckmäßigen Zeitpunkt zu Mehrausgaben zu verwenden. Die Finanzreform-Kommission hat diese Gefahren nicht verkannt und daher eine Regelung vorgeschlagen, die ihres Erachtens die Gefahr von Mißbräuchen weitgehend reduziert. Danach soll die Bundesregierung ermächtigt werden, zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wie immer erzielte Mehreinnahmen gegenüber den im Haushaltsplan insgesamt veranschlagten öffentlichen Einnahmen auf ein Sonderkonto des Bundes bei der Bundesbank unter dem Titel „Stabilisierungsreserve“ einzuzahlen, eine Reserve, die nach Ablauf des Haushaltsjahres in die Vermögensrechnung des Bundes zu überführen und damit den laufenden haushaltsrechtlichen Dispositionen zu entziehen wäre. Die rationale Verwendung dieser Mittel sollte u. a. durch einschränkende gesetzliche Bestimmungen so weit wie möglich sichergestellt werden.

Da die „Sterilisierung“ von Haushaltsmitteln in ihrer Wirkung weitgehend einer Tilgung von Staatsschulden gegenüber der Notenbank gleichkommt, ebenso wie umgekehrt die Auflösung der betreffenden

Fonds volkswirtschaftlich wie eine zusätzliche Kreditschöpfung wirkt, bestehen zwischen den soeben erörterten Vorschlägen des Gutachtens und der daneben von ihr befürworteten *Koordination der öffentlichen Kreditpolitik* offensichtlich enge Beziehungen. Da sich in der jüngsten Vergangenheit gezeigt hat, welch ungünstige Effekte von einer ungezügelten und unkoordinierten Kreditnachfrage der öffentlichen Hand ausgehen können, hält die Finanzreform-Kommission eine gesetzliche Festlegung gewisser Regeln für die Koordination der Kreditforderungen aller politischen Ebenen für dringend erforderlich. Aus diesem Grunde schlägt sie vor, mittels eines neuen Absatzes 3 des Artikels 109 GG zu bestimmen, daß die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates bis zur Dauer eines Jahres durch Rechtsverordnung Vorschriften über Maß und Art der öffentlichen Verschuldung zu erlassen berechtigt ist, sofern das zur Abwendung von Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht erforderlich erscheint. Praktisch würde das auf eine Ermächtigung der Exekutive zur *Kontingentierung der gesamten öffentlichen Verschuldung* und darüber hinaus zu einer zentralistischen Regulierung der Verschuldungsbedingungen führen. In gewisser Weise ihr Gegenstück soll nach den Vorstellungen der Finanzreform-Kommission diese Kontingentierung des öffentlichen Kredits durch eine sogenannte *Plafondierung der privaten Kreditnachfrage* finden. Die Kommission war sich allerdings darüber im klaren, daß eine derartige Limitierung des privaten Kredits eine so einschneidende (wenn auch besonders wirksame) Maßnahme darstellt, daß ihre Anwendung auf Ausnahmelagen beschränkt bleiben sollte, in denen die Währungsstabilität aktuell schwer bedroht ist und diese Bedrohung nicht durch andere Maßnahmen genügend schnell abgewehrt werden kann.

Ich beende diesen kurzen Überblick über die wichtigsten Vorschläge, die die Kommission für die Finanzreform in ihrem Gutachten gemacht hat, mit einigen allgemeinen Bemerkungen.

Die Kommission hat nicht nach „chemisch reinen“ Lösungen gesucht, weil ihre Mitglieder der Überzeugung waren, sie müßten, um Vorschläge mit einer relativ hohen Aussicht auf Realisierung zu machen, die erkennbaren politischen Kräfte und Tendenzen mit in Rechnung stellen. Sie hat sich aber auf der anderen Seite nicht bereit gefunden, „faule Kompromisse“ anzubieten. Im übrigen hat sie sich bemüht, ein in sich konsistentes System von Reformvorschlägen auszuarbeiten, aus dem man also nicht nach Belieben diesen oder jenen Teil herausnehmen kann, um die anderen Teile beiseite zu legen. Wenn die Hauptvorschläge der Kommission Gesetzeskraft erlangen würden, so hätte das zweifellos verschiedene Veränderungen der politischen Machtverhältnisse zur Folge. So würde die Position des Bundes gegenüber den Ländern und die der Exekutive gegenüber der Legislative in mancherlei Hinsicht gestärkt

werden; aber auch die finanzielle Lage der Gemeinden würde sich bei Befolgung der Empfehlungen des Gutachtens verbessern, wofür primär gesamtwirtschaftliche Momente sprechen würden.

Daß ein so vielschichtiges und einschneidendes Werk wie eine umfassende Finanzreform nicht auf einen Schlag zu verwirklichen ist, darüber waren sich die Mitglieder der Finanzreform-Kommission einig. Sie haben daher durch Aufstellung eines *Zeitplans* anzudeuten versucht, innerhalb welcher Frist ihres Erachtens die Reform bei gutem Willen aller Beteiligten durchzuführen wäre. Am Ende ihres Berichts finden sich die folgenden Sätze, mit denen auch ich diese meine Skizze beschließen möchte:

„Die Finanzreform ist eine gemeinsame Aufgabe, bei deren Lösung Bund, Länder und Gemeinden eng zusammenwirken müssen. Die Vorschläge der Kommission dürfen daher von den Beteiligten nicht nur unter dem engen Gesichtswinkel ihrer eigenen kurzfristigen Vorteile oder regionaler Sonderinteressen betrachtet werden. Sonst ist die Reform zum Scheitern verurteilt.“

# **Statistische Untersuchungen zur Gemeindefinanzreform („Troeger-Gutachten“)**

Von *Friedrich Mengert* (Wiesbaden)

In der vorjährigen Arbeitstagung des Ausschusses für Finanzwissenschaft in Mainz war eine Diskussion zum „Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland“ (Troeger-Gutachten) vereinbart worden. Im Zusammenhang damit sollte ein Bericht über die Auswirkungen der Vorschläge des Gutachtens auf die kommunalen Finanzen gegeben werden. Der Bericht sollte auf den Ergebnissen einer statistischen Untersuchung basieren, die von den Innenministern der Bundesländer beabsichtigt war, bevor eine endgültige Stellungnahme der Länder zu der von der Troeger-Kommission vorgeschlagenen Neuordnung des kommunalen Finanzsystems abgegeben würde. Die von der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien in Verbindung mit dem Statistischen Bundesamt eingeleiteten Vorbereitungen lösten innerhalb der Länder schwerwiegende Meinungsverschiedenheiten über die Notwendigkeit einer detaillierten Untersuchung zu den aufgeworfenen Fragen aus. Hinzu kam, daß auch das Bundesministerium der Finanzen Bedenken gegen die beabsichtigten statistischen Ermittlungen hatte. Entgegen den ursprünglichen Erwartungen liegen daher bis zur jetzigen Tagung im Mai 1967 noch keine Zahlen vor. Der Bericht muß sich somit auf eine kurze Darstellung des statistischen Programms bzw. der Berechnungsmethoden für die Analyse der Kommunalfinanzen bei Realisierung der Vorschläge des Troeger-Gutachtens beschränken.

Folgende Berechnungen sind für alle rd. 24 400 Gemeinden des Bundesgebietes vorgesehen:

## **1. Gewerbeertrag und Gewerbekapital**

Aus den Unterlagen zur Gewerbesteuerveranlagung 1965 müssen die einheitlichen Meßbeträge für Gewerbeertrag und Gewerbekapital aufgeteilt werden. Die erforderlichen Angaben haben die einzelnen Gemeinden an Hand der ihnen von den Finanzämtern zugestellten Durchschriften der Meßbescheide bzw. Zerlegungsmittelungen zusammenzustellen. Soweit in einzelnen Ländern bzw. einzelnen Finanzämtern die Gewerbesteuerveranlagung maschinell durchgeführt wird, können die

Angaben unmittelbar von den Rechenzentren der Finanzämter geliefert werden. Eine besondere Rechtsgrundlage ist für diese Ermittlungen nicht erforderlich.

Aus den gewonnenen Daten sind für jede Gemeinde zu berechnen

- a) der Einnahmeausfall durch Wegfall der Gewerbeertragsteuer
- b) der Einnahmezuwachs durch Erhöhung der Gewerbekapitalsteuer.

Einen kleinen Anhalt über den Umfang der zu erledigenden Arbeiten gibt die letzte Gewerbesteuerstatistik aus dem Jahre 1958; damals wurden 1,5 Mill. Steuerpflichtige erfaßt, darunter 1 Mill. Steuerpflichtige mit Gewerbekapital.

## **2. Lohnsummensteuer**

Bisher erheben nur rd. 1 300 Gemeinden Lohnsummensteuer. In über 23 000 Gemeinden ist daher durch Befragung der Betriebe bzw. Betriebsstätten die Lohnsumme festzustellen. Für diese besondere Erhebung ist eine „Rechtsverordnung über eine Statistik der Lohnsummen 1965“ in Vorbereitung. Meinungsverschiedenheiten haben sich ergeben, ob sämtliche Betriebe erfaßt werden sollen oder ob auf eine Erfassung unterhalb einer bestimmten Lohnsummengrenze verzichtet werden kann.

Aus den insgesamt festgestellten Lohnsummen ist bei Zugrundelegung eines einheitlichen Meßbetrages von 2 Promille das voraussichtliche Lohnsummensteueraufkommen zu errechnen.

## **3. Gewerbesteuereinnahmen insgesamt**

Aus den Berechnungen zu 1. und 2. ist die „Gewerbesteueraufbringungskraft“ nach der Reform festzustellen und durch Gegenüberstellung mit den entsprechenden Daten nach dem jetzt geltenden Steuersystem der Gewerbesteuerausfall im einzelnen zu berechnen.

## **4. Gemeindeeinkommensteuer**

Im Zusammenhang mit der turnusmäßigen Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1965 werden Daten zur Berechnung des gemeindeweisen Aufkommens einer Gemeindeeinkommensteuer ermittelt.

In der *Lohnsteuerstatistik*, die wegen der großen Zahl der Erhebungsunterlagen (1965: rd. 22 Mill. Lohnsteuerkarten) nach einem zweiphasigen, geschichteten Stichprobenverfahren durchgeführt wird, ergeben sich dabei umfangreiche Sortierarbeiten für die Nichtstichprobefälle, da eine Hochrechnung der maschinell aufzubereitenden Stichproben-

4\*

fälle auf Gemeindeergebnisse nicht möglich ist. Die zusätzlichen Sortierarbeiten umfassen insbesondere eine Gemeindesortierung sowie bei Belegen aus der ersten Phase der Stichproben, die nur eine grobe Bruttolohnschichtung vorsieht, eine weitere Sortierung nach Bruttolohn und Steuerklassen.

In der *Einkommensteuerstatistik* (etwa 3,3 Mill. Fälle) führt die Ermittlung der Gemeindeeinkommensteuer lediglich zu einem zusätzlichen Arbeitsgang im Rahmen der maschinellen Aufbereitung der Statistik. Hier ist auch eine maschinelle Bereinigung der Lohnsteuer der veranlagten Lohnsteuerpflichtigen vorgesehen, um Doppelzählungen bei der Zusammenfassung der Lohn- und Einkommensteuerstatistiken zu vermeiden.

Gewisse methodische Ungenauigkeiten bei der gemeindeweisen Ermittlung der Proportional-/Progressionszone müssen in Kauf genommen werden, da eine Gruppierung nach dem zu versteuernden Einkommensbetrag nicht vorgenommen werden kann. Die Grenze kann wegen der arbeitsmäßigen Belastung nur in Anlehnung an Gliederungen der Statistik festgelegt werden, und zwar für die Lohnsteuerpflichtigen der Steuerklassen I, II, IV und V bei einem Bruttolohn von 12 000 DM und bei Lohnsteuerpflichtigen der Steuerklasse III: 25 000 DM; für die Einkommensteuerpflichtigen ist die Grenze je nach Grund- oder Splittingtabelle bei einem entsprechenden Gesamtbetrag der Einkünfte festzulegen.

Schwierige methodische Probleme wirft auch die Frage auf, inwieweit für jeden einzelnen Lohnsteuerfall die im Lohnsteuerjahresausgleich erstatteten Beträge exakt erfaßt werden können. Einzelne Länder nehmen diesen Lohnsteuerjahresausgleich maschinell vor, d. h. nur in einem Teil der für die Lohnsteuerstatistik 1965 zur Verfügung stehenden Lohnsteuerkarten sind auch die im Jahresausgleich erstatteten Beträge eingetragen. Welchen Umfang der Lohnsteuerausgleich erreicht hat, zeigte schon die Statistik 1961: 7,9 Mill. Einzelanträge hatten die Finanzämter zu bearbeiten, das sind 57 % aller Lohnsteuerfälle überhaupt!

## 5.

Die Ergebnisse der Einzelberechnungen sind von den Statistischen Landesämtern in Einzeltabellen zusammenzufassen, aus denen für jede Gemeinde die Mehr- oder Mindereinnahmen auf Grund der Vorschläge des Gutachtens für die Finanzreform abgelesen werden können.

Auf Grund der sich ergebenden Verschiebungen muß dann weiter berechnet werden, wie hoch der Sockel der allgemeinen Finanzzuweisungen der Länder an die Gemeinden bleiben muß, um auch den Gemeinden, die mit ihren Steuereinnahmen absinken, eine Mindestausstattung ihrer laufenden Haushaltsdeckungsmittel zu garantieren.

**Nachtrag:**

Die vorstehenden Ausführungen geben den Stand von Überlegungen Anfang Mai 1967 wieder. Damals war noch nicht zu übersehen, ob alle Bundesländer die vorgesehenen Berechnungen durchführen würden. Insbesondere hatten die Länder Hessen und Bayern eine Beteiligung zunächst abgelehnt, in Baden-Württemberg sollte sich die Berechnung auf sechs ausgewählte Kreise beschränken.

Auf Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen wurden im Februar 1968 die eingeleiteten Berechnungen in der oben geschilderten, von der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien beabsichtigten Form vorläufig zurückgestellt und dafür statistische Feststellungen zur Beurteilung des „Gemeindefinanzreformprogramms der Bundesregierung“ (Stand 31. Januar 1968) in Gang gesetzt. Entscheidender Gesichtspunkt dieses neuen Konzepts in Abweichung von dem *Troeger*-Gutachten war die Berechnung einer „Gewerbesteuerumlage“ in Höhe von 120 bzw. 90 v. H. der Grundbeträge entsprechend einer Gewerbesteuersenkung um 40 bzw. 30 v. H. Ein Ausgleich ist für die Gemeinden vorgesehen durch Beteiligung am proportionalen Sockel der Einkommensteuer.

Die statistischen Untersuchungen über die Auswirkungen einer Gemeindefinanzreform, die auf diesem neuen Konzept (Referentenentwurf eines Gemeindefinanzreformgesetzes vom 26. Juli 1968) beruht, sind inzwischen abgeschlossen und in einer bisher nicht veröffentlichten Darstellung des Statistischen Bundesamtes vom 21. Oktober 1968 (II B — 20/0 — 25) zusammengefaßt. Die nicht textlich kommentierte Ausarbeitung für das Bundesgebiet ohne Saarland umfaßt 8 Tabellen:

- Übersicht A: Steueraufkommen der Gemeinden vor der Gemeindefinanzreform
- Übersicht B 1: Steueraufkommen der Gemeinden nach Durchführung der Gemeindefinanzreform bei einer Gewerbesteuerumlage von 120 v. H. der Grundbeträge der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital
- Übersicht B 2: Steueraufkommen der Gemeinden nach Durchführung der Gemeindefinanzreform bei einer Gewerbesteuerumlage von 90 v. H. der Grundbeträge der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital
- Übersicht C 1: Auswirkungen der Gemeindefinanzreform nach dem Gewerbesteuer-Istaufkommen je Einwohner bei einer Gewerbesteuerumlage von 120 v. H. der Grundbeträge der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital
- Übersicht C 2: Auswirkungen der Gemeindefinanzreform nach dem Gewerbesteuer-Istaufkommen je Einwohner bei einer Gewerbesteuerumlage von 90 v. H. der Grundbeträge der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital

**Übersicht D 1:** Auswirkungen der Gemeindefinanzreform auf die Gemeinden mit 50 000 und mehr Einwohnern bei einer Gewerbesteuerumlage von 120 v. H. der Grundbeträge der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital

**Übersicht D 2:** Auswirkungen der Gemeindefinanzreform auf die Gemeinden mit 50 000 und mehr Einwohnern bei einer Gewerbesteuerumlage von 90 v. H. der Grundbeträge der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital

**Übersicht E:** Gegenüberstellung der Auswirkungen der Gemeindefinanzreform bei einer Gewerbesteuerumlage von 120 und 90 v. H. der Grundbeträge der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital.

Der statistische Bericht enthält folgende *methodische Anmerkungen* zur Be-rechnung der einzelnen Daten und zum Aufbau und Inhalt der vorgenannten Tabellen:

1. Als Gemeindesteueraufkommen ist zugrundegelegt:
  - a) vor der Reform: Das Realsteueraufkommen einschl. Saldo des Gewerbesteuerausgleichs und der Grundsteuerbeteiligungs beträge. Das Aufkommen aus den sonstigen Gemeindesteuern ist nicht berücksichtigt, da es für die Beurteilung der Reformvorschläge unerheblich ist.
  - b) nach der Reform: Das Steueraufkommen wie zu 1 a), zuzüglich des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer (Anm. 2), abzüglich des Saldos des Gewerbesteuerausgleichs und der Gewerbesteuerumlage (Anm. 3).
2. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer entspricht einem Prozentsatz am proportionalen Sockel der Einkommensteuer, der den Gemeinden nach dem Wohnsitz der Steuerpflichtigen zugeordnet wird. Der Satz ist mit 27 bzw. 20 v. H. so bemessen, daß sich für das Bundesgebiet im ganzen ein Gemeindeanteil an der Einkommensteuer errechnet, der den Gesamtbetrag der Gewerbesteuerumlage (Anm. 3) — unter Berücksichtigung nicht vermeidbarer Rundungsdifferenzen — ausgleicht.
3. Der Gesamtbetrag der Gewerbesteuerumlage beläuft sich auf 40 v. H. (Alternativvorschlag: 30 v. H.) des Gewerbesteuer-Istaufkommens einschl. Lohnsummensteuer, das 1965 im Bundesgebiet 10,3 Mrd. DM betrug. Die Umlage der einzelnen Gemeinden wird auf der Basis der sogenannten Grundbeträge der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital (Istaufkommen: Hebesatz  $\times$  100) in Höhe von insgesamt 3,4 Mrd. DM berechnet. Der Umlagesatz beträgt 120 v. H. (Alternativvorschlag: 90 v. H.) der Grundbeträge; für das Bundesgebiet ergibt sich damit eine Gesamtumlage in Höhe von 4,1 bzw. 3,1 Mrd. DM.
4. Für die Aufteilung der Gemeinden in die drei Gruppen nach der Höhe der Gewerbesteuereinnahmen wurde von dem Istaufkommen der Gewerbesteuer einschl. Lohnsummensteuer ausgegangen. Dabei wurden die Gruppen wie folgt abgegrenzt:

Gemeinde- größenklasse (Gemeinden mit ... bis unter ... Ein- wohnern)	Gewerbe- steuerstarke Gemeinden	Gemeinden mit durchschnittlichen Gewerbesteuer- einnahmen		Gewerbesteuer- schwache Gemeinden
		— DM je Einwohner —		
unter 1 000	47 und mehr	32 bis unter 47	unter 32	
1 000 — 3 000	96 und mehr	64 bis unter 96	unter 64	
3 000 — 5 000	146 und mehr	98 bis unter 146	unter 98	
5 000 — 10 000	179 und mehr	119 bis unter 179	unter 119	
10 000 — 20 000	213 und mehr	142 bis unter 213	unter 142	
20 000 — 50 000	258 und mehr	172 bis unter 258	unter 172	
50 000 — 100 000	299 und mehr	199 bis unter 299	unter 199	
100 000 — 200 000	285 und mehr	190 bis unter 285	unter 190	
200 000 und mehr	310 und mehr	207 bis unter 310	unter 207	

5. Die Gemeinden sind nach der Höhe des Steueraufkommens in DM je Einwohner vor der Reform (vgl. Anm. 1a) geordnet.
6. Die Mehreinnahmen aus einer Verstärkung der Gemeindefinanzmasse fließen den Gemeinden im Wege einer Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer (vgl. Anm. 2) zu; 1 Mrd. DM entspricht einer Heraufsetzung des Anteils am Proportionalsockel um 7 v. H. auf 34 bzw. 27 v. H.

Einige Länder haben ihre Ergebnisse noch um eine differenziertere Gemeindegrößenklassengliederung erweitert und in einem Sonderprogramm Berechnungen unter der Annahme einer Beteiligung der Gemeinden auch an der Progressionszone der Einkommensteuer durchgeführt.

# Mittelfristige Finanzplanung und Haushaltsrecht\*

Von *Herbert Fischer-Menshausen* (Hamburg)

## I.

Das neue Institut der mittelfristigen Finanzplanung in das System des Haushaltsrechts organisch einzuordnen, ist eine Aufgabe der künftigen Gesetzgebung. Hierzu liefert dieser Beitrag einige Hinweise. Zweck und Bedeutung der mehrjährigen Finanzplanung selbst werden nicht im einzelnen behandelt; auf das reichhaltige Schrifttum, namentlich aus neuerer Zeit, wird Bezug genommen<sup>1</sup>.

Als Rechtsinstitut erscheint die mittelfristige Finanzplanung erstmals in dem 1967 ergänzten Artikel 109 des Grundgesetzes<sup>2</sup>; im Absatz 3 dieser Verfassungsvorschrift wird der Bundesgesetzgeber zur Aufstellung von Grundsätzen „für eine mehrjährige Finanzplanung“ ermächtigt. Das gleichzeitig verkündete Stabilitätsgesetz<sup>3</sup> verpflichtet die Bundesregierung und die einzelnen Landesregierungen, ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen (§§ 9, 14) und sich gegenseitig die zur Aufstellung ihrer Finanzpläne erforderlichen Auskünfte zu erteilen (§ 17). Die mit dem Stabilitätsgesetz eingeleitete Rechtsentwicklung wird in der Haushaltsreform-Vorlage der Bundesregierung<sup>4</sup> weitergeführt; im Rahmen der dort angestrebten Modernisierung und Vereinheitlichung des Haushaltsrechts<sup>5</sup> behandeln einzelne

---

\* Ergänzte Fassung eines am 19. Mai 1967 gehaltenen Referats.

<sup>1</sup> Hinweise bei C.-H. Tretner: Langfristige Planung von Staatsaufgaben, Berlin 1965; F. Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 45, 1967, S. 173 ff.; H. Fischer-Menshausen: Die mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, in: J. H. Kaiser: Planung III, Baden-Baden 1968, S. 79.

<sup>2</sup> 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 581).

<sup>3</sup> Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582).

<sup>4</sup> BT-Drucksache V/3040: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes; Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgundsätzgesetz — HGrG —); Entwurf einer Bundeshaushaltsoordnung (BHO). Dazu: Finanzbericht 1969, herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen (im folgenden: Finanzbericht), S. 207 ff.

<sup>5</sup> Allgemeine Fragen der Haushaltsreform sind nicht Gegenstand dieses Beitrags. Vgl. dazu Bundesfinanzminister F. J. Strauß: Grundlegende Neuordnung des Haushaltsrechts, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundes-

Verfahrensvorschriften auch die mittelfristige Finanzplanung. Eine vollvollständige Kodifizierung des für die Finanzplanung geltenden Haushaltsrechts sieht der Regierungsentwurf nicht vor.

Als wichtiges Hilfsmittel rationaler Politik ist das Institut der mittelfristigen Finanzplanung ein staatspolitisches Führungsinstrument ersten Ranges. Die volle Wirksamkeit des Instituts setzt seinen Einbau in das Rechtssystem der Haushaltsordnung voraus; doch empfiehlt es sich, die Kodifizierung zurückzustellen, bis hinreichende Erfahrungen mit dem schwierig zu handhabenden und für die deutsche Verwaltung noch ungewohnten Instrument vorliegen. Unter diesem Vorbehalt steht auch die hier angestellte Untersuchung, inwieweit die (für die Jahreshaushaltplanung geltenden) Vorschriften des Haushaltsrechts auf die mittelfristige Finanzplanung anwendbar sind und inwieweit sie abgewandelt oder ergänzt werden müssen, damit das Institut der Finanzplanung praktikabel gestaltet werden und seinen Zweck erfüllen kann. Dabei wird vom geltenden Recht<sup>6</sup> ausgegangen; zugleich wird das vorerwähnte Regierungsprogramm zur Neuordnung des Haushaltsrechts in die Be trachtung einbezogen, zumal es Reformerfordernissen Rechnung trägt, die seit langem im finanzwissenschaftlichen Schrifttum und in der Praxis vertreten worden sind.

Zum besseren Verständnis soll zunächst in großen Zügen klargestellt werden, in welchen Punkten sich der mittelfristige Finanzplan (im folgenden: Finanzplan) vom traditionellen Jahreshaushaltplan (im folgenden: Haushaltplan) unterscheidet und inwieweit Gemeinsamkeiten bestehen.

## II.

Der Finanzplan unterscheidet sich vom Haushaltplan insbesondere in folgendem:

---

regierung vom 25. Mai 1968, S. 561 ff.; *ders.*: Der Weg zu einem einheitlichen Haushaltsrecht, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 2. Juli 1968, S. 725 ff.; ferner: K. M. *Hettlage*: Grundfragen einer Neuordnung des deutschen Finanzrechts, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Tübingen 1964, S. 77 ff.; H. C. *Korff*, Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Tübingen 1964, S. 101 ff.; H. *Weichmann*: Probleme neuzeitlicher Etatgestaltung, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Tübingen 1964, S. 343 ff.; W. *Patzig*: Probleme einer Neuordnung des Finanz- und Haushaltsrechts, VerwArch 1967, S. 1 ff., 97 ff.; A. *Graf*: Stand und Probleme der Haushaltsreform, Der öffentliche Haushalt, 1968, S. 73 ff.; J. *Hirsch*: Haushaltplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland (Parlament und Verwaltung, 2. Teil), Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968, S. 163 ff.

<sup>6</sup> Das Haushaltrecht des Bundes und der Länder beruht im wesentlichen noch auf der Reichshaushaltordnung — RHO — vom 31. Dezember 1922 (RGBl. 1923 II, S. 17). Für den Bund gilt die RHO nach Art. 124 GG als Bundesrecht fort; vgl. auch die Vorläufige Haushaltordnung vom 7. Juni 1950 (BGBl. S. 199).

1. Während der zeitliche Geltungsbereich des Haushaltsplans in der Regel auf ein Jahr beschränkt ist<sup>7</sup>, erstreckt sich der Finanzplan auf einen Zeitraum von vier bis sechs Jahren (in der Bundesrepublik nach § 9 des Stabilitätsgesetzes auf eine Periode von fünf Jahren).

2. Während der festgestellte Haushaltsplan ein Akt der Legislative ist und deren Entscheidungen dokumentiert, bringt der Finanzplan den politischen Willen der Exekutive, ihre längerfristigen Zielvorstellungen und Aktionspläne zum Ausdruck.

3. Während der Haushaltsplan, formell als Gesetz verkündet, ein Vollzugs- und Kontrollinstrument darstellt, ist der Finanzplan ein Orientierungsmittel; er ist kein Mehrjahresbudget, sondern eine analysierende, prognostizierende und programmatische Regierungserklärung gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit.

4. Während der Haushaltsplan insofern verbindlich ist, als er die Obergrenzen der Ausgabeermächtigungen und Kreditbewilligungen bestimmt, die Mittel den Einzelzwecken zuordnet und Vollmachten oder Anweisungen an die Exekutive normiert, ist der Finanzplan als Ausdruck eines längerfristigen Regierungskonzepts nicht vollzugsverbindlich. Die Regierung, die ihn aufgestellt und beschlossen hat, ist zwar politisch an die im Finanzplan proklamierten Erklärungen gebunden<sup>8</sup>, aber die Selbstbindung steht unter dem allgemeinen Vorbehalt, daß neue Tatsachen, neue Erkenntnisse oder sonstige Anpassungserfordernisse<sup>9</sup> eine Revision des Plans rechtfertigen, gegebenenfalls sogar notwendig machen können (vgl. Nr. 5).

5. Während die Haushaltsplanung periodenmäßig klar abgegrenzt ist, alljährlich in vollem Umfange wiederholt wird und aus Vorjahresvergleichen Beurteilungsmaßstäbe ableitet, ist die Finanzplanung ein kontinuierlich fortschreitender Prozeß; der einzelne Finanzplan ist nur eine Momentaufnahme in diesem Prozeß und daher je nach Bedarf, mindestens alljährlich zu überprüfen, der Entwicklung anzupassen und um ein weiteres Jahr zu ergänzen (gleitende Planung).

6. Während der Haushaltsplan in der Regel eindeutige Mitteldispositionen vorsieht, kann der Finanzplan auf alternative Prämissen gegründet werden und alternative Programme zur Diskussion stellen.

---

<sup>7</sup> Nach der Haushaltsreform-Vorlage soll künftig für die Haushaltsplanung unter bestimmten Voraussetzungen auch die Zweijahresperiode zugelassen werden (BT-Drucksache V/3040, Tz. 86, 108, 153, 301).

<sup>8</sup> Grundsatz der Erklärungstreue; die Revisibilität des Finanzplans schließt nicht aus, daß er „absolut ernst gemeint“ sein muß (H. Haller: Probleme der mittelfristigen Finanzplanung, Konjunkturpolitik 1968, S. 81). Von der Regierung wird jedoch gefordert, daß sie sich dem Wandel der staatlichen Existenz- und Umweltbedingungen ständig anpaßt.

<sup>9</sup> Zum Beispiel parlamentarische Entscheidungen, die vom mittelfristigen Regierungskonzept abweichen.

7. Während der Haushaltsplan bei der Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben die jeweilige konjunkturelle Situation zu berücksichtigen hat, gilt dies beim Finanzplan nur für das erste Jahr (Gegenwart) und das unmittelbar bevorstehende zweite Jahr; für die Folgezeit wird in der Regel eine gleichgewichtige Wirtschaftsentwicklung, ein stetig wachsendes Sozialprodukt unterstellt<sup>10</sup>. Konjunkturschwankungen und Geldwertänderungen<sup>11</sup> können im Rahmen einer längerfristigen Betrachtung nicht antizipiert werden, sind aber gegebenenfalls bei den jährlichen Korrekturen, also im Rahmen der gleitenden Planung, zu berücksichtigen; dies gilt insbesondere für kurzfristige antizyklische Eingriffe in den Haushaltsablauf.

8. Die Funktion des Haushaltsplans als Ermächtigungs- und Kontrollinstrument erfordert in erster Linie eine institutionelle (ressortmäßige) Gliederung, also Einzelpläne nach der jeweiligen Behördenorganisation, was ergänzende Übersichten nach anderen Gliederungsgesichtspunkten nicht ausschließt. Dagegen ist der Finanzplan, wenn er den ihm zugefügten politischen und staatswirtschaftlichen Informationszweck erfüllen, insbesondere Rangordnungsentscheidungen ermöglichen und den Etateneinfluß auf den Wirtschaftskreislauf sichtbar machen soll, nach funktionalen und ökonomischen Gesichtspunkten zu gliedern<sup>12</sup>.

9. Während für den Haushaltsplan eine möglichst detaillierte Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben (nach Entstehungsgründen und Einzelzwecken) anzustreben ist<sup>13</sup>, genügen für den Finanzplan eine Unterteilung nach globalen Kategorien und eine Darstellung der Größenordnungen. Der Grad der Spezialisierung und der Genauigkeit richtet sich nach dem politisch und staatswirtschaftlich erwünschten Ausmaß der Information.

10. Während der Haushaltsplan die Grundlage für die Rechnungslegung und Budgetkontrolle bildet, bietet der Finanzplan seinem Wesen nach für eine formale Kontrolle keine Handhabe. Da aber die Regierung im Finanzplan ihre politischen Absichten und Ziele klar definieren muß, wird dem Parlament die politische Kontrolle erleichtert, denn es kann die Entschlüsse und Handlungen der Regierung unmittelbar an den Proklamationen ihres Finanzplans messen.

---

<sup>10</sup> Das schließt nicht aus, Maßnahmen zur Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einzuplanen, wenn der Finanzplan in einer Periode des Ungleichgewichts aufgestellt wird.

<sup>11</sup> K. Socher: Geldwertveränderungen in längerfristigen Budgetprognosen, Finanzarchiv 1966, S. 30 ff.

<sup>12</sup> P. Senf: Probleme der Gliederung des öffentlichen Haushalts, in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 12, 1962, S. 127 ff.

<sup>13</sup> Diese Forderung wird allerdings relativiert durch die Notwendigkeit einer elastischen und anpassungsfähigen Haushaltsführung (BT-Drucksache V/3040, Tz. 76; J. Hirsch, a.a.O., S. 129).

11. Während der Haushaltsplan sich auf die Finanzvorgänge der Gebietskörperschaft beschränkt, für die er aufgestellt worden ist, kann der Finanzplan als Orientierungsmittel die Finanzvorgänge mehrerer Gebietskörperschaften zusammenfassen, auch parafiskalische Anstalten einzubeziehen. Für die Finanzplanung im Bundesstaat ist eine solche Gesamtbetrachtung unerlässlich.

### III.

In folgender Hinsicht gelten für die Haushaltsplanung und die Finanzplanung gemeinsame Regeln:

1. Beide Pläne beschränken sich auf die öffentliche Finanzwirtschaft, sind aber in den Rahmen der Nationalwirtschaft so einzuordnen, daß ersichtlich wird, wie sich die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in das gesamtwirtschaftliche Geschehen einfügen, wie sie von der Entwicklung der Gesamtwirtschaft beeinflußt werden und wie sie ihrerseits auf diese Entwicklung einwirken.

2. In beiden Plänen werden die für die Planungsperiode erwarteten Einnahmen und Ausgaben in systematischer Ordnung dargestellt, erläutert und veröffentlicht. Die Aussagen des Haushaltsplans und des Finanzplans beruhen auf einer Diagnose der Ausgangslage und einer Projektion der realisierbaren und angestrebten Zukunftsentwicklung; sie beschränken sich nicht auf Prognosen, Übersichten finanzieller Gestaltungsmöglichkeiten oder globale Zielproklamationen, sondern sind der differenzierte und zahlenmäßige Ausdruck umfassender, auf Grund von Prioritätsentscheidungen beschlossener politischer Aktionsprogramme. In diesen Programmen kommt auch die wirtschaftspolitisch-strategische Funktion der modernen Haushaltspolitik<sup>14</sup> zum Ausdruck: entsprechend dem Verfassungsauftrag zur konjunkturgerechten und langfristig fortgeschrittenen Haushaltspolitik<sup>15</sup> wird nicht nur die rationale Gestaltung der öffentlichen Ausgaben im Rahmen des voraussichtlich verfügbaren Finanzierungsspielraums und die ordnungsmäßige Deckung des Finanzbedarfs angestrebt, sondern auch der aktive Einsatz der haushaltspolitischen Mittel zur Verwirklichung allgemeiner staatspolitischer Ziele, insbesondere zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts,

<sup>14</sup> Vgl. dazu G. Colm: Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952, S. 527 f.; F. Neumark: Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952, S. 559; F. K. Vialon: Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushalts in der Bundesrepublik, in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 12, 1962, S. 20 f.; H. Haller: Probleme der mittelfristigen Finanzplanung, Konjunkturpolitik 1968, S. 85 ff.

<sup>15</sup> Art. 109 Abs. 2 und 3 GG; §§ 1 und 16 des Stabilitätsgesetzes.

des für erwünscht und realisierbar erachteten Wirtschaftswachstums und des gesellschaftlichen Fortschritts. Da mit der Haushaltsplanung und der Finanzplanung — unbeschadet des unterschiedlichen Zeithorizonts — im wesentlichen die gleichen staatswirtschaftlichen Ziele verfolgt werden, gelten die allgemeinen finanzpolitischen Postulate und materiellen Verhaltensregeln, die für die Haushaltsplanung entwickelt worden sind, im allgemeinen auch für die Finanzplanung.

3. Das Gebot des materiellen Haushaltsgleichgewichts gilt für die Haushaltsplanung und die Finanzplanung. Nur wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört ist, gilt für die Haushaltsplanung dieser Grundsatz nicht; hier können konjunkturpolitische Erfordernisse die Bildung von Fehlbeträgen oder Überschüssen angezeigt erscheinen lassen<sup>16</sup>. Der Finanzplan muß dagegen, wenn er die ihm zugesetzte Ordnungsfunktion erfüllen soll, für die Planungsperiode (nicht unbedingt für die einzelnen Jahre) ausgeglichen sein. Hierbei gelten die Erlöse aus Schuldaufnahmen mit Ausnahme der Betriebsmittelkredite<sup>17</sup> als Einnahmen und die Schuldentilgung als Ausgabe. Allerdings ist ein nach dieser formalen Deckungsregel ausgewiesenes Gleichgewicht noch kein sicheres Indiz für die ökonomische Qualität des Finanzplans; erfahrungsgemäß kann ein materielles Ungleichgewicht durch finanztechnische Ausgleichs- posten verschleiert werden<sup>18</sup>. Deshalb ist die Aussagefähigkeit des Zahlenwerks durch zusätzliche Vorkehrungen zu erhöhen. Wenn im Zuge der allgemeinen Haushaltsreform der außerordentliche Haushalt weg- gefallen und die starre Bindung der Anleiheeinnahmen an bestimmte Ausgaben beseitigt sein wird, ergibt sich ohnehin die Notwendigkeit, in einem besonderen Verfahren klarzustellen, in welcher Weise ein Fehl- bedarf der laufenden Rechnung gedeckt werden soll und in welchem Umfang der Kapitalmarkt ohne Gefährdung der Stabilität und ohne Beeinträchtigung der wachstumsnotwendigen Privatinvestitionen von der öffentlichen Hand in Anspruch genommen werden kann<sup>19</sup>. Zu diesem Zweck soll künftig mit der Vorlage des (ausgeglichenen) Haushaltspans eine Übersicht über den veranschlagten Gesamtfinanzbedarf und seine Deckung verbunden werden, ein „Ausweis der Finanzierungserforder-

<sup>16</sup> Die Haushaltsreform-Vorlage der Bundesregierung hält für die Haushaltsplanung an dem Gebot des materiellen Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich fest (BT-Drucksache V/3040 Tz. 65, 107).

<sup>17</sup> BT-Drucksache V/3040 Tz. 133: Kredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft.

<sup>18</sup> Vgl. dazu insbesondere P. Senf: Budgetüberschüsse und Budgetdefizite, in: Probleme des öffentlichen Budgets, Berlin 1964, S. 11 ff.; W. Dreissig: Zum Begriff des Budgetüberschusses und Budgetfehlbetrages, in: Probleme des öffentlichen Budgets, Berlin 1964, S. 37 ff.

<sup>19</sup> So die Haushaltsreform-Vorlage der Bundesregierung: BT-Drucksache V/3040 Tz 63 ff.

nisse“<sup>20</sup>, der den aus laufenden Einnahmen nicht gedeckten Finanzierungsbedarf und die geplante Deckung dieses Fehlbedarfs, in der Regel also die Höhe des sich aus der Planung ergebenden Anleihebedarfs (im Falle eines Überschusses die zur Schuldentilgung, Rücklagenbildung usw. verfügbaren Mittel) den politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit sichtbar macht. Dies gilt auch für die Finanzplanung.

4. Der Haushaltsplan und der Finanzplan können ihre politische und staatswirtschaftliche Funktion nur dann erfüllen, wenn sie über die der Planung zugrundeliegenden Annahmen und Projektionen, die politischen Programme, die damit verbundenen Kosten und die beabsichtigte Finanzierung, gegebenenfalls über Alternativvorschläge und deren Konsequenzen einen erschöpfenden und übersichtlichen Aufschluß vermitteln. Daher müssen die formalen Ordnungsgrundsätze, deren Befolgung einen möglichst hohen Informationswert der Haushaltsplanung gewährleisten soll, prinzipiell auch für die Finanzplanung gelten.

5. Der von der Regierung beschlossene Finanzplan bildet die Richtschnur und den längerfristigen Orientierungsrahmen für ihre aktuelle Haushaltspolitik; er verlautbart die Maßnahmen, die die Regierung zur Verwirklichung ihrer Ziele für notwendig erachtet, entweder selbst durchführen oder dem Parlament vorschlagen will. Da die Konsequenzen aus der Mehrjahresplanung bei der Gestaltung der Jahreshaushaltspläne gezogen, hier also die langfristigen Programme konkretisiert werden, ist verfahrensmäßig sicherzustellen, daß die jährliche Haushaltspolitik unter Verwertung der durch die Finanzplanung gewonnenen Erkenntnisse in den umfassenden Gesamtrahmen einer längerfristigen Haushaltspolitik eingeordnet wird. Daraus folgt der unmittelbare operativen Zusammenhang zwischen Finanzplanung und Haushaltspolitik<sup>20a</sup>.

#### IV.

Aus diesen Betrachtungen lassen sich für eine Eingliederung des Instituts der Finanzplanung in das System des Haushaltsrechts einige Erkenntnisse ableiten, die im folgenden skizziert werden. Benötigt

---

<sup>20</sup> P. Senf, a.a.O., S. 19.

<sup>20a</sup> Auf der anderen Seite besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen mittelfristiger und langfristiger Planung. Erst der Orientierungsrahmen eines langfristigen Regierungskonzepts ermöglicht eine rationale Finanzplanung auf mittlere Sicht. Ohnehin müssen in wichtigen Aufgabenbereichen (z. B. Verteidigung, Bildungswesen, soziale Sicherheit, Verkehr usw.) die Zielvorstellungen der Regierung über die mittelfristige Planungsperiode hinausreichen. Langfristige strategische Planung, mittelfristige operative Planung und traditionelle Jahreshaushaltspolitik greifen somit als Elemente eines hierarchischen Systems ineinander; die engeren Planungshorizonte werden aus den weiteren Horizontkreisen abgeleitet.

werden, abgesehen von Vorschriften über das Institut als solches und von materiellen Verhaltensnormen, in erster Linie Verfahrensregeln. Die folgenden Hinweise beschränken sich auf das Haushaltsrecht des Bundes, gelten aber — entsprechend abgewandelt — im wesentlichen auch für die Finanzplanung der übrigen Gebietskörperschaften. Dabei wird unterstellt, daß die Gesetzgebungskompetenz des Bundes sich auch auf das Haushaltsrecht der Länder und Gemeinden erstreckt, soweit die Funktionsfähigkeit des Instituts der Finanzplanung einheitliches Recht voraussetzt<sup>21</sup>.

### **1. Grundsatzvorschrift über die Finanzplanung**

§ 9 des Stabilitätsgesetzes verpflichtet die Bundesregierung, als Richtschnur und Orientierungrahmen für ihre Haushaltsführung einen mittelfristigen Finanzplan aufzustellen<sup>22</sup> und dem Parlament vorzulegen; der Finanzplan ist je nach Bedarf, mindestens alljährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuschreiben.

### **2. Materielle Grundsätze der Haushaltsführung**

Das Haushaltsrecht enthält im wesentlichen Verfahrensregeln, deren Beachtung eine geordnete Haushaltsführung und eine wirksame Haushaltskontrolle erleichtern soll, und nur vereinzelt materielle Normen, die die Qualität der Haushaltsführung selbst zum Gegenstand haben. Solche Verhaltensregeln sind das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 26 Abs. 1 RHO), die Vorschrift, den Einsatz der öffentlichen Mittel auf die Befugnisse, Aufgaben und Verpflichtungen des Gemeinwesens zu beschränken (§ 17 RHO) sowie neuerdings das Verfassungsgebot, die Haushaltsführung an „den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zu orientieren (Art. 109 Abs. 2 GG), authen-

<sup>21</sup> Die Haushaltsreform-Vorlage der Bundesregierung erstrebt mit der Ergänzung des Art. 109 Abs. 3 GG eine Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf Grundsätze des Länderhaushaltsrechts (BT-Drucksache V/3040 Tz. 100, 101). Darüber hinaus sollte der Bund die Befugnis erhalten, für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindeverbände) Rahmenvorschriften zu erlassen (Art. 75 GG). Die Vereinheitlichung des Haushaltsrechts ist insbesondere erwünscht als wichtige Voraussetzung, daß die öffentlichen Gebietskörperschaften dem Verfassungsgebot entsprechen können, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art. 109 Abs. 2 GG).

<sup>22</sup> Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 des Stabilitätsgesetzes sind im Finanzplan „Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen, gegebenenfalls durch Alternativrechnungen“. Diese Formulierung erweckt den Eindruck, die mittelfristige Haushaltspolitik erschöpfe sich in der Anpassung an die gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten; die programmatische Funktion des Finanzplans kommt nicht zum Ausdruck.

tisch kommentiert durch die Gesetzesvorschrift, die haushaltspolitischen Maßnahmen so zu treffen, „daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“ (§ 1 Satz 2 des Stabilitätsgesetzes)<sup>23</sup>. Als Leitsätze einer rationalen Politik bestimmen diese allgemeinen staatswirtschaftlichen Postulate auch den sachlichen Gehalt der im Rahmen der Finanzplanung zu treffenden Entscheidungen. Entsprechendes gilt für die etatrechtlichen Vorschriften, mit denen angestrebt wird, eine höhere Rationalität des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses zu erreichen. Dazu gehören insbesondere Organisations- und Verfahrensregeln über die Erarbeitung und Anwendung operationaler Wirtschaftlichkeitskriterien zur Auswahl alternativer Projekte, wie sie etwa in dem umfassenden, 1965 für die Bundesbehörden der Vereinigten Staaten eingeführten Planning-Programming-Budgeting System entwickelt worden sind<sup>24</sup>. Die hier sich bietenden Möglichkeiten, die ökonomische Qualität der haushaltspolitischen Bewilligungspraxis zu steigern, würden, wenn sie im Zuge der Haushaltsreform auch in der Bundesrepublik genutzt werden, für die Technik und die Wirksamkeit der Mehrjahresplanung besondere Bedeutung gewinnen.

### 3. Formelle Grundsätze der Haushaltsführung

Die für die öffentliche Finanzwirtschaft wesentlichen und unabdingbaren Erfordernisse der Wahrheit, Übersichtlichkeit und Nachprüfbarkeit haben zu allgemeinen Budgetprinzipien geführt, die, soweit sie Inhalt und Form des Haushaltsplans und seine Vorbereitung betreffen, auch für die Finanzplanung maßgebend sind; es handelt sich insbesondere

---

<sup>23</sup> Zur verfassungsrechtlichen Problematik dieser Vorschrift vgl. K. Stern: Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, DÖV 1967, S. 657; K. H. Biedenkopf: Rechtsfragen der konzentrierten Aktion, BB 1968, S. 1005 ff.; Institut „Finanzen und Steuern“, Brief 110, S. 29 ff.

<sup>24</sup> Es handelt sich um ein Management-Konzept, das langfristige Zielvorstellungen, mittelfristige Programme und jährliche Haushaltsdispositionen miteinander verbindet; auf der Grundlage von System- und Kosten/Nutzen-Analysen werden für einzelne Projekte oder Projektkategorien ökonomisch bewertete und laufend zu überprüfende Alternativen erarbeitet und damit der Regierung und dem Parlament für ihre Haushaltspolitik rationale Entscheidungsunterlagen geliefert (vgl. dazu M. L. Weidenbaum, Economic Analysis and Government Expenditures Decisions, Finanzarchiv 1966, S. 464 ff.; G. Elsholz, Cost-Benefit Analysis, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1967, S. 288 ff.; K. Seemann, Neuere Aspekte der Finanzpolitik . . ., Die Verwaltung 1968, S. 288 ff.; H. Reinermann, PPBS, neues Managementkonzept . . ., Der Volkswirt 1968, Nr. 46). Die Haushaltsreform-Vorlage der Bundesregierung sieht vor, daß die Bewilligung bestimmter finanziell bedeutsamer Vorhaben von Nutzen/Kosten-Untersuchungen abhängig gemacht werden kann (BT-Drucksache V/3040 Tz. 149).

um die Grundsätze der Öffentlichkeit, der Vorherigkeit, der Einheit, der Vollständigkeit, der Genauigkeit, der Klarheit und des Bruttonachweises<sup>25</sup>. Diese „klassischen“ Budgetprinzipien werden auch im Rahmen einer Modernisierung des Haushaltsrechts ihre Bedeutung im wesentlichen behalten. Soweit das Haushaltsrecht für bestimmte Tatbestände oder unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen von diesen Grundsätzen zuläßt, gilt dies in der Regel auch für den Finanzplan<sup>26</sup>.

Die formellen Ordnungsgrundsätze sind durch folgende Regelungen zu konkretisieren oder zu ergänzen:

a) Bestimmung der Planungsperiode:

Sie beträgt nach § 9 des Stabilitätsgesetzes 5 Jahre; die für die einzelnen Jahre zu veranschlagenden Einnahmen und Ausgaben sind je gesondert und in einer Fünfjahressumme auszuweisen.

b) Periodenmäßige Abgrenzung bei der Darstellung der Finanzvorgänge:

Da nach geltendem Haushaltsrecht die wirtschaftliche Zugehörigkeit der Einnahmen und Ausgaben über die zeitliche Zuordnung entscheidet, werden nicht verausgabte Mittel aus übertragbaren Bewilligungen (Reste) beim Rechnungsabschluß berücksichtigt, d. h. wie Istausgaben

---

<sup>25</sup> Auf eine Darstellung dieser Haushaltsgrundsätze kann hier verzichtet werden. Vgl. dazu F. Neumark: Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952, S. 572 ff.; U. Schleehaupf: Zur Realisierung der verfassungsrechtlichen Budgetprinzipien, Finanzarchiv, N. F., Bd. 25, S. 247 ff.; W. Patzig, a.a.O., S. 6 ff.; Botschaft des Schweizerischen Bundesrats an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzaushalt v. 21. Februar 1968, Drucksache 9365, S. 13 ff.

<sup>26</sup> Abweichend von den Grundsätzen der Vollständigkeit und Einheit des Haushalts werden die Betriebe und Sondervermögen des Bundes nicht in vollem Umfange haushaltspflichtig nachgewiesen (Art. 110 Abs. 4 GG, §§ 9 a bis c, 15 RHO). In die Finanzplanung sollten jedoch möglichst auch die großen parafiskalischen Einrichtungen und Anstalten, z. B. Bundesbahn, Bundespost, Sozialversicherungsträger usw. einbezogen werden (vgl. dazu BT-Drucksache V/3040 Tz. 267). Eine bemerkenswerte Abweichung vom Erfordernis des Bruttonachweises empfiehlt die Bundesregierung in ihrer Haushaltsreform-Vorlage für die Veranschlagung der Einnahmen aus Krediten und der Ausgaben zur Schuldentlastung (BT-Drucksache V/3040 Tz. 165). Mit dem Hinweis, daß nur der Saldo zwischen Kreditaufnahme und Kreditrückzahlung, also jeweils die Neuverschuldung haushaltspflichtig und gesamtwirtschaftlich von Bedeutung sei, ist jedoch die Durchbrechung des Bruttoprinzips, das der Transparenz der Haushaltswirtschaft dient, schwerlich zu rechtfertigen, zumal auch das Volumen und die Struktur der Gesamtverschuldung und deren Veränderungen für die Beurteilung des Etateinfusses auf den Kapitalmarkt und die Gesamtwirtschaft bedeutsam sein können (vgl. hierzu die Stellungnahme des Bundesrats, a.a.O., S. 74; Institut „Finanzen und Steuern“, Brief 110, S. 3 ff.; Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Stellungnahme Nr. 2 zur Reform des Haushaltsrechts, S. 8). Die Entwicklung der Nettoverschuldung des Bundes kann in den Begleitübersichten zum Haushaltsplan dargestellt und erläutert werden.

behandelt (§§ 30, 68, 75, 77 Nr. 3 RHO), was zur Folge hat, daß der daraus resultierende Kassenbedarf unsichtbar die finanziellen Dispositionen des folgenden Haushaltsjahres überschattet<sup>27</sup>. Die neuere Haushaltsrechtsentwicklung neigt deshalb zum Fälligkeitsprinzip; hiernach werden dem einzelnen Haushalt Jahr nur die in dieser Periode geleisteten Zahlungen zugeordnet (Istsabschluß), verbleibende Reste beim Abschluß außer Betracht gelassen und Verpflichtungsermächtigungen zu Lasten späterer Haushaltjahre ausgewiesen<sup>28</sup>. Auch die Finanzplanung sollte entsprechend verfahren, nur die kassenwirksamen Finanzvorgänge für die einzelnen Jahre veranschlagen und finanzielle Folgewirkungen, die über die Planungsperiode hinausreichen, gesondert darstellen.

c) Gliederung des Finanzplans:

Von großer Bedeutung sind die Vorschriften über das Gliederungsschema und die Einordnung der Plandaten; denn von der Gruppierung der darzustellenden Finanzvorgänge hängen Transparenz und Übersichtlichkeit, mithin der Informationswert des Finanzplans entscheidend ab. Die Programm- und Rangordnungsentscheidungen erfordern eine Gliederung nach Aufgabenbereichen entsprechend der Systematik der Finanzstatistik („Funktionenplan“<sup>29</sup>), die Beurteilung der Etatvollzugseffekte auf den Wirtschaftskreislauf eine Gliederung nach ökonomischen Einnahme- und Ausgabekategorien, korrespondierend mit dem Staatskonto der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung („Gruppierungsplan“<sup>30</sup>). Ein Haushaltsquerschnitt ermöglicht die tabellarische Kombination beider Gliederungssysteme, die technisch so zu gestalten sind, daß sie interregionale und internationale Budgetvergleiche gestatten<sup>31</sup>.

Die funktionale Gliederung soll erkennen lassen, welche Aufgaben geplant und welche Kosten damit verbunden sind (Programmeffekt). In diesem System sind die einmaligen und fortdauernden Ausgaben einer Aufgabe, die Investitionsausgaben und die laufenden Folgekosten eines Programmvorhabens im Zusammenhang darzustellen. Inwieweit benachbarte Funktionskategorien global zusammengefaßt oder Einzelprojekte gesondert ausgewiesen werden, richtet sich nach dem Informationsbedürfnis im Einzelfall; mit zunehmender zeitlicher Distanz vom Ausgangsjahr wird der Spezialisierungsgrad abnehmen. Entscheidend für die Einordnung ist der Sachzusammenhang und nicht die Ressortzuständigkeit. Grundsätzlich gilt auch für den Finanzplan die allgemeine Regel,

<sup>27</sup> Vgl. dazu H. C. Korff: Der Bundeshaushalt und seine Schatten, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1964, S. 887 ff., 905 ff.

<sup>28</sup> So die Haushaltsreform-Vorlage der Bundesregierung: BT-Drucksache V/3040 Tz. 67 ff.

<sup>29</sup> BT-Drucksache V/3040 Tz. 31.

<sup>30</sup> BT-Drucksache V/3040 Tz. 30.

<sup>31</sup> BT-Drucksache V/3040 Tz. 32.

daß Ausgaben für einen und denselben Zweck nicht unter verschiedenen Positionen ausgewiesen werden sollen (§ 18 RHO)<sup>32</sup>.

Die ökonomische Gliederung nach Einnahme- und Ausgabearten soll die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der öffentlichen Finanzvorgänge erkennen lassen, insbesondere ihren Einfluß auf Verbrauch, Investition und Außenbeitrag, Einkommens- und Vermögensverteilung, Liquidität und Kapitalmarkt usw. Die herkömmliche Unterteilung nach ordentlichem und außerordentlichem Haushalt entfällt; notwendig ist dagegen, die vermögenswirksamen Transaktionen, die Einkommensübertragungen und den Schuldendienst im Gruppierungsplan besonders auszuweisen und die auslandswirksamen Einnahmen und Ausgaben kenntlich zu machen<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Für das funktionale Gliederungsschema kommen etwa folgende Hauptkategorien, die noch zu unterteilen sind, in Betracht (vgl. dazu auch Finanzbericht S. 432 ff.):

- Allgemeine Dienste (dazu gehören: Politische Führung, Auswärtiges, Öffentliche Sicherheit, Rechtswesen, Innere Verwaltung, Finanzverwaltung)
- Verteidigung und Zivilschutz
- Ausbildung und Kulturelle Angelegenheiten (Unterricht, Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Kirchliche Angelegenheiten)
- Soziale Sicherheit (Versicherung, Versorgung, Fürsorge, Familienhilfe, Wiedergutmachung, Lastenausgleich)
- Volksgesundheit (Krankenhauswesen, Sport, Erholung)
- Wohnungs- und Siedlungswesen (Städtebau, Kommunale Dienste)
- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- Wirtschaftsförderung (Energie, Wasserwirtschaft, Küstenschutz, Regionalpolitik, Beteiligung an Wirtschaftsunternehmen)
- Verkehr (Straßen, Wasserstraßen, Luftfahrt, Bahnen, Post, Nachrichtenwesen)
- Allgemeine Finanzwirtschaft (Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Schulden, Finanzausgleich)

Das Gliederungsschema kann seinen Zweck nur dann erfüllen, wenn durch Begriffsbestimmungen, Veranschlagungsrichtlinien, Erläuterungen usw. dafür gesorgt wird, daß die Finanzvorgänge richtig und einheitlich eingeordnet werden. Auch bei richtiger Einordnung kann die interministerielle oder interregionale Vergleichbarkeit des Zahlenwerks durch unterschiedliche Rechts- und Eigentumsverhältnisse, unterschiedliche Organisationsformen, unterschiedliche Finanzierungsmethoden und dgl. stark beeinträchtigt werden; auf solche Tatbestände ist in den Erläuterungen besonders hinzuweisen. Doppelzählungen (innerstaatlicher Verkehr usw.) sind nach einheitlichen Methoden zu eliminieren.

<sup>33</sup> Für das ökonomische Gliederungsschema kommen etwa folgende Hauptkategorien, die noch zu unterteilen sind, in Betracht (vgl. dazu auch Finanzbericht S. 430 f.):

- Einnahmen
- Steuern
- Gebühren und Beiträge
- Erwerbseinkünfte und Entgelte für Güter und Dienste
- Zuweisungen von anderen Gebietskörperschaften und Anstalten
- Sonstige laufende Zuweisungen
- Zinsen und Einnahmen aus Beteiligungen
- Sonstige laufende Einnahmen
- Darlehensrückflüsse
- Veräußerungserlöse

d) Erläuterung des Finanzplans:

Der Informationswert des Finanzplans hängt ferner ab von der inhaltlichen und formalen Qualität des Erläuterungberichts, der das Parlament (und damit auch die Öffentlichkeit) befähigen soll, sich über die der Planung zugrundeliegenden Tatbestände und Entwicklungsaussichten, über das Ausmaß und die Grenzen der politischen Gestaltungsmöglichkeiten sowie über die Erwägungen, die den Regierungsprogrammen zugrundeliegen, so umfassend und zuverlässig zu unterrichten, daß die Regierungsüberlegungen nachvollzogen und sachgerechte politische Entscheidungen getroffen werden können. Ein solcher Bericht, den die Regierung alljährlich mit der Vorlage des Finanzplans zu veröffentlichen hat<sup>34</sup>, sollte u. a. enthalten:

- eine Diagnose der gesamtwirtschaftlichen Ausgangslage;
  - eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Finanzwirtschaft mit Angaben über Vermögen, Schulden, langfristige Verpflichtungen, Vorbelastungen künftiger Jahre u. dgl.;
  - eine Erläuterung der politischen und wirtschaftlichen Ziel- und Prioritätsvorstellungen, soweit sie im Finanzplan zum Ausdruck kommen, und der angestrebten Zielkombination;
  - eine Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die Planungsperiode<sup>35</sup> mit Erläuterung der Prämissen, Rahmenbedingungen, Unsicherheitsfaktoren, gegebenenfalls mit Alternativrechnungen;
- 
- Zuweisungen für Investitionen
  - Schuldaufnahmen
  - Entnahmen aus Rücklagen
  - Überschüsse aus Vorjahren
- Ausgaben
- Personalausgaben
  - Käufe von Gütern und Diensten
  - Zuweisungen an andere Gebietskörperschaften und Anstalten
  - Renten und Unterstützungen
  - Sonstige laufende Übertragungen
  - Zinsen
  - Tilgung
  - Sonstige laufende Ausgaben
  - Sachinvestitionen
  - Erwerb von Beteiligungen
  - Darlehen und Zuweisungen für Investitionen
  - Zuführung an Rücklagen
  - Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren
- Die Schlußbemerkungen der Fußnote 32 gelten auch für dieses Gliederungsschema.

<sup>34</sup> Der hier befürwortete Finanzplanungsbericht enthält Elemente des vom Bundesministerium der Finanzen alljährlich herausgegebenen Finanzberichts und des in § 2 des Stabilitätsgesetzes vorgeschriebenen Jahreswirtschaftsberichts, bezogen auf den Planungszeitraum von fünf Jahren.

<sup>35</sup> Programmatische Erklärung über die voraussichtliche und angestrebte Entwicklung der Faktoren, die auf die Entstehung und Verwendung des Sozialprodukts und die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsbedingungen einwir-

- eine Erläuterung der (mit der gesamtwirtschaftlichen Projektion korrespondierenden) Einnahme- und Ausgabeschätzungen für die Planungsperiode, zusammengefaßt in größeren Kategorien, des Dekkungsplans (Finanzierungsübersicht)<sup>36</sup> und des sich daraus ergebenen Aktionsspielraums für die mittelfristige Politik;
- eine Darstellung und Begründung der Aktionsprogramme, soweit sie von früheren Programmen abweichen, der zu ihrer Verwirklichung geplanten Maßnahmen, gegebenenfalls der Alternativprogramme und -maßnahmen mit Erläuterung der angewendeten Auswahlkriterien und der politischen, ökonomischen und staatswirtschaftlichen Konsequenzen der geplanten oder zur Diskussion gestellten Maßnahmen.

#### 4. Zusammenhang zwischen Finanzplanung und Haushaltplanung

Erst durch die Verabschiedung des Jahreshaushalts wird das Konzept des Finanzplans sachlich und zeitlich konkretisiert, zugleich auf den neuesten Stand gebracht und entsprechend berichtigt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, beide Pläne verfahrensmäßig zu synchronisieren und die jährliche Korrektur und Fortschreibung des Finanzplans, seine Verabschiedung im Kabinett und seine Einbringung im Parlament zeitlich mit der Vorbereitung und Vorlage des Haushaltspans zu verbinden<sup>37</sup>; dies trägt auch dazu bei, die Ressortverhandlungen und die jährliche Etatdebatte im Parlament stärker auf die langfristigen Aspekte der öffentlichen Finanzwirtschaft und die großen Fragen der Staatspolitik zu konzentrieren. Ein einheitliches Kennziffersystem muß sicherstellen, daß das funktional und ökonomisch gegliederte Zahlenwerk des Finanzplans mit dem institutionell gegliederten Zahlenwerk des Haushaltspans durch gegenseitige Verweisungen verbunden werden kann, damit das Parlament in der Lage ist, bei der Verabschiedung des Jahreshaushalts — denn hier werden die politischen Entscheidungen getroffen — die längerfristigen Auswirkungen seiner Beschlüsse zu erkennen und das Mehrjahreskonzept der Regierung zu berücksichtigen.

Aus dem verfahrensmäßigen Zusammenhang zwischen Finanzplanung und Haushaltspplanung folgt auch die Notwendigkeit, innerhalb der Regierung die Ressortverantwortung für beide Pläne in einer Hand zu vereinigen. Dementsprechend bestimmt § 9 Abs. 2 des Stabilitätsgesetzes, daß der Entwurf des Finanzplans vom Bundesminister der Finanzen<sup>38</sup>

---

ken; dazu gehört auch eine Projektion der Geldvermögensbildung und des gesamtwirtschaftlichen Kreditbedarfs. Hier wird der unmittelbare Zusammenhang zwischen mittelfristiger Zielprojektion und mittelfristiger Finanzplanung deutlich (vgl. dazu Finanzbericht S. 116 ff.).

<sup>36</sup> Finanzbericht, S. 426 ff.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu § 2 Abs. 2 des Entwurfs des Haushaltsgegrundsätzegesetzes (BT-Drucksache V/3040 Tz. 141).

aufgestellt, der Finanzplan selbst von der Bundesregierung beschlossen wird. Das Widerspruchsrecht des Bundesfinanzministers (§ 21 Abs. 3 RHO, § 26 der Geschäftsordnung der Bundesregierung) bezieht sich auf alle „Fragen von finanzieller Bedeutung“ und somit auch auf die im Rahmen der Finanzplanung zu fassenden Regierungsbeschlüsse<sup>38a</sup>.

### 5. Integrierte Finanzplanung im Bundesstaat

Das Stabilitätsgesetz hat das Institut der Finanzplanung nur für den Bund und die einzelnen Länder eingeführt (§§ 9, 14), ohne eine entsprechende Vorschrift an die Gemeinden zu richten<sup>39</sup> und ohne eine Konsolidierung der Einzelpläne zu einem integrierten Gesamtplan vorzusehen. Die Haushaltsreformvorlage der Bundesregierung stellt insofern einen Fortschritt dar, als sie der Erkenntnis Rechnung trägt, daß die Finanzplanung im Bundesstaat, wenn sie ihren Orientierungszweck erfüllen soll, nicht auf Teilausschnitte des Gesamthaushalts beschränkt werden kann, sondern eine umfassende Übersicht über den Gesamtkomplex der öffentlichen Finanzwirtschaft vermitteln muß<sup>40</sup>. Die integrierte Finanzplanung erfordert eine ständige loyale Zusammenarbeit der im Bundesverband vereinigten Hoheitsräger. Da die Planungsinitiative und haushaltspolitische Primärverantwortung bei den beteiligten Gebietskörperschaften verbleiben, ist es notwendig, das Verfahren des Informationsaustauschs, des Zusammenwirkens, der Willensbildung u. dgl. eindeutig zu regeln und dafür geeignete Einrichtungen zu schaffen. Dazu gehört auch, für die Homogenität und Konsistenz des zu verarbeitenden Zahlenmaterials zu sorgen, also durch Richtlinien sicherzustellen, daß alle an der Finanzplanung beteiligten Stellen ihren Voranschlägen einheitliche Tatbestände, Prämisse, Maßstäbe und Globalziele zugrundelegen. Ebenso müssen die Gliederungssystematik und weitgehend auch das Erläuterungsschema für alle Beteiligten einheitlich sein.

Die Bundesregierung schlägt im Rahmen der Haushaltsreform vor, den vor einiger Zeit durch Verwaltungsvereinbarung errichteten, aus politi-

<sup>38</sup> Die langfristige Planung der Staatspolitik, in die sich die mittelfristige Finanzplanung einzufügen hat, sollte dagegen von einem Planungsstab vorbereitet werden, der dem Regierungschef direkt unterstellt ist.

<sup>39a</sup> Die Haushaltsreform-Vorlage der Bundesregierung sieht — ohne Begründung — einen Abbau der Sonderstellung vor, die die Haushaltswirtschaft gegenwärtig dem Bundesfinanzminister im Kabinett einräumt (vgl. dazu Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, a.a.O., S. 7).

<sup>39</sup> Aus § 16 des Stabilitätsgesetzes folgt nicht die Verpflichtung der Gemeinden, ihrer Haushaltswirtschaft eine mittelfristige Finanzplanung zugrunde zu legen.

<sup>40</sup> Dazu K. M. Hettlage: Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, Finanzarchiv 1968, S. 245 ff.; H. Haller: Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, Finanzarchiv 1968, S. 255 ff.; ders.: Probleme der mittelfristigen Finanzplanung, Konjunkturpolitik 1968, S. 87 ff.; H. Fischer-Menshausen, a.a.O., S. 87 ff.; BT-Drucksache V/3040 Tz. 47 ff.

schen Repräsentanten des Bundes, der Länder und der Gemeinden bestehenden Finanzplanungsrat gesetzlich zu institutionalisieren. Damit soll eine Plattform zum Informationsaustausch, zur Erörterung der verschiedenen Prioritätsvorstellungen und zur gemeinsamen Willensbildung geschaffen werden mit dem Ziel, die Haushaltspolitik der Einzelverbände in der großen Linie aufeinander abzustimmen und an den gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten und Erfordernissen zu orientieren<sup>41</sup>. Der Finanzplanungsrat soll die Aufgabe erhalten, für die notwendige Einheitlichkeit der Planvorbereitung zu sorgen, den Informations- und Meinungsaustausch zu fördern und gegenüber den hier vertretenen Regierungen und Parlamenten Empfehlungen zur materiellen Koordinierung der bundesstaatlichen Haushaltspolitik auszusprechen und sich für eine sachgerechte Rangordnung der Aufgaben einzusetzen<sup>42</sup>. Diese Empfehlungen können freilich die Regierungen und Parlamente der beteiligten Gebietskörperschaften nicht binden, weil das bundesstaatliche Verfassungssystem kein zentrales übergeordnetes Entscheidungsorgan kennt, das über die Haushaltspolitik des Bundes, der Länder und Gemeinden abschließend und für alle Partner verbindlich befinden könnte. Der Finanzplanungsrat kann aber die angestrebte Koordinierung der bundesstaatlichen Haushaltspolitik, wenn er sie auch nicht durchsetzen kann, entscheidend fördern. Ein geregeltes Verfahren der gegenseitigen Information und Zusammenarbeit befähigt die beteiligten Hoheitsträger, im Laufe der Zeit gemeinsame Vorstellungen über die künftige staatswirtschaftliche Entwicklung und die anzustrebenden und realisierbaren Ziele zu entwickeln, die zwischen einzelnen Plänen bestehenden Divergenzen aufzudecken und zu erörtern, Überschneidungen und Unvereinbarkeiten durch einen sachgerechten Interessenausgleich zu überwinden und ihre Haushaltspolitik an den übergeordneten Zielen und Erfordernissen des Gesamtstaats (§ 1 des Stabilitätsgesetzes) zu orientieren. Auch wenn die Verständigung nicht voll gelingt, wird der institutionalisierte Zwang zu fortlaufendem Gedankenaustausch und gegenseitiger Rücksichtnahme schließlich stabilisierend und koordinierend wirken<sup>43</sup>. Unbeschadet ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit werden daher die Empfehlungen des Finanzplanungsrats als haushaltswirtschaftliche Leitlinien auf Grund ihrer sachlichen Überzeugungskraft mit der Zeit ein solches politisches Gewicht erhalten, daß sie von den beteiligten Regierungen und Parlamenten nicht mehr ignoriert und nicht ohne besondere Rechtfertigung außer Betracht gelassen werden können.

<sup>41</sup> BT-Drucksache V/3040 Tz. 265 ff., Finanzbericht S. 135 ff.

<sup>42</sup> Dazu H. Fischer-Menshausen: Bemerkungen zur Diskussion über die Finanzreform, Wirtschaftsdienst 1968, S. 498 ff.

<sup>43</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Wirtschaftliche Vorausschau auf mittlere Sicht, Gutachten Bd. 6, Göttingen 1966, S. 50.

Im technischen Sinne kann von einer gemeinsamen Finanzplanung nur dann gesprochen werden, wenn die Einzelpläne der beteiligten Gebietskörperschaften so einander gegenübergestellt und zusammengefaßt werden, daß ein vollständiges, übersichtliches und aussagefähiges Gesamtbild der öffentlichen Finanzwirtschaft für die Planungsperiode entsteht und in diesem Rahmen die differenzierten Einzelpläne miteinander verglichen, erörtert und beurteilt werden können<sup>44</sup>. Als politisches, aus den zuständigen Bundes- und Landesministern gebildetes Gremium<sup>45</sup> kann der Finanzplanungsrat eine solche Konsolidierungsaufgabe nicht selbst übernehmen. Allein die Bundesregierung ist in der Lage, auf der Grundlage der Beratungsergebnisse des Planungsrats einen umfassenden, die Einzelpläne integrierenden bundesstaatlichen Gesamtplan aufzustellen, dem Parlament (Bundestag und Bundesrat) vorzulegen und dort zu vertreten. Sie muß hierzu durch eine gesetzliche Vorschrift ermächtigt und verpflichtet werden<sup>46</sup>.

Wird der Bundesregierung diese Aufgabe übertragen, hat sie sich bei der Vorbereitung des integrierten Finanzplans mit den Empfehlungen des Finanzplanungsrates auseinanderzusetzen. In der Regel wird sie diese Empfehlungen übernehmen, ist dazu aber nicht verpflichtet; sie bedarf zur Planaufstellung nicht der Zustimmung des Rates. Denn der Gesamtfinanzplan als solcher ist ein Akt der Bundesexekutive und politisch allein von ihr zu verantworten. Daß alle Beteiligten sich auf ein gemeinsames Plankonzept einigen, ist zwar (als Idealziel) anzustreben, aber für das Zustandekommen des integrierten Finanzplans nicht wesentliche Voraussetzung. Die Bundesregierung bringt in dem von ihr erarbeiteten Finanzplan nicht die Vorstellungen eines Bund/Länder-Gremiums, sondern (und zwar auch, soweit er sich auf die Länder- und Kommunalfinanzen bezieht) ihr eigenes haushaltspolitisches Konzept zum Ausdruck; dieses Konzept kann von den Finanzplänen der anderen Partner abweichen, sofern darüber im Finanzplanungsrat keine Einigung erzielt worden ist. Da die Bundesregierung auf Grund ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung bei der Gestaltung ihres Aktionsprogramms die Aufgaben der Länder und Gemeinden und deren Finanzierungsbedürfnisse mit zu berücksichtigen hat, gehört es zu ihren verfassungsmäßigen Pflichten, im Rahmen ihrer längerfristigen Planung auch über die (mögliche und erwünschte) Entwicklung der Länder- und Kommunalfinanzen Überlegungen anzustellen, im Rah-

<sup>44</sup> Im Rahmen der funktionalen Gliederung sind die korrespondierenden Funktionen des Bundes, der Länder und der Gemeinden im Zusammenhang darzustellen; die Zugehörigkeit einer Aufgabe zu einer bestimmten Hoheitsebene ist für die Eingliederung unerheblich und nur in den Erläuterungen zu vermerken.

<sup>45</sup> BT-Drucksache V/3040 Tz. 265.

<sup>46</sup> Eine solche Verpflichtung besteht zur Zeit nicht und ist auch in der Haushaltssreform-Vorlage der Bundesregierung nicht vorgesehen.

men ihrer Aufgaben und Befugnisse sich für die Sicherstellung des Länder- und Kommunalbedarfs einzusetzen und somit auch ein eigenes Konzept über die sachgerechte Rangordnung der Bundes-, Länder- und Kommunalaufgaben zu erarbeiten. Dieses (im Finanzplan zu verlautbarenden) Konzept ist zwar für die Länder und Gemeinden nicht verbindlich, aber von unschätzbarem Informationswert, weil die anderen Gebietskörperschaften mit dieser umfassenden und authentischen Orientierung überhaupt erst die Möglichkeit erhalten, über wesentliche Fragen des föderativen Innenverhältnisses — etwa über die vertikale Rangordnung und die damit zusammenhängenden Finanzausgleichsfragen — eine fundierte Sachdiskussion mit den Bundesorganen zu führen, die ihrerseits ebenfalls mit dem integrierten Finanzplan eine umfassende (zur Zeit nicht verfügbare) Information über die Länder- und Kommunalfinanzen erhalten. Es liegt auf der Hand, daß die Verbesserung der beiderseitigen Informationen dem gegenseitigen Verständnis dient und zur Versachlichung der Auseinandersetzungen im Bund/Länder-Verhältnis beiträgt.

Einer gesetzlichen Regelung bedarf auch die Frage, wie weit der Kreis der Planungsbeteiligten gezogen und ob für eine Übergangszeit der Kommunalbereich auf die größeren Städte beschränkt werden soll. Auf weitere Sicht ist anzustreben, die Gemeinden und die größeren fiskalischen Anstalten und Einrichtungen in die bundesstaatliche Finanzplanung einzubeziehen<sup>47</sup>.

## 6. Stellung der Legislative im System der Finanzplanung

Da das Parlament nur Adressat des Finanzplans ist und an seiner Aufstellung nicht mitwirkt, kann durch die Vorlage eines solchen Plans die parlamentarische Entschließungsfreiheit nicht eingeschränkt werden. De lege ferenda stellt sich jedoch die Frage, ob einem Finanzplan, den die Regierung dem Parlament offiziell vorgelegt hat, jegliche rechtliche Wirkung auf das parlamentarische Beschlußverfahren versagt bleiben soll. Der sachliche Informationsgehalt eines sorgfältig erarbeiteten Regierungskonzepts hat auch in der parlamentarischen Demokratie solches Gewicht, daß es vom Parlament nicht außer Betracht gelassen werden kann. Für die parlamentarische Willensbildung liegt der Wert des Finanzplans in der sachlichen und zeitlichen Erweiterung des Entscheidungshorizonts, in der umfassenderen Orientierung über die finanzwirtschaftlichen Zusammenhänge und über die Spannweite des politischen Aktionsspielraums für die übersehbare Zukunft. Mit dieser Information wird das Parlament befähigt und verpflichtet, alle miteinander konkurrierenden Anforderungen und die insgesamt verfügbaren Res-

---

<sup>47</sup> BT-Drucksache V/3040 Tz. 48.

sourcen unter längerfristigen Aspekten simultan zu bewerten und gegen-einander abzuwägen, sich mit unvereinbaren Forderungen und Zielen auseinanderzusetzen und unter mehreren Alternativen zu wählen. Die Regierung trifft mit ihrem Aktionsprogramm nur eine erste Auswahl unter einer Vielzahl denkbarer Alternativen; sie bietet einen Lösungsvorschlag<sup>48</sup>, über den das Parlament — in der Regel bei der Verabschie-dung des Jahreshaushalts — die abschließende Entscheidung trifft. Dabei hat das Parlament allerdings zu berücksichtigen, daß der ausgeglichene Finanzplan ein komplexes System darstellt, dessen Einzelbestandteile so miteinander verflochten und aufeinander bezogen sind, daß die Ver-änderung eines oder mehrerer Elemente regelmäßig die Notwendigkeit einer entsprechenden Korrektur anderer Elemente auslöst. Aus dem Sinn und Zweck der Finanzplanung folgt, daß das Parlament, wenn es sich mit seinen Beschlüssen von dem ausgewogenen Regierungskonzept distanziert, dann auch die Konsequenzen bejahen muß, die sich daraus für den nachhaltigen Ausgleich des Finanzplans ergeben. Bevor daher das Parlament abweichende Beschlüsse faßt, die das Gleichgewicht des Finanzplans gefährden, etwa Zusatzbewilligungen oder Einnahmesenkun-gen beschließt, sollte es gehalten sein, sich mit den im Finanzplan verlaut-barten Regierungsvorstellungen förmlich auseinanderzusetzen und darüber schlüssig zu werden, wie und wann der Ausgleich des Finanzplans innerhalb der Planungsperiode anderweitig herbeigeführt werden kann. Erst ein solcher Einbau des Instituts der mittelfristigen Finanzplanung in das Verfahren der parlamentarischen Willensbildung macht es zu einem wirksamen Instrument moderner Haushaltspolitik.

Für die Haushaltsplanung gilt die hier einschlägige Schutzvorschrift des Art. 113 GG; sie macht Beschlüsse des Parlaments, die gegenüber dem Haushaltsplan zu Mehrausgaben führen, von der Zustimmung der Bundesregierung abhängig<sup>49</sup>. Die Vorschrift gilt zwar auch für Bewilligungen, die erst für die Folgezeit zu finanziellen Mehrbelastungen füh-ren; aber sie versagt in der Praxis, weil es für die Zukunft bisher an einem quantitativen Orientierungsrahmen gefehlt hat; auch die in § 96 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Bundestages dem Haushaltssausschuß vorbehaltene Prüfung von Finanzvorlagen bezieht sich nur „auf ihre Vereinbarkeit mit dem Haushaltsplan und der Haushaltsslage“, worunter in ständiger Praxis der laufende Jahreshaushalt verstanden wird<sup>50</sup>. Mit

<sup>48</sup> Oder, wenn der Finanzplan Alternativprogramme vorsieht, eine begrenzte Zahl von diskutablen Lösungsvorschlägen.

<sup>49</sup> Die Vorschrift hat sich bekanntlich in der politischen Praxis als unvoll-ständig und unwirksam erwiesen; sie soll deshalb im Rahmen der Haushalts-reform neu gestaltet und zu einem brauchbaren Instrument entwickelt werden. Vgl. dazu Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutsch-land, Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1966, Tz. 195 ff.; BT-Drucksache V/3040 Tz. 88 ff., 115 ff.

<sup>50</sup> Institut „Finanzen und Steuern“, Brief 76, S. 32 f.; BT-Drucksache V/114.

diesen Kautelen können weder eine finanzwirtschaftliche Ordnung auf längere Sicht noch eine zielstrebige und konstruktive Politik gesichert werden. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit besteht ein Bedürfnis für praktikable Rechtsbehelfe gegenüber Parlamentsbeschlüssen, die sich zwar noch in den finanziellen Grenzen des Jahreshaushalts halten, aber den im mittelfristigen Finanzplan ausgewiesenen Finanzierungsrahmen überschreiten und für die Zukunft die Gefahr einer defizitären Entwicklung auslösen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß ein von der Regierung ohne parlamentarische Mitwirkung beschlossener Finanzplan gegenüber dem Parlament nicht die gleiche rechtliche Wirkung auslösen kann wie der vom Parlament selbst beschlossene Haushaltspunkt; daher kann gegenüber Parlamentsbeschlüssen, die den Rahmen des Finanzplans überschreiten, ein Vetorecht der Regierung nicht in Betracht kommen. Zulässig und angezeigt ist jedoch, daß vor der endgültigen Entscheidung ein Dialog zwischen Parlament und Regierung über die Konsequenzen einer Planüberschreitung obligatorisch vorgesehen wird. Die Regierung sollte in einem solchen Falle befugt sein zu verlangen, daß das Parlament, bevor es endgültig beschließt, die Stellungnahme der Regierung einholt, gegebenenfalls auch Alternativ- und Lösungsvorschläge für den zur Diskussion stehenden Einzelfall anfordert, das Für und Wider mit der Regierung erörtert und schließlich, wenn es an seinem Vorhaben festhält, darüber befindet, wie die Deckungslücke zu schließen ist, für welche Zwecke und in welcher Zeit im Rahmen des Finanzplans kompensatorische Ausgabenabstriche oder Einnahmehöhungen ins Auge gefaßt werden sollen. In Betracht käme eine förmliche Entschließung, mit der das Parlament seine politische Verantwortung für die Planabweichung und die von ihm befürworteten Ausgleichsmaßnahmen klar zum Ausdruck bringt.

Eine vom Parlament gefaßte Entschließung über den anderweitigen Ausgleich des Finanzplans hätte den Charakter einer politischen Willenserklärung: sie stellt eine Aufforderung an die Regierung dar, ihren Finanzplan entsprechend zu ändern. Nach den Grundsätzen der Gewaltenteilung stände es im pflichtmäßigen Ermessen der Regierung zu entscheiden, ob sie dieser Aufforderung entsprechen will. Die Prärogative des Parlaments bliebe in jedem Falle gewahrt, da es äußerstenfalls im Wege der Gesetzgebung (mit dem aus Art. 113 GG sich ergebenden Vorbehalt) die von ihm ins Auge gefaßte Ausgleichsmaßnahme durchsetzen könnte. Die Intervention der Regierung hätte jedoch die politisch bedeutsame Wirkung, daß in einer solchen Konfliktsituation die alleinige Verantwortung des Parlaments klargestellt wird.

Die hier zur Erörterung gestellte Ergänzung des Grundgesetzes könnte etwa wie folgt lauten:

*Artikel 113 a*

Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates, welche die im mehrjährigen Finanzplan (Artikel 109 Absatz 3) vorgesehenen Ausgaben erhöhen oder neue Ausgaben oder Einnahmeminderungen zur Folge haben, sind auf Verlangen der Bundesregierung mit einer Entschließung zu verbinden, in welcher Weise die Mehrausgaben oder Mindereinnahmen im Rahmen des Finanzplans ausgeglichen werden sollen. Bevor der Bundestag und der Bundesrat Beschlüsse im Sinne des Satzes 1 fassen, geben sie der Bundesregierung Gelegenheit zur Stellungnahme.

Damit eine solche Intervention der Bundesregierung prozessual wirksam gestaltet werden kann, ist eine Verfahrensregelung in der parlamentarischen Geschäftsordnung zu treffen. Die Schwäche des Art. 113 GG in seiner gegenwärtigen Gestalt erklärt sich bekanntlich u. a. auch daraus, daß eine Stellungnahme der Bundesregierung zu haushaltsüberschreitenden Parlamentsbeschlüssen offiziell erst nach der dritten Lesung erklärt werden kann, also sozusagen „post festum“ zum Zuge kommt. Entsprechendes würde auch für die hier befürwortete Intervention der Bundesregierung gelten. Deshalb empfiehlt es sich, die Einschaltung der Bundesregierung in eine frühere Phase des parlamentarischen Beschußverfahrens zu verlegen und bereits in der zweiten Lesung vorzusehen. Dazu bedarf es einer entsprechenden Änderung der parlamentarischen Geschäftsordnung<sup>51</sup>.

Das im § 96 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Bundestages dem Haushaltsausschuß vorbehaltene Prüfungsrecht sollte dergestalt erweitert werden, daß auch die Vereinbarkeit einer Finanzvorlage mit dem mittelfristigen Finanzplan von diesem Ausschuß geprüft werden kann. Mit der Einführung des Instituts der Finanzplanung erhält der Haushaltsausschuß die (zur Zeit nicht verfügbare) Urteilsgrundlage, die es ihm ermöglicht, die Wirkungen einer Finanzvorlage auf künftige Haushalte abzuschätzen und politisch zu bewerten.

---

<sup>51</sup> Vgl. hierzu im einzelnen die analogen Vorschläge der Finanzreform-Kommission (Gutachten, Tz. 194 ff., Anlage 4).

# **Haushaltsrechtliche Grundlagen und elastische Durchführung einer konjunkturgerechten Finanzpolitik\***

Von *Willi Albers* (Heidelberg)

- I. Expansive und kontraktive Wirkungen der staatlichen Tätigkeit
- II. Die rechtlichen Voraussetzungen für einen konjunkturgerechten Haushaltsplan
  - 1. Die Möglichkeiten zur Aufstellung eines konjunkturgerechten Haushaltsplans nach dem geltenden Haushaltrecht und der Haushaltsrechtsreform
  - 2. Vorschläge für eine wirksame und offen ausgewiesene Stabilisierungspolitik im Haushaltsplan
  - 3. Das Verhältnis des Staates zur Notenbank und zu den Kreditbanken
- III. Der konjunkturgerechte Vollzug des Haushaltsplans
  - 1. Vom Gesetzgeber vorgesehene Abweichungen beim Vollzug des jährlichen Haushaltsgesetzes
  - 2. In das Ermessen der Exekutive gestellte Abweichungen beim Vollzug des Haushalts vom Haushaltsgesetz
  - 3. Konjunkturgerechte Elastizität der Haushaltsgebarung bei Wahrung der Rechte des Parlaments

## **I. Expansive und kontraktive Wirkungen der staatlichen Tätigkeit**

Die Beantwortung der Frage, ob und gegebenenfalls welche Aktionsparameter der Staat benötigt, um die Finanzpolitik schnell und wirksam den Änderungen der konjunkturellen Lage anzupassen, damit sie stabilisierend wirkt, setzt voraus, daß Klarheit über kontraktiv oder expansiv wirkende Maßnahmen besteht.

In jedem Lehrbuch über fiscal policy wird ein Überschuß im Haushaltsergebnis mit einer kontraktiven, ein Fehlbetrag mit einer expansiven Wirkung gleichgesetzt. Diese einfache Feststellung befriedigt in doppelter Hinsicht nicht:

Einmal sagt die absolute Höhe eines Fehlbetrages oder Überschusses über ein konjunkturgerechtes Verhalten der öffentlichen Hand relativ wenig aus,

zum anderen gehen außer vom Haushaltsergebnis noch von anderen Faktoren expansive oder kontraktive Wirkungen aus.

---

\* Vortrag auf der Pfingsttagung 1967, der auf den Rechtsstand Herbst 1968 gebracht wurde.

Gehen wir einmal in der abgelaufenen Periode von einer ausgeglichenen Binnenkonjunktur und von einem kontraktiv wirkenden Importüberschuß in Höhe von 5 Mrd. DM aus, der durch einen entsprechenden Fehlbetrag in den öffentlichen Haushalten neutralisiert worden ist. In der laufenden Periode werde eine Abschwächung der Binnenkonjunktur im Umfang von 3 Mrd. DM bei gleichbleibendem Importüberschuß erwartet. Ein gleichbleibender oder gar ein auf 3 Mrd. DM verringelter Fehlbetrag der öffentlichen Haushalte wäre nicht konjunkturgerecht, auch wenn isoliert gesehen der Fehlbetrag richtig wäre. Im Verhältnis zur Vorperiode hat die öffentliche Hand nicht expansiv gewirkt, obwohl die konjunkturelle Entwicklung eine solche Wirkung erfordert hätte.

Wäre in der Ausgangssituation hingegen ein Exportüberschuß in gleicher Höhe vorhanden gewesen, dessen expansive Wirkung durch einen Überschuß der öffentlichen Haushalte in Höhe von 5 Mrd. DM kompensiert worden ist, würde die deflatorische Entwicklung im Innern in der laufenden Periode nur eine Verringerung des Überschusses auf 2 Mrd. DM erfordert haben. Trotz der bremsenden Konjunktureinflüsse wäre also noch ein Überschuß zur Herstellung des Gleichgewichts erwünscht gewesen. Es kommt also auf die Veränderung des Haushaltsergebnisses im Verhältnis zur Vorperiode und nicht auf die absolute Höhe eines Überschusses oder Defizits an.

Weiter ist die Anlage der überschüssigen Mittel und die Finanzierung des Fehlbetrages für die Beurteilung der kontraktiven bzw. der expansiven Wirkung bedeutsam. Insbesondere kommt es darauf an, ob die Mittel bei den Kreditbanken bzw. den privaten Haushalten oder bei der Zentralbank aufgenommen bzw. angelegt werden.

Schließlich können auch von einer Veränderung des Haushaltsvolumens (bei unverändertem Haushaltsergebnis) und der Haushaltsstruktur (bei unverändertem Haushaltsvolumen und -ergebnis) expansive bzw. kontraktive Wirkungen ausgehen. Unter einer Änderung der Haushaltsstruktur wird dabei eine andere Zusammensetzung der Einnahmen und/oder Ausgaben verstanden, die zu einer anderen Steuerverteilung und/oder einer anderen Aufteilung der Vorteile der öffentlichen Leistungen auf die Wirtschaftssubjekte führt.

Danach ergeben sich folgende Ansatzpunkte für eine Beeinflussung der konjunkturellen Entwicklung durch die öffentliche Hand:

1. Eine Veränderung des Haushaltsergebnisses:

- a) Sie wirkt expansiv, wenn ein Überschuß verringert oder zu einem Fehlbetrag wird bzw. wenn ein Fehlbetrag vergrößert wird.
- b) Sie wirkt kontraktiv, wenn ein Fehlbetrag verkleinert oder zu einem Überschuß wird bzw. wenn ein Überschuß vergrößert wird.

2. Eine Veränderung der Anlage überschüssiger Mittel oder der Finanzierung eines Fehlbetrages bei unverändertem Haushaltsergebnis.
3. Eine Veränderung der Haushaltsstruktur bei unverändertem Haushaltsvolumen und Haushaltsergebnis.

Selbstverständlich ist die gleichzeitige Änderung mehrerer Einflußgrößen möglich.

Die von einer Änderung des Haushaltsvolumens und der Haushaltsstruktur ausgehenden expansiven oder kontraktiven Wirkungen sind vergleichsweise gering. Außerdem ist selbst die Richtung der Veränderung der effektiven monetären Gesamtnachfrage nicht immer ohne weiteres zu erkennen. So wirken erhöhte Staatsausgaben für die Staatsbediensteten und für Transferzahlungen bei gleichzeitig entsprechend erhöhten Steuereinnahmen *ceteris paribus* nur dann expansiv, wenn die Sparquote der Steuerpflichtigen, denen Kaufkraft zur Finanzierung der zusätzlichen Staatsausgaben entzogen wird, größer ist als diejenige der Nutznießer der zusätzlichen Staatsausgaben. Es sind also sogar Verhältnisse denkbar, in denen eine Erhöhung von Staatsausgaben (z. B. zur Verzinsung der Staatsschuld) kontraktiv wirkt.

Vor allen Dingen berührt eine Änderung des Staatsanteils am Sozialprodukt oder der Haushaltsstruktur aber die Wirtschaftsordnung, die Einkommensverteilung und das Wachstum; also Strukturdaten, die man um kurzfristiger Ziele will, wie z. B. der Beseitigung von konjunkturellen Störungen, nicht in größerem Umfang ändern sollte. So stellt das Haavelmo-Theorem zwar eine scharfsinnige Überlegung dar, hat für praktische wirtschaftspolitische Maßnahmen aber nur einen geringen Aussagewert. Nicht nur zur Vereinfachung, sondern auch aus faktischen Gründen kann sich die Untersuchung expansiver und kontraktiver Wirkungen deshalb auf die Veränderung des Haushaltsergebnisses und der damit verbundenen Finanzierungsvorgänge beschränken. Das schließt natürlich nicht aus, daß bei größeren Änderungen des Staatsanteils am Sozialprodukt — etwa zur Beseitigung eines Nachholbedarfs in der Infrastruktur — oder der Haushaltsstruktur — etwa zur Herstellung einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung — die konjunkturellen Nebenwirkungen beachtet werden müssen. In diesem Fall kann man das Inkrafttreten der Maßnahmen auf einen konjunktuell geeigneten Zeitpunkt verschieben<sup>1</sup> oder aber gleichzeitig andere Maßnahmen treffen, die konjunktuell unerwünschte Nebenwirkungen neutralisieren. So hat z. B. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagen, eine überproportionale Zunahme der öffentlichen Ausgaben durch eine höhere Steuerdeckungsquote stabilitätskonform zu gestalten<sup>2</sup>. Niemals sollten solche langfristig wirkenden Strukturmaßnahmen aber primär unter konjunkturellen Gesichtspunkten empfohlen werden.

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich deshalb darauf, die Möglichkeiten für eine Änderung des Haushaltsergebnisses und der damit verbundenen Finanzierungsprobleme zu untersuchen.

## **II. Die rechtlichen Voraussetzungen für einen konjunkturgerechten Haushaltsplan**

### **1. Die Möglichkeiten zur Aufstellung eines konjunkturgerechten Haushaltsplans nach dem geltenden Haushaltrecht und der Haushaltsrechtsreform<sup>2a</sup>**

Die elastische Anpassung der Finanzpolitik an konjunkturelle Änderungen kann nur im Rahmen der grundsätzlichen haushaltrechtlichen Bestimmungen für eine antizyklische Finanzpolitik erörtert werden. Diese sollen deshalb vorangestellt werden. Der Gesetzgeber steht bei der rechtlichen Verankerung des Instrumentariums für eine konjunkturgerechte Finanzpolitik vor mehr als einem Dilemma.

1. Die Möglichkeit der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben in Zeiten einer deflatorischen Lücke bringt die Gefahr mit sich, daß zu dieser bequemen Finanzierungsmöglichkeit auch dann gegriffen wird, wenn sie konjunkturrell unerwünscht ist.
2. Die zur Bekämpfung einer inflatorischen Lücke notwendige Stilllegung von Kaufkraft verführt dazu, daß die dabei gebildeten Rücklagen als Finanzreserve zum unrechten Zeitpunkt aufgelöst werden.
3. Die Beschaffung der notwendigen Kredite kann zu Konflikten mit der Zentralbank führen, da erfahrungsgemäß Staat und Zentralbank den Zielsetzungen Vollbeschäftigung und Preisstabilität eine unterschiedliche Priorität einräumen.
4. Die Unabhängigkeit der Haushaltsführung der verschiedenen Gebietskörperschaften erschwert eine konsequente Ausrichtung der Finanz-

---

<sup>1</sup> Der Zeitpunkt für den Systemwechsel von der Bruttoallphasen- zur Nettoumsatzsteuer war konjunkturrell günstig; denn Anfang 1968 zeigte die westdeutsche Wirtschaft noch Rezessionsmerkmale, die die Gefahr von Preiserhöhungen anlässlich des Systemwechsels durch die Unternehmer weitgehend beseitigte, die Wahrscheinlichkeit der Weitergabe steuerlicher Entlastungen in den Preisen aber vergrößerte.

<sup>2</sup> Da der Sachverständigenrat ausschließlich Investitionsausgaben — also Käufe von Gütern — erhöhen wollte, konnte mit einer gewissen expansiven Wirkung gerechnet werden. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, zweites und drittes Jahresgutachten, Ziff. 193 bzw. Ziff. 251, Stuttgart - Mainz 1965 bzw. 1966.

<sup>2a</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltungsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) und einer Bundeshaushaltsoordnung (BHO), BT-Drucksache V/3040.

politik auf die konjunkturellen Erfordernisse, so daß die Einheitlichkeit der Konjunkturpolitik nicht gewährleistet ist.

Die Schwierigkeiten, die sich bei dem rechtzeitigen Erkennen und der Quantifizierung eines zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts sowie bei der Dosierung der zu seiner Bekämpfung notwendigen finanzpolitischen Maßnahmen ergeben, sind nicht Gegenstand der Untersuchung, da es hier nur darum geht, zu untersuchen, wie das Haushaltrecht ausgestaltet sein muß, damit eine wirksame antizyklische Finanzpolitik möglich ist. Andere Aufgaben des Haushaltsrechts, wie z. B. die Sicherung der Bindung der Exekutive an Beschlüsse der Legislative oder der Kontrolle der Exekutive durch den Rechnungshof, bleiben ebenfalls unberührt.

Aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes ergibt sich eindeutig, daß seine Väter mit dem Art. 110 Abs. 2, der einen jährlichen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben vorschreibt, die Volkswirtschaft vor einer inflatorischen Finanzpolitik schützen wollten. Die zweimalige Zerrüttung der deutschen Währung als Folge einer inflatorischen Kriegsfinanzierung sollte sich nicht ein drittes Mal wiederholen.

Diese Bestimmung hat allerdings den Bund nicht daran gehindert, Überschüsse und Fehlbeträge im ökonomischen Sinn zu bilden, wie nicht zuletzt der Haushalt des Jahres 1967 gezeigt hat, in dem bewußt zur Rezessionsbekämpfung kreditfinanzierte Ausgaben<sup>3</sup> in Höhe von mehr als 7 Mrd. DM eingeplant waren. Allerdings konnte dies nur auf Kosten des Grundsatzes der Haushaltsteklarheit erreicht werden; denn die antizyklische Finanzpolitik ließ sich nur durch „Hintertüren“ verwirklichen.

1. Kredite sind nach dem derzeitigen westdeutschen Haushaltrecht deckungsfähige Einnahmen. Die Ausgleichsvorschrift wird dadurch auf eine rein formale Bestimmung reduziert, die im Grunde nicht mehr besagt, als daß der Finanzminister für alle in den Haushaltspunkt aufgenommenen Ausgaben irgendeine Finanzierung beschaffen muß. Dabei sind als Finanzierungsmittel allerdings Notenbankkredite und ein Teil der kurzfristigen Kredite, also diejenigen Kreditarten, bei denen in einer deflatorischen Phase mit der größten Sicherheit eine expansive Wirkung erwartet werden kann, ausgeschlossen.

2. Außerhalb des Haushaltsgesetzes können jederzeit Gesetze mit einnahme- oder ausgabeändernder Wirkung erlassen werden, ohne daß da-

---

<sup>3</sup> Einschließlich der im ersten Investitionschaushalt (Kreditfinanzierungsge-  
setz vom 11. 4. 1967) vorgesehenen Kredite von 2,5 Mrd. DM und der Aufstockung  
durch das zweite Konjunkturprogramm (gemäß § 6 Abs. 3 des Stabilitätsgesetzes  
vom 8. 6. 1967) um 1,45 Mrd. DM, aber ohne die zusätzlichen Schuld-  
buchforderungen der Rentenversicherungsträger von 1,35 Mrd. DM. Als Brutto-  
kreditaufnahme waren sogar 9,5 Mrd. DM vorgesehen.

durch der Grundsatz des Haushaltsausgleichs verletzt wird<sup>4</sup>. Die jährlichen Haushaltsgesetze enthalten im allgemeinen so reichlich bemessene Kreditermächtigungen, daß Kreditaufnahmen zur Finanzierung derartiger zusätzlicher Ausgaben oder zur Kompensation von Einnahmesenkungen rechtlich ohne Schwierigkeiten möglich sind<sup>5</sup>.

Beide Möglichkeiten haben sich in der Vergangenheit als nachteilig erwiesen:

Die im Grundgesetz<sup>6</sup> und in der Reichshaushaltsgesetzordnung<sup>7</sup> festgelegten Vorschriften für die Zulässigkeit der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben (Ausgaben des außerordentlichen Haushalts, werbende Zwecke) begrenzen diese kaum. Das Verschieben von Ausgaben des ordentlichen in den außerordentlichen Haushalt und umgekehrt beim Aufstellen des Haushaltsplans ist weitgehend in das Ermessen der Regierung gestellt, da es keine klare Abgrenzung zwischen beiden Ausgabearten gibt, so daß es die Regierung in der Hand hat, den außerordentlichen Haushalt dem für wünschenwert gehaltenen Volumen von durch Kredit zu finanzierenden Ausgaben anzupassen. Darüber hinaus kann das Haushaltsgesetz vorsehen, daß bestimmte Ausgaben des ordentlichen Haushalts aus Mitteln des außerordentlichen Haushalts geleistet werden<sup>7</sup>. Der Begriff „werbende“ Zwecke hat sich im übrigen weit über im privatwirtschaftlichen Sinne „rentable“ Anlagen ausgedehnt, so daß, wenn man will, außer dem Personal- und Verwaltungsaufwand und den Verteidigungs- und Soziallasten fast alle anderen Ausgaben darunter fallen.

Im Rahmen der nach § 8 a RHO im Haushaltsgesetz festzulegenden Kreditermächtigungsgrenze ist die Regierung also weitgehend frei, den gewünschten Umfang der Ausgaben durch Kredite zu finanzieren. Nur auf diese Weise konnte vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft<sup>8</sup> vom 8. Juni 1967 eine defizitäre Finanzpolitik verwirklicht werden.

Im Zusammenhang mit dem Stabilitätsgesetz wurde auch der Art. 109 GG geändert<sup>9</sup>. Absatz 2 fordert nunmehr ausdrücklich, daß „Bund und

<sup>4</sup> Nur wenn derartige Änderungen zur Vorlage eines Nachtragshaushalts führen würden, würde die Vorschrift des Haushaltsausgleichs nach Art. 110 Abs. 2 GG wirksam.

<sup>5</sup> In der Praxis wird die Finanzierung derartiger zusätzlicher Ausgaben allerdings häufig durch Minderausgaben bei anderen Positionen des Haushalts erreicht. Diese Kürzungen erfolgen auf Anordnung des Finanzministers, so daß die vom Parlament getroffene Entscheidung über die Zusammensetzung der Ausgaben nachträglich durch einen reinen Verwaltungsakt umgestoßen wird.

<sup>6</sup> Art. 115 GG, Art. 3 RHO.

<sup>7</sup> Eine derartige Regelung enthält z. B. § 7 Abs. 4 des Haushaltsgesetzes 1967, vom 4. 7. 1967, BGBl. II, S. 1961

<sup>8</sup> BGBl. I 1967, S. 582 ff.

<sup>9</sup> 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967 (BGBl. I 1967, S. 581).

Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben“. Absatz 4 orientiert die Kreditaufnahme und die Überschußbildung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht. Das Stabilitätsgesetz selbst schreibt in § 5 bei einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung einen Überschußhaushalt, bei einer das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit einen Defizithaushalt vor und räumt dem Bund über die im Haushaltsgesetz enthaltenen Kreditermächtigungen hinaus einen zusätzlichen Konjunkturkreditplafond von fünf Mrd. DM ein<sup>10</sup>.

Da Art. 110 GG, der den jährlichen Haushaltsausgleich vorschreibt, unverändert bestehengeblieben ist, ist klargestellt, daß er entgegen der ursprünglichen Absicht nur ein rein formales Ausgleichsgebot beinhaltet.

An dieser Lage soll auch die im Zusammenhang mit der geplanten Haushaltsrechtsreform vorgesehene weitere Änderung des Abschnittes X des Grundgesetzes<sup>11</sup> über das Finanzwesen nichts ändern. Die für eine antizyklische Finanzpolitik wichtigste Maßnahme betrifft den Art. 115, der die Zulässigkeit von Kreditaufnahmen regelt. An die Stelle des „außerordentlichen Bedarfs“ und der „Ausgaben zu werbenden Zwecken“ soll nunmehr die Bindung der Kreditfinanzierung an Investitionsausgaben treten. Die Verbindung zu dem Gebot einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft nach Art. 109 GG soll durch den Hinweis hergestellt werden, daß Ausnahmen von der Zweckbindung der aufgenommenen Kredite für Investitionen nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sind. Der entscheidende Durchbruch zu einer modernen Finanzpolitik, bei der der Umfang der Kreditaufnahme nicht mehr von den zu finanziierenden Objekten, sondern von den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen bestimmt wird, wird also auch nach Verabschiedung der Haushaltsrechtsreform noch nicht vollzogen sein.

Immerhin sind einige Ansätze im Entwurf eines Haushaltsgrundgesetzes und der Bundeshaushaltordnung<sup>12</sup> zu erkennen, die den ökonomischen Erkenntniswert des Haushalts verbessern. Nach § 12 Abs. 2 HGrG und § 14 Abs. 2 BHO ist dem Haushaltsplan eine Finanzierungsübersicht als Anlage beizufügen. Darin ist ein Finanzierungssaldo auszuweisen, der sich durch Gegenüberstellung der um Einnahmen aus Krediten, aus Münzprägung, aus Rücklagen und aus Überschüssen der Vor-

<sup>10</sup> Stabilitätsgesetz, § 6 Abs. 3.

<sup>11</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drucksache V/3040.

<sup>12</sup> Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) und einer Bundeshaushaltordnung (BHO), BT-Drucksache V/3040.

jahre korrigierten Einnahmen mit den um Tilgungen, Zuführung an Rücklagen und Deckung von Vorjahresfehlbeträgen verminderten Ausgaben ergibt. Hier wird also das ökonomisch relevante (geplante) Haushaltsergebnis ausgewiesen, wenn auch nach wie vor die Begriffe Überschuß und Fehlbetrag vermieden werden. Ahnlich ist es beim Haushaltsschluß, wo ebenfalls nach § 39 HGrG und § 82 BHO ein Überschuß oder Fehlbetrag im ökonomischen Sinn auszuweisen ist. Allerdings werden dort fünf (!) verschiedene Haushaltsergebnisse vorgeschrieben, wodurch die Klarheit nicht gerade gefördert wird, und es ist bezeichnend, daß der ökonomisch aussagefähige Abschluß an letzter Stelle genannt wird.

Nach wie vor bleibt auch die Zweiteilung der Kredite in „deckungsfähige Einnahmen“ und in Mittel zur Fehlbetragsfinanzierung erhalten, und Notenbankkredite können nur in Form von Kassenkrediten zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen aufgenommen werden. Daß diese Bestimmungen mit einer konjunkturgerechten Finanzpolitik nur schwer zu vereinbaren sind, steht außer Zweifel. Gleichwohl erscheint es zweckmäßig, den unterschiedlichen expansiven Einfluß verschiedener Kreditarten zu untersuchen.

Vergleicht man die Steuer- mit der Kreditfinanzierung, geht man in der Regel davon aus, daß der Kaufkraftentzug durch die Steuer zu einer Verminderung der privaten Nachfrage führe, während diese Verminderung bei einer Kreditfinanzierung nicht eintritt. Nun kann ein Unternehmer den Kaufkraftentzug durch Steuern aber durch eine verstärkte Kreditaufnahme kompensieren, so daß er seine Nachfrage auf der gleichen Höhe hält. Die Investitionen werden dann lediglich stärker mit Fremdkapital finanziert. In Zeiten einer Hochkonjunktur, wenn die Unternehmer optimistische Gewinnerwartungen haben, wird das häufig der Fall sein. Als in den fünfziger Jahren der Juliusturm gefüllt wurde, war dieses Verhalten deutlich zu beobachten; denn trotz der Stillegung von Milliardenbeträgen an Steuergeldern und hohen Zinsen blieben die Investitionen unverändert hoch. Erleichtert wurde die Kreditfinanzierung der Investitionen dadurch, daß der Zustrom von Auslandsgeld als Folge der Außenhandelsüberschüsse den Kreditbanken genügend Liquidität zuführte und die kreditpolitischen Restriktionsinstrumente der Notenbank stumpf machte.

Andererseits führt bei unelastischem Kreditangebot eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben nicht immer zu einer Erhöhung der gesamten (privaten und öffentlichen) Nachfrage. Die Kreditversorgung der privaten Unternehmer kann beeinträchtigt werden, wenn der Staat bereit und in der Lage ist, bessere Kreditkonditionen zu bieten. Von der privaten Wirtschaft ist mehrfach mit dieser Begründung gegen eine zu hohe Kreditfinanzierung des außerordentlichen Bundeshaushalts Klage

geführt worden, wenn auch die behaupteten nachteiligen Wirkungen quantitativ nie nachgewiesen werden konnten. Richtig ist dagegen, daß mehrfach der außerordentliche Haushalt wegen mangelnder Finanzierungsmittel nicht voll bedient werden konnte. Die Schwierigkeit bei der Aufnahme von Bundesanleihen scheint im Widerspruch zu der vorher getroffenen Feststellung zu stehen, daß die Waffen der Notenbank stumpf waren. Dieser vermeintliche Widerspruch beruht darauf, daß sich die Banken bei der Gewährung kurz- und längerfristiger Kredite von verschiedenen Gesichtspunkten, nämlich von ihrer Liquidität einerseits und von der Rentabilität und Sicherheit der Anlagen anderseits, leiten lassen. Dabei ist unter der Liquidität nicht nur die Verfügung über Zentralbankgeld im Moment der Anlage, sondern auch das zukünftige Verhältnis zwischen den Anforderungen an und der Verfügung über Zentralbankgeld zu verstehen. Dies hängt entscheidend mit von der Fälligkeit der Aktiva und Passiva ab.

Wenn die Bedingungen der vollständigen Konkurrenz auf dem Kreditmarkt erfüllt wären, müßte sich die Verzinsung für kurz- und langfristige Anlagen der Banken so einspielen, daß in ihren Augen die Risiko-Ertrag-Kombination gleichwertig ist. Offensichtlich wird von den Banken jedoch die Anlage in kürzerfristigen Direktkrediten an Unternehmungen der Wertpapieranlage vorgezogen; denn in Zeiten einer Hochkonjunktur, wenn die Kreditnachfrage der privaten Unternehmer zunimmt, fallen die Banken als Nachfrager nach Wertpapieren weitgehend aus, ja sie haben sogar zeitweise ihr Wertpapierportefeuille vermindert<sup>13</sup>. Dagegen reichern sie in Zeiten einer rückläufigen Kreditnachfrage der Unternehmer ihren Wertpapierbesitz an, so daß mehr als die Hälfte der Käufe von festverzinslichen Wertpapieren auf die Kreditbanken entfällt. Das erklärt, warum in Zeiten einer liquiditätsmäßigen Anspannung die Anlagen der Banken in festverzinslichen Papieren beschränkt sind, begründet aber noch nicht, warum auch in Zeiten einer Liquiditätsfülle langfristige Anlagen nur in dem Umfange getätigter werden, wie die Banken über längerfristige Einlagen (Passiva) verfügen.

Dieses Verhalten läßt sich offenbar nur mit der Befürchtung der Banken erklären, bei einer kurzfristigen Finanzierung längerfristiger Anlagen illiquide zu werden. Die „goldene Bankregel“ bestimmt also offenbar immer noch bis zu einem gewissen Grad das Verhalten der Banken. Im Ergebnis zeigt sich, daß unabhängig von der konjunkturellen Situation — in der Tab. 1 sind bewußt Zeitpunkte mit unterschiedlicher Konjunkturlage gewählt worden — dem langfristigen Kreditgeschäft bzw. der Wertpapieranlage enge und feste Grenzen gesetzt sind.

<sup>13</sup> Vgl. K. Häuser und J. Somogyi, Allgemeine Entwicklung des Kapitalmarktes in der Bundesrepublik seit 1957 [und] Ursachen der mittelfristigen Schwankungen des Emissionsvolumens und der Rendite festverzinslicher Wertpapiere, Frankfurt 1968, S. 18 ff.

Tabelle 1

**Die Deckung langfristiger Aktiva durch langfristige Passiva bei den Kreditbanken in der Bundesrepublik Deutschland 1958, 1960 und 1966<sup>a)</sup>**

Bankengruppe	langfristige Passiva <sup>b)</sup> als vH d. langfristigen Aktiva <sup>c)</sup>		
	März 1956	März 1960	März 1966
Kreditbanken .....	105	104	130
davon Großbanken .....	112	113	147
Girozentralen .....	91	91	98
Sparkassen .....	110	103	107
Kreditgenossenschaften .....	177	165	155
Hypothekenbanken .....	101	101	100
Alle Bankengruppen .....	103	100	106

a) Quelle: Errechnet nach Monatsberichten der Deutschen Bundesbank Mai 1958, 1960, und 1966.

b) Zu den langfristigen Passiva wurden gerechnet: Spareinlagen, Termineinlagen mit einer Laufzeit von über einem Jahr, Schuldverschreibungen im Umlauf, aufgenommene langfristige Darlehen und das Grundkapital.

c) Zu den langfristigen Aktiva wurden gerechnet: Langfristige Ausleihungen, Beteiligungen, Deckungs- und Ausgleichsforderungen, Wertpapiere und einige andere unbedeutende Positionen, die zusammen etwa 5 v.H. der Bilanzsumme ausmachen.

Daraus folgt aber, daß die Wirkung einer Finanzierung öffentlicher Ausgaben mit langfristigen Krediten und mit Steuern sich stark annähert. Jedenfalls sind dem Staat bei der Aufnahme langfristiger Kredite engere Grenzen als bei kurzfristigen Krediten gesetzt. Sie wirken sich zwar in Zeiten einer abgeschwächten Konjunktur, wenn eine Kreditfinanzierung wünschenswert ist, am wenigsten aus, da die private Kreditnachfrage dann relativ niedrig und die Liquidität der Kreditbanken relativ groß ist. Sie erschweren aber eine Parallelpolitik in Zeiten einer konjunkturellen Übersteigerung, zu der die Länder und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland auch heute noch neigen; denn sie beurteilen die Schuldenaufnahme nach ihrer „Belastungsfähigkeit“, die mit den im Konjunkturaufschwung überproportional wachsenden Steuereinnahmen steigt.

Bei den kurzfristigen Krediten nutzen die Banken dagegen den Kreditschöpfungsspielraum aus, und der Zentralbank ist es in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland nicht gelungen,

diesen Spielraum so zu beschränken, wie es konjunkturell wünschenswert gewesen wäre<sup>14</sup>.

Wenn die haushaltsrechtlichen Bestimmungen in der Bundesrepublik Deutschland auf Grund des Gebots des Haushaltsausgleichs nur längerfristige Kredite zur Finanzierung eines geplanten Fehlbetrages zuließen, müßte darin eine ernsthafte Beeinträchtigung einer antizyklischen Finanzpolitik gesehen werden.

Die Rechtslage ist unklar, was sich nicht zuletzt daraus erklärt, daß die für diese Frage maßgeblichen Gesetze<sup>15</sup> aus einer Zeit stammen, als konjunkturelle Gesichtspunkte für die Kreditfinanzierung so gut wie keine Rolle spielten. Das Grundgesetz spricht nur von Krediten, und in der Reichsschuldenordnung<sup>16</sup> sind als Formen des Kredits Schuldverschreibungen, Schatzanweisungen, Wechsel und Schuldscheindarlehen aufgezählt. Danach wären also nur Kredite bei der Notenbank und bei den Staatsbanken (die letzteren haben für die Länder ihre Hauptbedeutung) von den nach Art. 115 GG deckungsfähigen Einnahmen ausgeschlossen<sup>17</sup>. Demgegenüber spricht die Reichshaushaltssordnung in § 3 und in § 26 Abs. 5 bei den Einnahmen des außerordentlichen Haushalts nur von Anleihen, ohne diese allerdings zu definieren.

In der Haushaltspraxis hat sich der Bund überwiegend auf längerfristige fundierte Kredite zur Finanzierung des außerordentlichen Haushalts beschränkt, wenn auch die Neigung, die Finanzierung auf mittel- bis kurzfristige Kreditformen (Kassenobligationen, Schatzanweisungen mit längerer Laufzeit) auszudehnen, in dem Maße wuchs, wie es infolge einer Anspannung auf dem Kapitalmarkt schwieriger wurde, längerfristige fundierte Kredite aufzunehmen.

Insbesondere § 75 RHO, der die Deckung von Fehlbeträgen vergangener Haushaltsjahre vorschreibt, läßt eindeutig den Schluß zu, daß der Gesetzgeber von zwei Arten von Krediten, nämlich von deckungsfähigen

<sup>14</sup> Eine Ausnahme bildet das zweite Halbjahr 1966, als mit dem Entstehen von Importüberschüssen der Zufluß von Liquidität von außen versiegte.

<sup>15</sup> Die Reichshaushaltssordnung datiert vom 31. 12. 1922, die Reichsschuldenordnung vom 13. 2. 1924.

<sup>16</sup> Reichsschuldenordnung vom 13. 2. 1924, § 1; sie ist nach § 1 der Verordnung über die Bundes schuldenverwaltung vom 13. 12. 1949 bei der Aufnahme von Schulden der Bundesrepublik Deutschland sinngemäß anzuwenden.

<sup>17</sup> Teilweise wird auch § 3 Abs. 2 der Reichsschuldenordnung, worin festgelegt ist, daß Kassenkredite, Schatzanweisungen, Wechsel und Darlehen zur Verstärkung der Betriebsmittel nicht später als 6 Monate nach Ablauf des Rechnungsjahres, für das die Verstärkung zugelassen ist, fällig werden dürfen, so interpretiert, daß alle Kredite, die später fällig werden, zur Deckung der Ausgaben des außerordentlichen Haushalts dienen können. Ein solcher Umkehrschluß ist jedoch nicht zulässig; denn diese Bestimmung bezieht sich ausdrücklich nur auf Kassenkredite und hat ausschließlich das Ziel, einen Mißbrauch von Kassenkrediten zu verhindern.

und nichtdeckungsfähigen, ausgegangen ist; denn sonst könnte es haushaltrechtlich keine Defizite geben.

Analog zu der Behandlung von Kreditaufnahmen als Einnahmen werden Tilgungen als Ausgaben behandelt. Würden Kredite mit einer Laufzeit von weniger als einem Jahr zu den Einnahmen, die für sie notwendigen Tilgungsbeträge demzufolge als Ausgaben gerechnet, könnte der Haushalt für das kommende Jahr überhaupt nicht aufgestellt werden, weil zu dem Zeitpunkt der Aufstellung nicht feststünde, wie hoch die Tilgungen während der Haushaltsperiode sein würden. Auch die Tatsache, daß im Stabilitätsgesetz für die zusätzliche Kreditermächtigung aus konjunkturellen Gründen ausdrücklich festgelegt ist, daß es sich dabei um Geldmarktpapiere handeln kann, unterstreicht, daß nach dem Haushaltrecht (RHO) derartige kurzfristige Kredite nicht zu den dekungsfähigen Einnahmen zählen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß nach dem bisherigen Haushaltrecht

1. trotz der Vorschrift des ausgeglichenen Haushalts ein aus konjunkturellen Gründen geplanter Fehlbetrag im Haushaltsplan möglich ist,
2. die Kreditarten (Notenbankkredit und Geldmarktpapiere), bei denen eine expansive Wirkung am sichersten ist, nicht bzw. nur unter bestimmten Bedingungen zulässig sind,
3. infolge des Fehlens eines Kreditzugangs zur Notenbank (außer bei Kassenkrediten) die öffentliche Hand bei der Kreditaufnahme vollständig von der Kreditpolitik der Notenbank abhängt,
4. infolge der Beschränkung der Kreditaufnahme auf Kreditbanken und Publikum den Kreditgebern als Folge einer Rezession laufend zusätzliche Gewinne in Form von Zinsen zufließen. Unterstellt man bei der Kreditaufnahme des Bundes im Rezessionsjahr 1967 von etwa 8 Mrd. DM eine 5prozentige Verzinsung, belaufen sich die zusätzlichen Zinseinnahmen der Kreditbanken nur aus dieser einen Rezession auf 400 Mill. DM jährlich;
5. falls die Staatsschuld als Folge des deficit-spending eine bestimmte Höhe erreicht, die Instrumente der Notenbank in einer inflatorischen Phase weitgehend stumpf werden, weil laufend hohe Beträge an Staatspapieren zur Rückzahlung fällig werden und dadurch den Kreditbanken so viel Liquidität zugeführt wird, daß das Bemühen der Zentralbank, durch Liquiditätsentzug die effektive monetäre Nachfrage einzuschränken, zum Scheitern verurteilt ist;
6. selbst wenn die bei den Kreditbanken aufgenommenen Kredite ganz überwiegend mit einer durch eine expansive Geldpolitik der Noten-

bank ermöglichten Geldschöpfung verbunden sind, die Kreditnachfrage des Staates tendenziell konjunkturell erwünschten Zinssenkungstendenzen entgegenwirkt.

## **2. Vorschläge für eine wirksame und offen ausgewiesene Stabilisierungspolitik im Haushaltspolitik**

Die mit dieser Situation verbundenen Nachteile sind so gravierend, daß eine Änderung dringend notwendig ist:

Das Grundübel der heutigen Regelung liegt in der Ausgleichsvorschrift des Art. 110 GG begründet, der den Erfordernissen einer anti-zyklischen Finanzpolitik anzupassen ist.

Ökonomisch konsequent wäre die 1966 von Frau Dreissig in Mainz vorgeschlagene Regelung: „Einnahmen, Ausgaben und Schuldaufnahmen bzw. Schuldentilgungen sowie die Bildung (bzw. Auflösung) von Rücklagen sind so zu bemessen, daß den Erfordernissen eines gleichmäßigen Wirtschaftswachstums Rechnung getragen wird.“

Ich halte aber — im Gegensatz zu der von mir früher selbst vertretenen Meinung — eine ersatzlose Streichung des Gebots des Haushaltsausgleichs aus finanzpsychologischen Gründen nicht für vertretbar. Für die Legislative und Exekutive stellt die Möglichkeit, Ausgaben über den bequemen Weg der Kreditaufnahme an Stelle über unpopuläre Steuern zu finanzieren, eine große Versuchung dar.

Daß auch ohne Kriege eine schwache Regierung mit ihrer Finanzpolitik der Hauptschuldige an einer inflatorischen Entwicklung sein kann, zeigt das Beispiel Frankreichs in der Zwischenweltkriegszeit und nach dem Zweiten Weltkrieg bis zum Regierungsantritt de Gaulles.

Der ausgeglichene Haushalt sollte deshalb als Generalregel bestehenbleiben. Die Vorschriften des Grundgesetzes sollten aber in dreierlei Hinsicht geändert werden:

1. In den Art. 110 sollte ein Absatz 1 a eingefügt werden, durch den festgelegt wird, daß Kreditaufnahmen, Münzgutschriften und Entnahmen aus Rücklagen keine Einnahmen, Schuldentilgungen zu Zuführungen an Rücklagen keine Ausgaben sind.

2. In einem weiteren Absatz 1 b ist festzulegen, daß die Vorschrift des Haushaltsausgleichs nicht gilt, wenn der durch das Stabilitätsgesetz geschaffene Konjunkturrat ein wirtschaftliches Ungleichgewicht feststellt. Dazu wäre die alte Fassung des Entwurfs zum Stabilitätsgesetz<sup>18</sup> wieder-

<sup>18</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft i. d. F. vom 31. 1. 1967, § 1 a Abs. 2: „(2) Befürchtet die Bundesregierung auf Grund der in Absatz 1 Nr. 1 und 2 dargelegten Daten ein

herzustellen, nach der ein „Konjunkturnotstand“ ausdrücklich zu verkünden ist.

3. Schließlich wäre in einem Absatz 1 c festzulegen, daß die Notenbank die zur Finanzierung eines nach Absatz 1 b entstandenen Fehlbetrages benötigte Geldmenge der öffentlichen Hand zur Verfügung zu stellen und die öffentliche Hand die in einer inflatorischen Phase gebildeten Überschüsse an die Notenbank abzuführen hätte.

Weitere Bestimmungen über die Kreditaufnahme, wie sie zur Zeit in Art. 115 GG enthalten sind, erübrigen sich, da eine Kreditfinanzierung außer zur Deflationsbekämpfung nicht vorgesehen ist.

Die grundsätzlichen Unterschiede zwischen diesen Vorschlägen und dem jetzigen Zustand — und das gleiche gilt im Grunde für die geplante Haushaltungsrechtsreform — bestehen in vier Punkten:

1. Zur Bekämpfung eines konjunkturellen Ungleichgewichts notwendige geplante Fehlbeträge oder Überschüsse werden offen als solche ausgewiesen.

2. Eine Kreditfinanzierung zu anderen Zwecken als zur Deflationsbekämpfung wird beseitigt.

3. Die Beziehungen zwischen Staat und Notenbank, die zur Zeit noch hinsichtlich der Kredite weitgehend denen zwischen einem privaten Wirtschaftssubjekt und einer Kreditbank entsprechen, sollten so geändert werden, daß die Zentralbank nur die Aufgabe hat, Liquidität zu schaffen oder stillzulegen, so daß es keine vom Staat an die Zentralbank rückzahlbaren Kredite und keine von der Zentralbank einzulösenden Guthaben des Staates mehr gibt.

4. Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und Kreditbanken (mit Ausnahme der Gemeinden) bestehen nicht mehr.

Während die Ziff. 1 wahrscheinlich — vielleicht abgesehen von der technischen Form — weitgehend mit Zustimmung rechnen kann, nehme ich an, daß sich gegen die in den weiteren Ziffern enthaltenen Vorschläge Opposition erheben wird. Sie sollten deshalb näher begründet werden.

Außer zur Konjunkturbelebung wird eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben unter dem Gesichtspunkt der Rentabilität des zu finanzierenden Objekts, der zeitlichen Lastverteilung, der Verhinderung einer Vermögensanhäufung beim Staat und unter Wachstumsgesichtspunkten zu rechtfertigen versucht. Abgesehen davon, daß es für Bund und Län-

---

gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht, so hat sie das im Jahreswirtschaftsbericht festzustellen. Stellt die Bundesregierung im Laufe des Jahres den gleichen Tatbestand fest, so hat sie Bundestag und Bundesrat unverzüglich zu unterrichten. Der Sachverständigenrat hat auch von sich aus die Bundesregierung über einen Tatbestand der Sätze 1 und 2 zu unterrichten.

der kaum Investitionen gibt, die im privatwirtschaftlichen Sinn rentabel sind, aus deren Erträgen also die aufgenommenen Kredite verzinst und getilgt werden können, führt die Übertragung einzelwirtschaftlicher Finanzierungsgrundsätze auf die öffentliche Hand zu gesamtwirtschaftlich unerwünschten Wirkungen (vgl. S. 93 ff.).

Die Verteilung der Finanzierungslast einer Investitionsausgabe auf die Dauer der Nutzung der Investitionsgüter ist mit Hilfe einer Kreditfinanzierung nicht möglich, da die im privaten Bereich verfügbaren Ressourcen in jedem Fall in der Periode um den vollen Betrag der vom Staat in Anspruch genommenen Ressourcen vermindert werden, in der die öffentliche Investition verwirklicht wird. Auch durch die späteren Tilgungen kann bestenfalls teilweise ein Intergenerationenlastenausgleich erreicht werden.

Werden öffentliche Investitionen mit Steuermitteln finanziert, wächst der öffentlichen Hand Vermögen zu. Hier wäre nun, so wird argumentiert, eine Möglichkeit gegeben, die Vermögensbildung der privaten Wirtschaftssubjekte zu fördern, wenn man diese Investitionen mit Krediten finanzierte, die beim Publikum aufgenommen werden.

Untersucht man die verschiedenen Formen der Vermögensbildung daraufhin, wieweit das mit ihr verfolgte gesellschaftspolitische Ziel einer Bindung an das Eigentum und die davon erhoffte Erziehung zu selbstverantwortlichem Handeln verwirklicht werden, so steht die Anlage von Ersparnissen in Staatspapieren an letzter Stelle. Ist schon bei einer Beteiligung am Eigentum einer Unternehmung die Bindung an das Eigentum schwächer als etwa bei einem Einfamilienhaus, weil die Verfügungsmöglichkeiten beschränkt und der Abstraktionsgrad größer ist, ist bei Vermögen, das lediglich aus Forderungen gegen den Staat besteht, der Abstraktionsgrad so groß, daß jede persönliche Eigentumsbindung fehlt. An diesem Zustand würde sich auch wenig ändern, wenn die Forderungen gegen den Staat rechtlich mit einem Eigentumsanspruch versehen würden; denn durch eine Beteiligung am öffentlichen Vermögen, etwa an einem lfd. Meter Autobahn zwischen km 283 und km 284 auf der Strecke Mannheim—Frankfurt oder an dem Kasernengebäude der 2. Kompanie des Panzergrenadierbataillons 5, würde sich eine persönliche Bindung kaum herstellen lassen. Hinzu kommt, daß es sich hierbei fast ausschließlich um privatwirtschaftlich nicht rentable Vermögensobjekte handelt, so daß die für die Verzinsung erforderlichen Mittel über höhere Steuern aufgebracht werden müssen. Die nachteiligen Verteilungswirkungen einer derartigen Maßnahme sind bekannt. Der Versuch, sie durch eine breite Vermögensstreuung zu beseitigen, kann die Nachteile bestenfalls mildern. Man kann den Erwerb der Staatstitel auf Bezieher kleiner Einkommen beschränken (Einkommensgrenze) oder ihnen einen Vorzugspreis (Bonus) einräumen. Schließlich kann man auch den

Erwerb dieser Papiere dadurch anziehender machen, daß die den Inhabern zufließenden Erträge steuerfrei bleiben. Besonders die letzte Methode hat sich für den Kapitalmarkt nachteilig ausgewirkt, da sie das Zinsgefüge verzerrt, eine Tendenz zu Zinssteigerungen auslöst und zu Tauschoperationen anreizt, weil die Steuervorteile für die Bezieher höherer Einkommen infolge der Progression der Einkommensteuer größer als für die ursprünglichen Inhaber sind. So sind letzten Endes doch die Bezieher höherer Einkommen die Nutznießer, obwohl sie von den Vergünstigungen ausgeschlossen werden sollten.

Diese Nachteile werden noch dadurch verstärkt, daß es für den Umfang der zur Vermögensbildung erwünschten Kredit- oder „Beteiligungsfinanzierung“ keine objektiven ökonomischen Kriterien gibt. Daher verleitet eine mit solchen Motiven gerechtfertigte Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben gerade dazu, an Stelle der unpopulären Steuerfinanzierung den bequemeren Weg der Kreditaufnahme zu gehen. In der ersten mittelfristigen Finanzplanung des Bundes von 1967 bis 1971 ist eine Erhöhung der Investitionsquote an den Bundesausgaben von 17,7 v. H. auf 19,2 v. H. vorgesehen. Für die Finanzierung dieser zusätzlichen Investitionsausgaben sind aber praktisch nur Kredite vorgesehen. Wenn schon eine relativ starke und stabile Regierung keinen anderen Weg weiß, um ihre Ausgabenprogramme zu verwirklichen, als den Rückgriff auf Kreditaufnahmen, wird deutlich, wie groß die Gefahr ist, daß die Möglichkeit der Kreditfinanzierung mißbraucht wird.

Es verbleibt das zuletzt genannte Argument für die Kreditfinanzierung, der Wachstumsaspekt. Ein unbefriedigendes Wachstum kann einmal darin zum Ausdruck kommen, daß langfristig keine Vollausnutzung der Ressourcen besteht (säkulare Stagnation), zum anderen darin, daß bei Vollausnutzung der Ressourcen die Wachstumsrate als zu niedrig angesehen wird.

Im zweiten Fall kann das Wachstum nur durch eine Änderung in der Zusammensetzung der Nachfrage und der Einkommensverwendung auf die gewünschte Höhe gebracht werden. Da ein Übergang von der Steuer- zur Kreditfinanzierung in erster Linie jedoch die Höhe der Gesamtnachfrage beeinflußt, ist das Mittel der Kreditfinanzierung schon aus diesem Grunde wenig geeignet, um das Wachstum in der gewünschten Weise zu beeinflussen.

Anders ist es jedoch im ersten Fall, bei dem in der Tat die gesamte effektive monetäre Nachfrage erhöht werden muß. Eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben wird in diesem Fall besonders unter folgenden Gesichtspunkten befürwortet: Das Wachstum setzt eine Geldschöpfung voraus. Die Quellen der Geldschöpfung sind: Exportüberschüsse, Kreditaufnahmen der privaten Unternehmer und des Staates.

Ob und in welcher Höhe Exportüberschüsse entstehen, entzieht sich weitgehend den Einflußmöglichkeiten des Staates, besonders wenn man von stabilen Wechselkursen ausgeht; diese Quelle der Geldschöpfung ist deshalb unsicher, so daß ohne Staatsverschuldung die Geldvermehrung ausschließlich durch Verschuldung der Unternehmer möglich wäre. Hierdurch würde aber — so argumentieren die Befürworter einer ständigen Finanzierung eines Teils der öffentlichen Ausgaben durch Kredite — infolge der hohen Fremdfinanzierungsquote der privaten Investitionen die Investitionsneigung der Unternehmer beeinträchtigt, so daß eine säkulare Stagnation eintrete. Ein Teil der Geldschöpfung müsse also durch den Staat erfolgen. Das setze eine Kreditaufnahme bei den Banken — am besten bei der Zentralbank — voraus, so daß diese Kreditfinanzierung mit der vorherigen Zielsetzung einer Vermögensbildung in breiten Schichten im Widerspruch steht, bei der die Kredite beim Publikum aufgenommen werden müssen.

Ob die Gefahr einer deflatorischen Entwicklung bei einer reinen Steuerfinanzierung der öffentlichen Ausgaben besteht, ist eine Tatfrage, die a priori nicht beantwortet werden kann. In Westeuropa haben jedenfalls nach dem Zweiten Weltkrieg die inflatorischen Gefahren überwogen, so daß ihre Verringerung durch Verzicht auf kreditfinanzierte öffentliche Ausgaben nur erwünscht gewesen wäre. Die privaten Investitionen waren jedenfalls weniger durch mangelnde Investitionsneigung der Unternehmer als durch Beschränkung der Finanzierungsmöglichkeiten eingeengt.

Sollte sich in Zukunft die Gefahr einer säkularen Stagnation abzeichnen, könnte ein Defizit im Staatshaushalt unter den gleichen Bedingungen wie zur Bekämpfung einer konjunkturbedingten deflatorischen Lücke verwirklicht werden; denn die ökonomischen Kriterien, die im Rahmen einer antizyklischen Finanzpolitik eine Defizitfinanzierung erlauben, sind die gleichen.

Die vorgebrachten Argumente für eine zusätzliche Kreditfinanzierung eines Teils der öffentlichen Ausgaben rechtfertigen also nicht, daß die zur Mißbrauchsverhütung geforderten strengen Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Defizits aufgeweicht werden. Die Nachteile wären in jedem Fall größer als die Vorteile.

### **3. Das Verhältnis des Staates zur Notenbank und zu den Kreditbanken**

Einem privaten Gläubiger-Schuldner-Verhältnis entspricht es, daß Forderungen verzinst und bei Fälligkeit vom Schuldner zurückgezahlt werden müssen. Der Inhaber der Forderung verzichtet also zeitweise

zugunsten des Schuldners auf Liquidität. Das ist nur möglich, wenn der Liquiditätsverzicht bei einem Teil der Wirtschaftssubjekte ebenso groß ist wie die Beschaffung zusätzlicher Liquidität bei einem anderen Teil der Wirtschaftssubjekte; denn gesamtwirtschaftlich ist eine zeitliche Übertragung von Kaufkraft nicht möglich.

Die Beziehungen zwischen Staat und Notenbank sollen dagegen über eine Veränderung der volkswirtschaftlichen Liquidität die effektive monetäre Gesamtnachfrage auf einen dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht entsprechenden Umfang bringen bzw. sie auf diesem Umfang halten. Es kommt dabei auf die im Augenblick der Veränderung der Liquidität eintretenden Nachfragewirkungen an. Irgendwelche zukünftigen Liquiditätsänderungen, die darauf beruhen, daß auf Grund der Beziehungen zwischen Staat und Notenbank Forderungen entstehen, die zu einem späteren Zeitpunkt durch Rückzahlungen aufzulösen sind, können gesamtwirtschaftlich nur störend wirken.

Als die klassischen Deckungsgrundsätze, nach denen der Staat in Analogie zu dem Verhalten der privaten Wirtschaftssubjekte nur rentable Investitionen mit Krediten finanzieren durfte, aufgegeben wurden und die Kreditaufnahme des Staates sich nach den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen richtete, hätten auch die Beziehungen zwischen Staat und Notenbank auf eine neue Basis gestellt werden müssen, die frei von jedem privaten Gläubiger-Schuldner-Verhältnis gewesen wäre.

Die nach wie vor für den Staat gegebene Möglichkeit, auf Überschüsse der Vorperioden „durch Auflösung von Rücklagen“ zurückzugreifen, birgt die Gefahr in sich, daß in Zeiten einer angespannten Finanzlage — und wann wäre dies nicht der Fall? —, auch wenn dies gesamtwirtschaftlich unerwünscht ist, die Rücklagen aufgelöst werden. Die Erfahrungen, die während der Amtszeit des Finanzministers Schäffer mit der Auflösung des Juliusturms gemacht wurden, sprechen eine warnende Sprache.

Anderseits bringt die in Kreditform gekleidete Liquiditätszuführung der Notenbank spätere Tilgungsverpflichtungen mit sich. Führen diese Tilgungen zu einer Verringerung der Nettoverschuldung des Staates, wirken sie kontraktiv. Da die Rückzahlungen unabhängig von der jeweiligen Konjunkturlage fällig werden, besteht die Gefahr, daß sie zum falschen Zeitpunkt kontraktiv wirken. Führen die Tilgungen dagegen nur zu Umtauschoperationen bei unverändertem Stand der Nettoverschuldung — das dürfte die Regel sein —, besteht die Gefahr, wenn die Kreditbanken und das Publikum bei einer beengten Liquiditätslage nicht bereit sind, die vom Staat angebotenen Umtauschemissionen zu kaufen, daß die Notenbank gezwungen ist, diese zu übernehmen, weil

sich der Staat auf anderem Wege die für die Rückzahlung erforderliche Liquidität nicht beschaffen kann. Das Risiko, daß der Staat illiquide wird (Staatsbankrott), wird auch eine Notenbank nicht auf sich nehmen wollen, selbst wenn die Liquiditätshilfe an den Staat einer an sich notwendigen restriktiven Geld- und Kreditpolitik unmittelbar entgegenwirkt.

Die Beziehungen zwischen Staat und Notenbank sollten deshalb so geregelt werden, daß die Notenbank in der Periode, in der in der Volkswirtschaft eine Geldschöpfung erwünscht ist, die Liquidität des Staates erhöht, während der Staat in der entgegengesetzten Situation Liquidität bei der Notenbank stillegt. Folgewirkungen sollten sich daraus nicht ergeben, d. h. bei einer Stillegung von Kaufkraft durch den Staat bei der Notenbank sollten keine Forderungen des Staates gegen die Notenbank begründet werden, und das gleiche sollte umgekehrt für den Fall gelten, daß die Notenbank die Liquidität des Staates erhöht.

Die letzte These, daß die öffentliche Hand mit den Kreditbanken keine Kreditbeziehungen unterhalten soll, ergibt sich aus der Beseitigung eines privatrechtlichen Gläubiger-Schuldner-Verhältnisses automatisch. Auch diejenigen, die neben der konjunkturell bedingten Verschuldung noch einen Teil der „normalen“ Staatsausgaben mit Krediten finanzieren und zwischen Staat und Notenbank Forderungen und Verpflichtungen bestehen lassen wollen, werden wahrscheinlich die Finanzierung eines einer Rezessionsbekämpfung dienenden Defizits bei der Notenbank befürworten, weil auf diese Weise die erwünschte expansive Wirkung am besten gesichert werden kann. Insofern dürfte gegen die letzte These weniger Widerstand bestehen.

Der kritische Punkt dieses Vorschlags besteht darin, daß die Versuchung für den Staat, sich Geld von der Notenbank zu verschaffen, erhöht wird, weil die Bremse, die in den späteren Tilgungsverpflichtungen und in der Zinsbelastung besteht, weggefallen ist. Deshalb sind die Anforderungen, die an die Zulässigkeit einer Geldschöpfung durch den Staat mit Hilfe der Notenbank zu stellen sind, bewußt hoch gesetzt worden. Das Prinzip besteht also darin, die Voraussetzungen für eine Defizitfinanzierung eng zu fassen, dann aber die wirksamste Form: Liquiditätszuführung durch die Notenbank zu wählen. Man könnte natürlich auch den umgekehrten Weg gehen und die Gefahr einer inflatorischen Finanzpolitik dadurch verringern, daß dem Staat der Zugang zur Notenbank versperrt wird, dafür aber die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten weniger stark beschnitten werden. Man nimmt dabei in Kauf, daß die expansive Wirkung weniger sicher ist und daß sich durch die Tilgungsverpflichtungen unerwünschte Nebenwirkungen ergeben. Bei einem Vergleich der beiden Möglichkeiten dürfte der erste den Vorteil der

größeren Konsequenz und die Wahrscheinlichkeit von weniger unerwünschten Nebenwirkungen für sich beanspruchen können.

Auch wenn in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg die vorgeschlagene rigorose Kreditbeschränkung der öffentlichen Hand wahrscheinlich das Wachstum der Volkswirtschaften nicht beeinträchtigt hätte, weil inflatorische Tendenzen vorherrschten, kann für die Zukunft eine negative Wirkung auf das Wachstum nicht ausgeschlossen werden. Insofern ist bei einer ökonomischen Modellbetrachtung der Vorschlag nur die zweitbeste Lösung. Die Gefahr eines Mißbrauchs der Staatsverschuldung ist aber so offenkundig, daß für die praktische Wirtschaftspolitik aus finanz-psychologischen Gründen diese eventuellen ökonomischen Nachteile als das kleinere Übel in Kauf genommen werden sollten, wenn es gelingt, die Gefahr eines Mißbrauchs wirksam einzudämmen.

### **III. Der konjunkturgerechte Vollzug des Haushaltsplans**

Die international im allgemeinen auf ein Jahr festgelegte Haushaltsperiode ist einerseits zu lang, anderseits zu kurz. Sie ist zu kurz, weil größere Ausgabenprojekte (insbesondere Investitionen, aber auch Strukturprogramme) nicht innerhalb dieser Frist abzuwickeln sind. Es bedarf daher Ausnahmen, die sicherstellen, daß längerfristige Ausgabenprogramme unabhängig von den einzelnen Haushaltsperioden abgewickelt werden können. Das deutsche Haushaltsgesetz hat hierzu die Verpflichtungsermächtigungen und die übertragbaren Ausgaben entwickelt. In anderen Ländern (z. B. USA) ist die Bewilligung derartiger Vorhaben durch das Parlament von dem jährlichen Haushaltsplan gelöst; eine andere Lösung besteht wiederum darin, die einjährige Haushaltsperiode generell zu verlängern (Zweijähriger Haushalt in den Ländern Hessen und Bayern).

Dagegen ist die Festlegung der Ausgaben und Einnahmen für ein Jahr zu lang, weil sich die Konjunkturlage, an die sich die Haushaltsgrößen anpassen müssen, kurzfristig ändert. Unter konjunkturellen Gesichtspunkten wäre eine vierteljährliche Haushaltsperiode angemessen. Die für ein Jahr im voraus festgelegten Ausgaben und Einnahmen können auch bei bester Ausnutzung der Indikatoren für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung den konjunkturellen Erfordernissen nicht voll entsprechen, zumal viele wichtige Teile des Haushalts schon ein halbes Jahr vor Beginn der Laufzeit des Rechnungsjahres festliegen müssen. Es ergibt sich deshalb die Notwendigkeit, Möglichkeiten für eine kurzfristige Änderung des Haushaltsgesetzes zur Anpassung an eine geänderte Konjunkturlage zu finden; denn eines der Hauptprobleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik besteht darin, daß sie rechtzeitig wirksam wird.

### **1. Vom Gesetzgeber vorgesehene Abweichungen beim Vollzug des jährlichen Haushaltsgesetzes**

Die Möglichkeit, den Vollzug des Haushalts elastisch an zwischenzeitlich eingetretene konjunkturelle Änderungen anzupassen oder Fehleinschätzungen beim Ansatz von Einnahmen und/oder Ausgaben zu korrigieren, muß grundsätzlich die Einnahme- und Ausgabeseite des Haushalts umfassen. Von der konjunkturellen Situation und der Möglichkeit, Änderungen schnell genug zu verwirklichen, wird es abhängen, auf welcher Seite des Haushalts das Schwergewicht der zu treffenden Maßnahmen liegen wird.

Unter vom Gesetzgeber vorgesehenen Abweichungen sollen solche verstanden werden, bei denen

- a) im Haushaltsgesetz selbst bereits die Regierung zu einer derartigen dem Umfang nach begrenzten oder nicht begrenzten Abweichung ermächtigt ist,
- b) im Haushaltsrecht eine allgemeine Regelung besteht, daß die Regierung — u. U. unter beschränkter Beteiligung des Parlaments — bei Vorliegen einer bestimmten Konjunkturlage zu einer Änderung ermächtigt ist.

Derartige aus konjunkturellen Gründen vom Gesetzgeber beim Vollzug bewußt vorgesehene Abweichungen vom Haushaltsgesetz gibt es eigentlich erst seit dem Stabilitätsgesetz. Im einzelnen sind zu nennen:

#### *a) Die Aufnahme von Sperrvermerken in das Haushaltsgesetz*

Sind die mit Sperrvermerken versehenen Ausgabeposten vom Gesetzgeber selbst nicht zur Verausgabung freigegeben, ist die Regierung bei einer deflatorischen Entwicklung jedoch zu ihrer Aufhebung befugt, wirken sie expansiv (Eventualhaushalt). Sind dagegen die Ausgaben im Haushaltsgesetz freigegeben und nur prophylaktisch mit einem Sperrvermerk versehen, der durch die Regierung in Kraft gesetzt werden kann, wirkt ihre Einführung kontraktiv.

#### *b) Ermächtigung zu Steuererhöhungen oder Steuersenkungen im Haushaltsrecht*

aa) Nach dem Stabilitätsgesetz<sup>19</sup> sind je nach Konjunkturlage Erhöhungen und Senkungen der Steuerschuld der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer um bis zu 10 v. H. durch Rechtsverordnung der

---

<sup>19</sup> Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, a.a.O., §§ 26 und 27.

Bundesregierung möglich. Bundestag und Bundesrat müssen der Rechtsverordnung zustimmen, so daß keine große Vereinfachung für das Wirksamwerden gegenüber dem normalen Gesetzgebungsverfahren eintritt.

bb) Investitionen können in deflatorischen Phasen steuerlich begünstigt werden, „wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eingetreten ist oder sich abzeichnet, die eine nachhaltige Verringerung der Umsätze oder der Beschäftigung zur Folge hatte oder erwarten läßt“<sup>20</sup>, indem 7,5 v. H. der Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Investitionsgütern von der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer abgesetzt werden. Das Inkraftsetzen dieser Maßnahme ist gegenüber der 10prozentigen Änderung der Steuerschuld insofern vereinfacht, als der Bundestag nur ein auf vier Wochen befristetes Einspruchsrecht besitzt.

cc) Investitionen können in inflatorischen Phasen durch Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten gebremst werden. Sonderabschreibungen und darüber hinaus generell die Anwendung der degressiven Abschreibungsform können ausgeschlossen werden, „wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eingetreten ist oder sich abzeichnet, die erhebliche Preissteigerungen mit sich gebracht hat oder erwarten läßt“<sup>21</sup>. In diesem Fall besteht sowohl für den Bundestag als auch für den Bundesrat lediglich ein Einspruchsrecht, dessen Frist für den Bundestag vier, für den Bundesrat drei Wochen beträgt.

*c) Ausgabekürzungen im Haushaltsgesetz  
durch Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage*

Bis zu 3 v. H. der Steuereinnahmen von Bund und Ländern können in einer bei der Deutschen Bundesbank anzusammelnden Konjunkturausgleichsrücklage<sup>22</sup> stillgelegt werden<sup>23</sup>. Die Verringerung der verfügbaren Einnahmen zieht eine entsprechende Kürzung der Ausgaben nach sich. Die Bundesregierung ist durch Rechtsverordnung zum Erlaß dieser Maßnahme ermächtigt, die lediglich der Zustimmung des Bundesrats bedarf.

*d) Ausgabekürzungen im Haushalt durch nachträgliche  
Kürzung der im Haushaltsgesetz enthaltenen Kreditermächtigungen*

Bei inflatorischen Gefahren können die im Haushaltsgesetz bzw. der Haushaltssatzung ausgewiesenen Kreditermächtigungen von Bund, Län-

<sup>20</sup> Ebenda, § 26.

<sup>21</sup> Ebenda, § 26.

<sup>22</sup> Werden die Einkommen- und Körperschaftsteuer nach Ziff. 2 a erhöht, sind auch die daraus resultierenden Mehreinnahmen der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen.

<sup>23</sup> Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, a.a.O., §§ 7 und 15.

dern und Gemeinden auf 80 v. H. der durchschnittlichen Ermächtigungen während der vorausgehenden fünf Rechnungsjahre gekürzt werden<sup>24</sup>. Unterstellt man jährliche Zuwachsraten des Haushaltsvolumens und der aufgenommenen Kredite um 5 bis 10 v. H., so können sich gegenüber dem Haushaltsgesetz Kürzungen um bis zu einem Drittel und mehr ergeben. Entsprechende Kürzungen der Ausgaben sind die Folge. Diese Kürzungen können durch Rechtsverordnung der Bundesregierung verfügt werden, der der Bundesrat zustimmen muß. Der Bundestag besitzt eine Einspruchsfrist von sechs Wochen.

#### *e) Zusätzliche Ausgaben*

##### *bei einer Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit*

Über die im Haushaltsgesetz bewilligten Ausgaben hinaus ist die Bundesregierung ermächtigt, zusätzliche Ausgaben anzuordnen. Es muß sich um Ausgaben handeln, die für die kommenden Jahre in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen sind<sup>25</sup>. Die mittelfristige Finanzplanung hat insofern den Charakter eines Eventualhaushalts; das gilt um so mehr, als die Ressorts gehalten sind, die Investitionsvorhaben entsprechend zeitlich vorauszuplanen<sup>26</sup>, so daß sie im Bedarfsfall auf fertige Schubladenprojekte zurückgreifen können.

Die Finanzierung hat zunächst aus der Konjunkturausgleichsrücklage zu erfolgen<sup>27</sup>; reicht sie nicht aus, verfügt die Bundesregierung über die Kreditermächtigungen des Haushaltsgesetzes hinaus über einen Kreditplafond von 5 Mrd. DM<sup>28</sup>, der sich allerdings nicht auf die Notenbank erstreckt. Indirekt kann die Notenbank natürlich diese Kreditaufnahme durch Ankauf von Geldmarktpapieren des Staates oder Zuführung von Liquidität an die Kreditbanken z. B. durch Senkung der Mindestreserven ermöglichen. In den Bundeshaushalt ist vorsorglich ein Leertitel für derartige zusätzliche Einnahmen aus der Konjunkturausgleichsrücklage und aus Krediten einzustellen. Das gleiche gilt für die zusätzlich angeordneten Ausgaben.

Gegen derartige zusätzliche Ausgaben besteht lediglich ein Einspruchsrecht von Bundestag und Bundesrat, das für den ersten auf vier, für den letzteren auf zwei Wochen befristet ist. Der Freigabe von Mitteln aus der Konjunkturausgleichsrücklage muß dagegen der Bundesrat zustimmen. Diese nicht kongruente Regelung erklärt sich offensichtlich

<sup>24</sup> Ebenda, §§ 19 und 20.

<sup>25</sup> Ebenda, § 6 Abs. 2.

<sup>26</sup> Ebenda, § 11.

<sup>27</sup> Ebenda, § 6 Abs. 2 und § 15 Abs. 5.

<sup>28</sup> Ebenda, § 6 Abs. 3.

daraus, daß von der letzten Maßnahme auch die bei den Ländern gebildeten Ausgleichsrücklagen betroffen sind, während sich die zusätzlichen Ausgaben und der Kreditplafond nur auf den Bundeshaushalt beziehen.

## **2. In das Ermessen der Exekutive gestellte Abweichungen beim Vollzug des Haushaltsgesetz**

Bevor die eben genannten expansiv oder kontraktiv wirkenden Maßnahmen kritisch geprüft werden, soll auch noch die zweite Gruppe der Abweichungen dargestellt werden, die eine elastische Anpassung des Haushaltsvollzugs an die konjunkturelle Entwicklung gestatten. Es handelt sich um diejenigen Maßnahmen, die wegen der Unsicherheit der Planung und der Möglichkeit unvorhersehbarer Änderungen generell, d. h. ohne spezifisch konjunkturellen Bezug das Haushaltrecht zuläßt. Sie sind deshalb überwiegend bereits in der Reichshaushaltssordnung vorgesehen.

### *a) Abweichungen vom Haushaltsgesetz in expansiver Richtung*

aa) Nach § 33 RHO kann der Finanzminister Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben genehmigen. Nach übereinstimmender Meinung ist die Voraussetzung, das Vorliegen eines unabweisbaren Bedürfnisses, bei einer Depression, z. B. bei einer größeren Arbeitslosigkeit, gegeben. Auch ohne eine konjunkturelle Begründung sind große Beträge in den einzelnen Haushaltsjahren auf diese Weise zusätzlich verausgabt worden. 1964 beliefen sich diese Beträge allein im Bundeshaushalt auf 1,7 Mrd. DM.

bb) Bei Ausgaben, für die Bindungsermächtigungen<sup>29</sup> vorliegen, kann der Finanzminister nach § 30 Abs. 3 RHO Vorgriffe zulassen, d. h. Ausgaben, die erst für ein späteres Haushaltsjahr vorgesehen sind, können vorgezogen werden. Dadurch erhöhen sich die im Haushaltsplan für den entsprechenden Zweck vorgesehenen Ausgaben.

cc) Mit Haushaltsresten, die bei übertragbaren Titeln entstanden sind, kann manipuliert werden. Die wichtigste Möglichkeit der Manipulation besteht zwar in der Tötung von Haushaltsresten durch den Finanzminister. Dies hat unter der Voraussetzung, daß aus den neu bewilligten übertragbaren Ausgaben neue Reste gebildet werden, einen Haushaltsüberschuß zur Folge. Aber dadurch, daß der Finanzminister auf eine beschleunigte Ausgabe alter Reste und gleichzeitig auf eine möglichst vollständige Verausgabung der neu bewilligten Beträge drängt, lassen sich auch expansive Wirkungen erzielen. Das letztere ist z. B. dadurch

---

<sup>29</sup> Nach neuem Haushaltsgesetz: Verpflichtungsermächtigungen.

möglich, daß er die Tötung neu gebildeter Reste im kommenden Jahr androht. Die Reste entstehen bekanntlich nicht nur deshalb, weil bei größeren Ausgabeprojekten (z. B. Investitionen oder anderen einmaligen Ausgaben) die Anlauf- und Abwicklungszeit ein Jahr übersteigt, sondern auch, weil die Reste von der Verwaltung als ein willkommenes Mittel angesehen werden, um Reserven zu bilden, mit deren Hilfe auch bei gekürzten Neubewilligungen die Ausgaben auf der gleichen Höhe gehalten werden (Fettpolster). Hier liegt einer der Gründe, warum es den Ländern in der Rezession 1967 nur teilweise gelungen ist, die Ausgaben trotz niedrigerer Haushaltsansätze zu kürzen. Die Verwaltung hat jedenfalls einen erheblichen Spielraum, Reste zu vergrößern oder zu verkleinern, und der Finanzminister kann durch geeignete Maßnahmen einen Einfluß auf die Restebildung bzw. -auflösung nehmen. Im Bundeshaushalt ist in den letzten Jahren, nachdem die veranschlagten Ausgaben auf Kassenbasis umgestellt worden sind, angeordnet worden, daß Ausgabereste nur in dem Umfang verausgabt werden dürfen, wie bei den gleichen Titeln neue Reste gebildet werden. Dadurch hat sich der Finanzminister vor unangenehmen Überraschungen geschützt.

*b) Abweichungen vom Haushaltsgesetz in kontraktiver Richtung*

aa) Die bereits erwähnte Tötung von Haushaltsresten wirkt kontraktiv, wenn für diese eine Deckung im Haushalt vorgesehen war. Die Möglichkeit der Tötung ergibt sich aus § 30 Abs. 2 RHO, nach der die Herausgabe von Haushaltsresten von der Freigabe durch den Finanzminister abhängig ist.

bb) Neben dem Gesetzgeber, der im Haushaltsgesetz einen Teil der Ausgaben mit Sperrvermerken versehen kann, kann auch der Finanzminister bestimmte Ausgaben sperren. Nach dem Stabilitätsgesetz kann die Bundesregierung den Finanzminister im Falle einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung ermächtigen, „die Verfügung über bestimmte Ausgabemittel, den Beginn von Baumaßnahmen und das Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten künftiger Rechnungsjahre von dessen Einwilligung abhängig zu machen“<sup>30</sup>. Diese Möglichkeit wird sich nach dem neuen Haushaltsgesetz generell schon dadurch ergeben, daß klargestellt ist, daß „der Haushaltsplan die Verwaltung ermächtigt, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen“<sup>31</sup>. Er begrenzt also die Ausgaben nur nach oben, verpflichtet aber die Verwaltung nicht, bis zu dieser Höhe auch Ausgaben zu leisten. Aus diesem Prinzip ergeben sich auch nach dem geltenden Haushaltsgesetz noch weitere Möglichkeiten zur Kürzung von Ausgaben.

<sup>30</sup> Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, a.a.O., § 6 Abs. 1.

<sup>31</sup> Entwurf eines Haushaltsgesetzes, a.a.O., § 4 Abs. 1.

cc) Die Nichtbedienung des a. o. Haushalts ist möglich, wenn keine ausreichenden Finanzierungsmittel aus Anleihen zur Verfügung stehen (§ 26 Abs. 5 in Verbindung mit § 45 RHO). Dabei hat der Finanzminister es natürlich weitgehend in der Hand, den Umfang der Anleiheaufnahme zu bestimmen. Wenn er in Zeiten einer inflatorischen Gefahr, in der die private Nachfrage nach Krediten hoch ist, erklärt, daß er nur einen Bruchteil der im Haushaltsplan vorgesehenen Kredite zur Finanzierung des a. o. Haushalts beschaffen konnte, dürfte ihm schwer nachzuweisen sein, daß diese Aussage nicht zutrifft.

dd) Auch die Ausgaben des ordentlichen Haushalts können nur im Rahmen der Betriebsmittelzuweisungen, die vom Finanzminister vorgenommen werden, verwirklicht werden. Nach § 26 Abs. 5 RHO richten sich die Betriebsmittelzuweisungen nach „den zur Verfügung stehenden Einnahmen“. Das heißt, wenn die Einnahmen aus konjunkturellen Ursachen hinter den veranschlagten zurückbleiben, müssen die Betriebsmittelzuteilungen gekürzt werden, und die tatsächlichen Ausgaben bleiben hinter den veranschlagten zurück. Eine kontraktive Wirkung tritt zwar ein — allerdings zum falschen Zeitpunkt; denn eine solche Kürzung der Betriebsmittelzuweisungen würde zu einer Parallelpolitik führen.

Eine zweite Möglichkeit, über eine Beschränkung der Betriebsmittelzuweisungen eine Kürzung der Ausgaben zu erreichen, besteht dann, wenn zusätzliche Ausgaben beschlossen sind, für die im Haushaltsgesetz keine Deckung vorhanden ist. Diese Praxis hat in den vergangenen Haushaltsjahren eine quantitativ große Bedeutung besessen. Ob man die daraus resultierenden Wirkungen „kontraktiv“ bezeichnen kann, ist fraglich. Es handelt sich wohl eher darum, zu verhindern, daß von der öffentlichen Hand zum falschen Zeitpunkt expansiv gewirkt wird.

Ob eine Kürzung der Betriebsmittelzuweisungen auch möglich ist, wenn an sich genügend Finanzierungsmittel zur Bestreitung der vorgesehenen Ausgaben zur Verfügung stehen, wenn also ein Überschuß erzielt werden soll, ist nicht auszuschließen, wenn man die weite Auslegung der Bestimmungen der RHO in anderer Hinsicht zum Vergleich heranzieht. Die Tatsache, daß bisher nicht so verfahren wurde, schließt eine solche Interpretation nicht aus. Es handelt sich wohl darum, wie die Formulierung: Betriebsmittelzuweisungen „im Rahmen der dem Finanzminister zur Verfügung stehenden Einnahmen“ auszulegen ist. Bezeichnend für die unklaren rechtlichen Bestimmungen der Reichshaushaltssordnung ist die Äußerung des Bundesfinanzministers Strauß<sup>32</sup>:

---

<sup>32</sup> F. J. Strauß, Die deutsche Finanzpolitik im Zeichen von Wachstum und Stabilität. Vortrag, gehalten auf der Mitgliederversammlung des Instituts „Finanzen und Steuern“ am 5. April 1967, Institut „Finanzen und Steuern“, H. 87, Bonn 1967, S. 11.

„Man weiß als Finanzminister allmählich immer besser, was man alles tun kann, um einen nicht ausgeglichenen Haushalt als ausgeglichen erscheinen zu lassen.“

ee) Unter die gleiche Überschrift — Verhinderung expansiver Wirkungen zum falschen Zeitpunkt — muß wohl auch der Art. 113 GG gestellt werden, der der Bundesregierung ein Veto gegenüber Beschlüssen des Parlaments einräumt, die die Ausgabenansätze des Haushalts gegenüber dem Regierungsentwurf erhöhen.

Auf Grund der im Rahmen der Haushaltsrechtsreform geplanten Neufassung von Art. 113 GG steht zu hoffen, daß er sich in Zukunft als eine wirksamere Notbremse gegenüber zusätzlichen Ausgabewünschen als in der Vergangenheit erweisen wird; wenn auch eine Voraussetzung auf Seiten der Regierung nach wie vor erforderlich sein wird: der Mut zur Unpopulärheit.

Überblickt man die bisher erwähnten Möglichkeiten zu einem flexiblen Vollzug des Haushaltsgesetzes, fällt auf, daß alle Bestimmungen die Ausgabenseite betreffen. Das ist an sich nicht erstaunlich, da die Einnahmen in den Haushalt lediglich mit dem auf Grund der bestehenden gesetzlichen Grundlagen und der wirtschaftlichen Entwicklung zu erwartenden Aufkommen eingesetzt werden. Die Steuergesetze selbst enthalten aber kaum Ansätze zu einer flexiblen Gestaltung. Es sind außer den vom Gesetzgeber ausdrücklich in bestimmten Konjunkturlagen vorgesehenen Maßnahmen nur zwei Möglichkeiten zu nennen:

a) Die Stundung bzw. in eingeschränkterem Umfang der Erlaß von Steuern. Da bisher in der Bundesrepublik kein größerer konjunktureller Rückschlag eingetreten ist, ist diese Möglichkeit bisher nicht relevant geworden. Da aber z. B. bei Ernteschäden in der Landwirtschaft Steuern niedergeschlagen wurden, könnte dieses Verfahren auch bei Einkommensausfällen aus konjunkturellen Gründen angewendet werden.

b) Schließlich sind noch Abweichungen der tatsächlichen von den geschätzten Einnahmen zu nennen. Dabei hat sich die interessante Tatsache herausgestellt, daß die in die Haushaltspläne der einzelnen Jahre eingesetzten Einnahmeschätzungen einen systematischen Fehler aufweisen. Sie sind nämlich regelmäßig in Jahren inflatorischer Gefahren unterschätzt, in Jahren einer konjunkturellen Abschwächung überschätzt. Das gilt, obwohl die ursprünglichen Schätzungen des Regierungsentwurfs in Zeiten eines Konjunkturaufschwungs vom Parlament vielfach heraufgesetzt, in Zeiten einer Konjunkturabschwächung herabgesetzt wurden.

Die Abweichungen des Solls vom Ist betragen bis zu 2 Mrd. DM oder 5,5 v. H. des geschätzten Aufkommens. Das krasseste Beispiel sind die Vorausschätzungen für das Jahr 1967, die von einer Zuwachsrate von

5,1 des Bruttosozialprodukts ausgingen, während die tatsächliche Zuwachsrate nominal 0,6 v. H. betragen hat. Werden die Ausgaben in der ursprünglich veranschlagten Höhe verwirklicht, entstehen automatisch Überschüsse oder Defizite. Man kann in diesem Zusammenhang von einer Form der built-in flexibility sprechen.

Tabelle 2

**Vergleich der Steuereinnahmen des Bundes nach dem Regierungsentwurf und dem Haushaltsplan mit den tatsächlichen Einnahmen**

Jahr	Regie- rungs- entwurf	Haus- halts- plan	Ist- Einnahmen	Diffe- renz 3/1	4 in vH von 1	Diffe- 3/2	6 in vH von 2
	1	2	3	4	5	6	7
1950 <sup>a)</sup>	.	10 840	10 770	.	.	- 70	- 0,7
1951 <sup>a)</sup>	.	15 880	16 200	.	.	+ 320	+ 2,0
1952 <sup>a)</sup>	.	19 400	19 300	.	.	- 100	- 0,5
1953 <sup>a)</sup>	21 318	20 658	20 374	- 944	- 4,4	- 285	- 1,4
1954 <sup>a)</sup>	22 030	22 032	21 975	- 55	- 0,3	- 57	- 0,3
1955 <sup>a)</sup>	22 894	23 152	24 434	+ 1 540	+ 6,7	+ 1 282	+ 5,5
1956 <sup>a)</sup>	25 638	25 906	26 420	+ 782	+ 3,0	+ 514	+ 2,0
1957 <sup>a)</sup>	27 284	27 580	27 040	- 244	- 0,9	- 540	- 2,0
1958 <sup>a)</sup>	30 494	29 560	28 960	- 1 534	- 5,0	- 600	- 2,0
1959 <sup>b)</sup>	30 160	30 360	32 560	+ 2 400	+ 8,0	+ 2 200	+ 7,3
1960 <sup>b)</sup>	34 694	36 036	41 480	+ 1 678	+ 4,8	+ 337	+ 0,9
1961 <sup>b)</sup>	38 715	41 107	36 372	+ 2 765	+ 7,1	+ 373	+ 0,9
1962 <sup>b)</sup>	45 647	46 958	46 300	+ 653	+ 1,4	+ 658	+ 1,4
1963 <sup>b)</sup>	50 150	49 570	48 960	- 1 190	- 2,4	- 390	- 0,8
1964 <sup>b)</sup>	53 470	53 245	53 920	+ 450	+ 0,8	+ 685	+ 1,3
1965 <sup>b)</sup>	57 057	57 433	58 370	+ 1 313	+ 2,3	+ 937	+ 1,6
1966 <sup>b)</sup>	63 150	63 705	62 255	- 895	- 1,4	- 1 450	- 2,3
1967 <sup>b)</sup>	68 940	64 500 <sup>c)</sup>	62 834 <sup>c)</sup>	- 6 106	- 8,9	- 1 666	- 2,6

a) Rechnungsjahre.

b) Kalenderjahre.

c) Ohne den 2. Konjunkturhaushalt in Höhe von 2,8 Mrd. DM.

Quelle: Allgemeine Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltplan bzw. Finanzbericht, herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen 1958—1967.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Regierung in einem für den Außenstehenden erstaunlichen Umfang beim Vollzug des Haushalts vom Plan abweichen kann<sup>33</sup>, und zwar ohne das Parlament auch nur zu fragen. Die Pflicht zur vierteljährlichen Mitteilung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben (§ 33 RHO) an das Parlament kann wohl kaum als

Mitwirkung des Parlaments bei den Abweichungen vom Haushalt angesehen werden. Wenn mir auch die Grundeinstellung, die aus der vor nunmehr 12 oder 13 Jahren gemachten Äußerung von Vialon spricht, der unkundige Thebaner ahne gar nicht, welche Möglichkeiten — gemeint sind Manipulationsmöglichkeiten — in dem Haushaltrecht für die Exekutive steckten, inzwischen nicht sympathischer geworden ist, so ist doch zuzugeben, daß sie der Haushaltswirklichkeit entspricht. Im Grunde gestattet das derzeitige Haushaltrecht bzw. seine recht weiterholtige Auslegung durch die Exekutive — und zwar bereits ohne die im Stabilitätsgesetz geschaffenen Ermächtigungen — die unter konjunktuellen Gesichtspunkten wünschenswerte Elastizität der Haushaltsgesetzung. Wenn die Abweichung des Ists vom Soll bisher auch vorwiegend unter anderen als konjunkturrellen Gesichtspunkten ihre Ursache hatte, so ließe sie sich auch unter dem Gesichtspunkt der Konjunkturstabilisierung verwirklichen. Die Tatsache, daß trotz der Vorschrift des Haushaltsausgleichs (Art. 110 GG) 1967 ein Defizit im Haushaltspolitik des Bundes von 7,3 Mrd. DM<sup>34</sup> möglich war, bestätigt das.

### **3. Konjunkturgerechte Elastizität der Haushaltsgesetzung bei Wahrung der Rechte des Parlaments**

Es ist nicht einfach, einerseits die notwendige Elastizität beim Vollzug des Haushalts zu erreichen, anderseits aber die Entscheidungsbefugnis des Parlaments in Haushaltsgesetzen zu respektieren. Gewisse Einschränkungen werden bei beiden Zielsetzungen notwendig sein.

Das Haushaltrecht vor Inkrafttreten des Stabilitätsgesetzes hat zwar die wünschenswerte Elastizität beim Haushaltsvollzug aufgewiesen, dabei aber die Rechte des Parlaments mißachtet. Dazu kommt, daß bei dieser konjunkturstabilisierenden Finanzpolitik durch Hintertüren einige der grundlegenden Haushaltsprinzipien gräßlich mißachtet werden. Das gilt für das Prinzip der Wahrheit und Klarheit und für die Vollzugsverbindlichkeit<sup>35</sup>. Mag die bisherige Haushaltsgesetzpraxis vielleicht noch mit dem Wortlaut der Reichshaushaltsgesetze vereinbaren sein, mit ihrem Sinn ist sie es sicher nicht. Dabei bestand lange Zeit die absurde

---

<sup>33</sup> 1964 betragen die Abweichungen des Ergebnisses des Bundeshaushalts vom Plan nach oben und unten 6,4 Mrd. DM, d. h. etwa 10 v. H. der Haushaltssumme, wobei die durch einen Vermerk der Deckungsfähigkeit eingetretenen Abweichungen nicht mitgezählt wurden, da diese Abweichungen vom Parlament sanktioniert waren.

<sup>34</sup> Einschließlich des 1. und 2. Investitionshaushalts; Nettokreditaufnahme aber ohne Zuteilung von Schuldbuchforderungen an die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung.

<sup>35</sup> U. Schleehauf, Zur Realisierung der verfassungsrechtlichen Budgetprinzipien, in: Finanzarchiv, Bd. 25, Tübingen 1966, S. 247 ff.

Situation, daß alle Vorschläge, die die Konjunkturpolitik durch Hintertüren zugunsten einer offen als solche ausgewiesenen konjunkturgerechten Finanzpolitik aufgeben wollten, also eine bessere parlamentarische Kontrolle der Haushaltsgebarung als bei der derzeitigen Haushaltspraxis gestattet hätten, trotzdem auf den Widerstand des Parlaments bzw. von Teilen der Öffentlichkeit gestoßen sind, die hierin eine Beeinträchtigung der parlamentarischen Rechte sahen.

Um diese Erscheinung zu erklären, sei aus dem Arsenal der Finanzpsychologie der Gesichtspunkt der Merklichkeit und der Gewöhnung an althergebrachte Formen herausgegriffen, der auf der Abgabenseite seinen Niederschlag in der Formulierung: Alte Steuern — gute Steuern gefunden hat.

Die derzeitigen Bestimmungen, die es der Exekutive erlauben, von dem vom Parlament beschlossenen Haushaltsgesetz abzuweichen, haben alle den Charakter harmloser Ausnahmebestimmungen. Wer wollte sich schon dagegen wenden, daß bei einem „unabweisbaren Bedürfnis“ über- bzw. außerplanmäßige Ausgaben getätigt werden dürfen, die außerdem noch durch die vierteljährliche Anzeigepflicht der Kontrolle des Parlaments unterliegen? Bei den Vorschlägen für eine elastische konjunkturgerechte Finanzpolitik wird dagegen offen ausgesprochen, daß die Befugnis des Parlaments, materiell über den Haushalt zu entscheiden, eingeschränkt werden soll. Psychologisch reagiert das Parlament auf solche Vorschläge um so allergischer, als es seine Stellung durch die Verschiebung des Schwergewichts bei finanzpolitischen Entscheidungen auf die Exekutive, deren Gründe bekannt sind, sowieso schon gefährdet sieht. Es kämpft deshalb um so härter um die Bewahrung der noch verbliebenen Rechte, auch wenn es zum größten Teil nur ein Kampf um Scheinpositionen ist. Schließlich muß als Grund für den Widerstand gegen die Reformvorschläge die Abneigung gegen allen neumodischen „Tüdelkram“ genannt werden, durch den „seit Generationen bewährte Regelungen“ aufs Spiel gesetzt und ein nicht abzusehendes Risiko eingegangen werden sollen.

Zu einem großen Fortschritt hat sich das Parlament im Stabilitätsgesetz durchgerungen. Als Ziel der Abweichung vom Haushaltsgesetz wird offen die gesamtwirtschaftliche Lage genannt, und die eingeschränkte Mitwirkung des Parlaments wird ebenfalls klar geregelt. Gegen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit wird nicht mehr verstoßen. Als Schönheitsfehler müssen die ohne rechten Grund unterschiedlich festgelegten Einspruchsfristen — zwischen zwei und sechs Wochen — für den Bundestag und den Bundesrat angesehen werden. Auch die Abgrenzung zwischen Zustimmung und Einspruchsfrist als Form der Mitwirkung des Parlaments erscheint nicht immer sachgerecht.

Die Abweichung vom Haushaltsgesetz durch Rechtsverordnung statt durch Gesetzesänderung spart zeitlich einen Durchgang durch den Bundesrat und ermöglicht die Verabschiedung im Bundestag in einer statt in drei Lesungen. Der Zeitgewinn ist also beträchtlich. Trotzdem ist diese Lösung nicht ideal; denn die Verabschiedung im Bundestag kann durch Nichtüberweisung an die Ausschüsse oder durch Schmoren in den Ausschüssen verzögert bzw. verhindert werden. Da diese Art der „Erlledigung“ dem Parlament unbequeme Entscheidungen z. B. zur Bekämpfung einer inflatorischen Lücke erspart, wird die Versuchung groß sein, auf diese Weise einer politischen Entscheidung auszuweichen. Vorzuziehen ist deshalb eine Regelung, nach der das Parlament innerhalb einer bestimmten Frist zu der Rechtsverordnung Stellung nehmen muß, wenn es sie ablehnen will. Es sollte dann auch nur die Verordnung als ganze ablehnen können, so daß punktuelle Aufweichungen unmöglich sind. Außerdem ist eine aus konjunkturellen Gründen fristgerechte, klare Entscheidung auf diese Weise gewährleistet.

Gegen die in der Reichshaushaltsordnung vorgesehenen Abweichungen vom Haushaltsgesetz ist insbesondere folgendes einzuwenden:

*a) Abweichungen vom Haushaltsgesetz in expansiver Richtung*

Haushaltsüberschreitungen (außer- und überplanmäßige Ausgaben) haben den Nachteil, daß die Exekutive über sie allein entscheidet. Wenn man von der zur Zeit in der Bundesrepublik geübten Haushaltspraxis absieht, nach der die wichtigen geplanten zusätzlichen Ausgaben vom Finanzminister, entgegen dem geltenden Haushaltsrecht, dem Haushaltssausschuß des Bundestages zur „zustimmenden Kenntnisnahme“ vorgelegt werden, kann in der nachträglichen Mitteilungspflicht an das Parlament keine Mitwirkung gesehen werden, zumal das spätere Versagen der Entlastung der Regierung durch das Parlament — die einzige mögliche Form des Protests — keine rechtlichen Konsequenzen (Sturz des Finanzministers) zur Folge hat.

Eine Beteiligung des Gesetzgebers an dem Beschuß über zusätzliche Ausgaben und/oder gekürzte Einnahmen, die die notwendige Elastizität der Anpassung der Haushaltspolitik an die konjunkturellen Erfordernisse nicht beeinträchtigt, könnte wie folgt erreicht werden:

aa) Die Vorlage eines Nachtragshaushalts wäre die Form, bei der die Befugnisse des Parlaments überhaupt nicht geschmälerter würden. Der normale Weg seiner Verabschiedung wäre jedoch zu zeitraubend. Es würde sich die Möglichkeit anbieten, ein beschleunigtes Verabschiedungsverfahren einzuführen, wie es etwa das Stabilitätsgesetz für zu-

sätzliche Ausgaben zur Konjunkturbelebung vorsieht<sup>36</sup>. Danach muß die Regierungsvorlage gleichzeitig dem Bundestag und Bundesrat zugeleitet werden; der Bundesrat muß innerhalb von zwei Wochen Stellung nehmen, der Bundestag sich innerhalb von vier Wochen nach Eingang der Vorlage der Bundesregierung äußern. Die Vorlage kann nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden. Beim Nachtragshaushalt müßte der Gesetzgeber allerdings auch Änderungsmöglichkeiten besitzen.

bb) Änderungen der Regierungsvorlage erfordern jedoch eine gewisse Zeit. Man wird deshalb die Beratungsfristen wahrscheinlich etwas länger ansetzen müssen, so daß ein Bedürfnis dafür besteht, in begrenztem Umfang sofort wirksame Maßnahmen treffen zu können. Dafür kommen zwei Verfahren in Frage:

a) Die Beschleunigung von in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Maßnahmen<sup>37</sup>. Hierbei wird es sich zur Hauptsache um Investitionen handeln. Voraussetzung dafür ist, daß die Planung einer ausreichenden Anzahl von Objekten vergabereif vorbereitet wird<sup>38</sup>. Da auch bei guter Vorbereitung die Verwirklichung von Investitionen eine gewisse Mindestzeit erfordert und wegen einer ausgewogenen expansiven Wirkung in vielen Fällen eine Erhöhung der Konsumgüternachfrage wünschenswert ist, sollten auch konsumfördernde Maßnahmen vorgesehen werden. Soweit Leistungsverbesserungen für öffentlich Bedienstete und/oder Empfänger von Transferzahlungen in der Finanzplanung für die Zukunft vorgesehen sind, könnten sie vorgezogen werden.

β) In jedem Haushaltsplan können Eventualausgaben oder Einnahmeverminderungen vorgesehen werden, die mit einem Sperrvermerk bzw. mit einem Vorbehalt für das Inkrafttreten versehen sind. Sie sind also wie alle übrigen Haushaltsansätze vom Parlament beschlossen; die Regierung ist lediglich ermächtigt, Zeitpunkt und Umfang des Wirksamwerdens zu bestimmen.

#### *b) Abweichungen vom Haushaltsplan in kontraktiver Richtung*

aa) Für die Vorlage eines Nachtragshaushalts bestehen die gleichen Probleme wie bei einer expansiven Wirkung. Die Möglichkeit, Ausgaben noch innerhalb des Haushaltjahres zu kürzen, wird allerdings vielfach

---

<sup>36</sup> Stabilitätsgesetz, § 8 Abs. 1 (BGBl. I S. 582). Der Art. 110 Abs. 2a GG sieht in der vom Bundestag verabschiedeten Fassung die gleichzeitige Vorlage des Nachtragshaushalts beim Bundestag und Bundesrat vor und verkürzt die Frist für die Stellungnahme des Bundesrats auf drei Wochen.

<sup>37</sup> a.a.O., § 6 Abs. 2.

<sup>38</sup> In dem Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltungsrechts des Bundes und der Länder, das die RHO ablösen soll, sieht § 2 Abs. 3 eine entsprechende Vorschrift vor.

dadurch beschränkt sein, daß sie schon getätigter oder zum mindesten bindende Verpflichtungen eingegangen worden sind, die nicht rückgängig gemacht werden können.

bb) Kürzung der bewilligten Ausgaben und/oder Erhöhung der Einnahmen.

Die Kontrolle über eine Kürzung von Ausgaben ist leichter zu verwirklichen als die Bewilligung zusätzlicher Ausgaben. Über den Umfang der wünschenswerten Ausgabeneinschränkung wird im allgemeinen mit Hilfe der Wissenschaft Übereinstimmung bestehen. Die Regierung braucht also nur Kürzungsvorschläge zu machen, wobei sie dem Parlament zur Erleichterung seiner Entscheidung Alternativen vorlegen kann. Neben einer *ad hoc*-Vorlage ist es auch — genau wie bei zusätzlichen Ausgaben — möglich, von vornherein im Haushaltsplan Ausgaben einzustellen, die mit einem Kürzungsvorbehalt versehen sind.

Zusätzliche Einnahmen — praktisch dürfte es sich nur um Steuererhöhungen handeln — können ebenfalls durch *ad hoc*-Vorschläge oder auf Grund einer allgemeinen Ermächtigung beschlossen werden. Die im Stabilitätsgesetz vorgesehene zehnprozentige Erhöhung der Steuerschuld der Einkommen- und Körperschaftsteuer<sup>39</sup> gehört zur zweiten Gruppe von Maßnahmen. Eine interessante Variante bestünde darin, die Regierung lediglich zur Änderung der Vorauszahlungen zu ermächtigen, während die endgültige Festsetzung des Steuertarifs dem Parlament im Rahmen des normalen Gesetzgebungsverfahrens überlassen bliebe. Auf diese Weise könnte die Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments uneingeschränkt erhalten bleiben, und der Gesetzgeber brauchte diese Entscheidung erst zu fällen, wenn die konjunkturelle Entwicklung besser zu übersehen ist. Im übrigen wären in diesem Zusammenhang alle steuerlichen Maßnahmen zu nennen, die die built-in flexibility verbessern. Hierzu gehören eine Zusammensetzung des Steuersystems, die eine hohe Aufkommenselastizität sichert, und eine schnelle Reaktion auf Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Größen (z. B. Selbstveranlagung und Verlustrücktrag).

Systematisch läßt sich eine Mitentscheidung des Parlaments in fünf Formen erreichen:

1. Vetorecht innerhalb einer bestimmten Frist.
2. Beratung in einem Parlamentsausschuß bzw. in einem gemeinsamen Ausschuß beider Kammern.
3. Vorherige Einschaltung des Parlaments, das die Bandbreite für konjunkturelle Änderungen und die für eine Änderung in Frage kommenden Haushaltspositionen (Eventualbewilligungen, Sperrvermerke) festlegt.

---

<sup>39</sup> Stabilitätsgesetz, a.a.O., §§ 26 und 27.

4. Vorläufige Maßnahmen der Regierung, deren Umfang endgültig vom Parlament festgelegt wird.
5. Vereinfachtes Gesetzgebungsverfahren (Nachtragshaushalt).

Der Grad der Beteiligung des Parlaments steigert sich mit der Ordnungsziffer; allerdings sind vorläufige Maßnahmen außer bei bestimmten Steuern nicht für alle Haushaltspositionen möglich. Auf der Ausgabenseite wäre z. B. an Abschlagszahlungen auf erhöhte Gehalts- und Transferzahlungen zu denken. Beispiele dafür hat es schon gegeben, allerdings nicht unter konjunkturpolitischen Vorzeichen und ohne ausreichende Rechtsgrundlage der Regierung (z. B. eine zu erwartende, aber noch nicht rechtskräftig beschlossene Rentenerhöhung wird noch vor Weihnachten ausgezahlt).

Das Stabilitätsgebot hat den entscheidenden Durchbruch für eine konjunkturbewußte Finanzpolitik gebracht. Es hat bewiesen, daß parlamentarische Kontrolle und elastische Finanzpolitik keine unvermeidbaren Gegensätze sind. Wirksame Instrumente für eine fiscal policy sind geschaffen worden, wie sie nur in wenigen Ländern vorhanden sind. Zwar sind nicht alle Wünsche erfüllt worden, wie der Verzicht auf eine Kreditplafondierung für die privaten Wirtschaftssubjekte analog zu den vorgesehenen Kreditbeschränkungen für die öffentliche Hand zeigt. Vor allem ist man bei der Defizitfinanzierung zur Bekämpfung einer deflatorischen Lücke nicht konsequent genug gewesen, da man die am sichersten wirkende Form der Finanzierung zusätzlicher Ausgaben über die Notenbank nicht zugelassen hat. Vor dem Schritt, auch nach außen hin das im Art. 110 Abs. 2 des Grundgesetzes verankerte Gebot des jährlichen Haushaltsausgleichs aufzugeben, ist man offenbar zurückgeschreckt. Die Bewährungsprobe wird allerdings erst kommen, wenn es gilt, bei einer inflatorischen Lücke unpopuläre Restriktionsmaßnahmen durchzusetzen. Dafür wird es weniger wichtig sein, ob für die Verwirklichung einer konjunkturgerechten Finanzpolitik das dem jeweiligen Stand der ökonomischen Theorie optimal angepaßte Instrumentarium zur Verfügung steht, sondern ob die politisch-psychologischen Voraussetzungen für eine verantwortungsvolle Finanzpolitik und die Erkenntnis der Folgen von wirtschaftlichen Fehlentscheidungen bestehen. Die erste Voraussetzung für eine fiscal policy ist zwar, wie der Überblick über die vorhandenen bzw. wünschenswerten Instrumente zeigt, noch nicht optimal verwirklicht, ist aber auf Grund der bisherigen Erfahrungen in viel größerem Umfang gegeben als die zweite. Nicht technische Filigranarbeit zur Verbesserung der Instrumente, sondern das Bemühen, den Lern- und Lehrprozeß für die an entscheidender Stelle stehenden Politiker zu verbessern, sollte deshalb im Vordergrund der wissenschaftlichen Arbeit stehen. Gerade hier hat aber die Wissenschaft wenig Bereitschaft gezeigt, sich stärker zu engagieren.

# Die konjunkturpolitische Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften und ihre finanz- und haushaltrechtlichen Voraussetzungen\*

Von Alois Oberhauser (Wildtal/Freiburg i. Br.)

Bis vor nicht allzu langer Zeit herrschte die Ansicht vor, daß die Finanzpolitik und speziell die an konjunkturpolitischen Zielen ausgerichtete Finanzpolitik Aufgabe der staatlichen Zentralinstanz sei und daß die untergeordneten Gebietskörperschaften und die sog. Hilfsfisci<sup>1</sup> in diese Aufgabe nicht einbezogen werden könnten. Die Gründe dafür wurden in einer Überforderung dieser Instanzen, in der mangelnden Einsicht ihrer Repräsentanten in die ökonomischen Zusammenhänge und in der Ausrichtung ihres Finanzverhaltens auf den eigenen Bereich und nicht auf die Gesellschaft als Ganzes gesehen.

In den letzten Jahren hat sich im Schrifttum mehr und mehr die Überzeugung durchgesetzt, daß auch für die unteren staatlichen Ebenen eine Orientierung des Finanzgebarens an den konjunkturpolitischen Zielsetzungen notwendig ist<sup>2</sup>. Den Anstoß dazu gaben — wie häufig in der Entwicklung der nationalökonomischen Forschung — weniger theoretische Überlegungen als empirische Erfahrungen. In föderativen Staaten wie der Bundesrepublik, in denen Länder und Gemeinden einen relativ großen Teil des gesamten Ausgabenvolumens der öffentlichen Hand auf

---

\* Meinen Assistenten, vor allem Herrn Dipl.-Volkswirt Ernst-Helmut Wilms, der sich in seiner Dissertation mit den konjunkturpolitischen Einsatzmöglichkeiten der Kommunalhaushalte beschäftigt, danke ich für wertvolle Hinweise und kritische Durchsicht des Manuskripts.

<sup>1</sup> Da wesentliche Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften und den sonstigen öffentlichen Fisci vorliegen, wird zunächst nur auf die Gebietskörperschaften eingegangen. Inwieweit auch die Finanzgebarung der Hilfsfisci der Konjunkturpolitik nutzbar gemacht werden kann, wird erst im letzten Abschnitt untersucht.

<sup>2</sup> Nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in anderen föderalistisch aufgebauten Staaten wird diese Notwendigkeit erkannt. Vgl. James A. Maxwell: Intergovernmental Fiscal Devices for Economic Stabilization, in: *Federal Tax Policy for Economic Growth and Stability*, Papers, Washington 1955, S. 807 ff. Essays in Fiscal Federalism. Hrsg. v. Richard A. Musgrave, Washington 1965; insbesondere den darin enthaltenen Aufsatz von Robert W. Rafuse: The Cyclical Behavior of State-Local Finances, S. 119 ff.; Gerhard Colm: *Fiscal Policy and the Federal Budget*, in: *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, New York 1955, S. 198 ff.; Theo Keller: Gemeindefinanzen und Konjunkturpolitik, in: *Konjunktur und Wirtschaft*, Zürich 1963, S. 251 ff.

sich vereinigen und eine weitgehende Selbständigkeit in ihrer Finanzgebarung haben, ist die Effizienz der Konjunkturpolitik stark begrenzt, wenn diese lediglich vom Zentralstaat getragen werden muß<sup>3</sup>; denn die untergeordneten Gebietskörperschaften wirken den antizyklischen Maßnahmen der Zentralinstanz entgegen, wenn sie, wie die Erfahrungen zeigen, ihre Ausgaben an der Entwicklung der ordentlichen Einnahmen orientieren und sogar die Höhe ihrer Neuverschuldung daran ausrichten. Ein derartiges Handeln ist zu erwarten, solange die Gebietskörperschaften das Verhalten privater Unternehmen und Haushalte als Maßstab übernehmen und nicht übergeordnete gesamtwirtschaftliche Kriterien bestimmend sein lassen.

Schon aus diesem Grunde ist es erforderlich, eine an den konjunkturpolitischen Zielsetzungen ausgerichtete Koordinierung aller öffentlichen Finanzwirtschaften herbeizuführen. Sie scheint auch noch deswegen geboten zu sein, weil nicht alle Ausgabepositionen gleich gut entsprechend der Konjunkturlage variiert werden können — ein großer Teil von ihnen ist rechtlich gebunden oder durch internationale Vereinbarungen festgelegt. Es wird daher vielfach davon ausgegangen, daß fast nur die öffentlichen Investitionen anpassungsfähig seien. Diese werden aber nur in beschränktem Umfang vom Zentralstaat getätig<sup>4</sup>.

Abgesehen davon, daß eine stärkere Einschränkung insbesondere der wachstumsfördernden staatlichen Investitionen äußerst problematisch ist<sup>5</sup>, trifft dieses Argument jedoch auf eine wachsende Wirtschaft in geringerem Umfang zu, als zumeist in der Literatur angenommen wird<sup>6</sup>. Da in der Regel auch die rechtlich gebundenen Ausgabepositionen nur in ihrer absoluten Höhe und nicht in ihren Steigerungsraten festgelegt sind, können — außer durch gesetzliche Änderungen — Anpassungen über eine Variation der Zuwächse vorgenommen werden. Selbst wenn man berücksichtigt, daß für einige Positionen ein Teil des Ausgabenanstiegs im voraus festgelegt ist<sup>7</sup>, so ergibt sich doch, daß Konjunktur-

<sup>3</sup> Vgl. Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966, S. 127 f. und Anlage 7, Übersicht b, S. 210. (Im folgenden zitiert als „Gutachten über die Finanzreform“.)

<sup>4</sup> So entfielen von den öffentlichen Realinvestitionen im Jahre 1966 in der Bundesrepublik nur 15 % auf den Bund, 22 % auf die Länder und 63 % auf die Gemeinden und Gemeindeverbände. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Expansion und Stabilität, Stuttgart 1966, Tabelle 31, S. 78 f.

<sup>5</sup> Vgl. Fritz Neumark: Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, Wiesbaden 1968, S. 32 f.

<sup>6</sup> Vgl. z. B. Karl M. Hettlage: Grundsatzfragen antizyklischer Finanzpolitik, in: Geldwert und öffentliche Finanzen, Ludwigsburg o. J. (1965), S. 64; Heinz Haller: Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Finanzausgleichs, in: Z. f. g. St., Bd. 116, 1960, S. 52 ff.; Finanzbericht 1961, S. 90; Eduard Werlé: Gemeinden und Konjunkturpolitik, hrsg. v. Ifo-Institut, München 1962, S. 8.

politik mit Hilfe von Ausgabevariationen in einer wachsenden Wirtschaft nicht auf die öffentlichen Investitionen und einige wenige andere Positionen beschränkt bleiben muß.

Aber auch die Berücksichtigung dieser Einschränkung ändert nichts an der Tatsache, daß zu einer wirksamen Konjunkturpolitik eine weitgehende Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften notwendig ist oder zumindest ein prozyklisches Finanzverhalten der Länder und Gemeinden unterbunden werden muß. Für eine derartige Koordinierung ergeben sich indes erhebliche Schwierigkeiten, da eine freiwillige Mitwirkung aller Ebenen aus den erwähnten Gründen kaum in dem erforderlichen Umfang erwartet werden kann. Darüber hinaus bestehen in einem föderativen Staat erhebliche rechtliche Probleme. Leitet man daraus nicht die Forderung nach einer stärkeren Zentralisierung der öffentlichen Finanzen ab<sup>8</sup>, so wird man nach Mitteln und Wegen suchen müssen, diese Schwierigkeiten zu überwinden. Mit dieser Frage werden sich die folgenden Ausführungen beschäftigen. Sie werden sich ausschließlich des Beispiels der Bundesrepublik bedienen, deren föderatives System zugrundelegen und unterstellen, daß dieses in seiner Grundsubstanz nicht beeinträchtigt werden darf.

Eine Untersuchung der Koordinierungsmöglichkeiten der öffentlichen Finanzwirtschaften der Bundesrepublik könnte von den Gegebenheiten vor oder nach der Verabschiedung des Stabilisierungsgesetzes<sup>9</sup> ausgehen und daraus Schlußfolgerungen für eine zweckentsprechendere Gestaltung ableiten. Im folgenden soll jedoch ein anderer Weg eingeschlagen werden. Es wird zunächst von den Zielsetzungen her und unter wirklichkeitsbezogenen Voraussetzungen eine Konzeption entwickelt, deren Realisierung eine Koordinierung der einzelnen Finanzwirtschaften in ausreichendem Umfang garantieren würde. Anhand dieser Konzeption werden dann das gegenwärtige Finanzsystem der Bundesrepublik unter Berücksichtigung des Stabilisierungsgesetzes beurteilt und die finanz- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen aufgewiesen, die noch geschaffen werden sollten.

Die folgenden Zielsetzungen werden als erstrebenswert unterstellt, wobei von vornherein von kaum realisierbaren Maximalforderungen abgesehen wird:

---

<sup>7</sup> Dieses trifft z. B. auf die Zuschüsse des Bundes zur Sozialversicherung, die Zunahme der Gehaltzahlungen aufgrund der Dienstalterszulagen und in einem gewissen Umfang auch auf die Ausrichtung der Gehälter der Staatsbediensteten an der allgemeinen Einkommensentwicklung zu. Andererseits können aber gerade auch Gehaltserhöhungen durch Verzögerung oder Beschleunigung konjunkturell vorteilhaft eingesetzt werden.

<sup>8</sup> Vgl. z. B. Konrad Littmann: Hemmender Föderalismus, in: Der Volkswirt, 1961, Heft 51/52, S. 90 f.

<sup>9</sup> Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, BGBl. I, Nr. 32 v. 13. 6. 1967, S. 582—589.

1. Es müßte erreicht werden, daß das Finanzgebaren der untergeordneten Gebietskörperschaften wenigstens in einem begrenzten Umfang antizyklisch wirkt.

2. Um die im Grundgesetz verankerte haushaltswirtschaftliche Selbstständigkeit der Länder und Gemeinden nur in unumgänglichem Maße zu beschneiden und im Hinblick auf die wenigstens derzeit noch unzureichende Einsicht ihrer Repräsentanten in die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge, sollte möglichst wenig direkter Zwang von der Zentralinstanz ausgeübt werden.

3. Hieraus folgt, daß Auflagen des Bundes über Höhe und Struktur der Ausgaben vermieden werden sollten<sup>10</sup>, da sie in die Eigenständigkeit der Länder und Gemeinden am stärksten eingreifen. Es müßte vielmehr versucht werden, durch eine entsprechende Gestaltung der Einnahmen das jeweils gewünschte Ausgabevolumen zu erreichen.

### **I. Konzeption einer konjunkturpolitischen Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften**

Es wird von der keineswegs in vollem Umfang realistischen Voraussetzung ausgegangen, daß der Bund eine Finanzpolitik betreibt, die den konjunkturpolitischen Erfordernissen entspricht. Für die untergeordneten Gebietskörperschaften wird angenommen, daß ihre Entscheidungsinstanzen, d. h. ihre Parlaments- und Exekutivorgane, nicht von sich aus und ohne Vorbedingungen bereit sind, durch ihre finanzwirtschaftlichen Entscheidungen in den jeweiligen Konjunkturphasen antizyklisch zu wirken, was nicht ausschließt, daß sie generell eine entsprechende Aufgabe des Staates in seinen verschiedenen Instanzen bejahen<sup>11</sup>. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, dürfte diese Voraussetzung heute in der Bundesrepublik zutreffen, da eine Kenntnis der ökonomischen Zusammenhänge in diesen Gremien nicht vorausgesetzt werden kann und das Eigeninteresse der Gebietskörperschaften einem antizyklischen Verhalten entgegenzustehen scheint, wenn dieses auch häufig unzutreffend ist<sup>12</sup>. Diese Annahmen bedeuten selbstverständlich nicht, daß nicht alles

---

<sup>10</sup> Vgl. Gutachten über die Finanzreform, a.a.O., S. 168.

<sup>11</sup> Zwischen der Zielpropagierung und dem faktischen Verhalten besteht im politischen Bereich häufig eine weite Kluft. Um zu einer Koordinierung zu gelangen, scheint es mir nicht erforderlich zu sein, wie von *Senf* u. a. angenommen wird, daß in jeder konkreten Situation die Einsicht in die Notwendigkeit eines antizyklischen Verhaltens bei den untergeordneten Gebietskörperschaften gegeben sein muß, wenn nur entsprechende Vorekehrungen getroffen worden sind. Vgl. Paul *Senf*: Der konjunkturpolitische Beitrag der Länderhaushalte, in: *Geldwert und öffentliche Finanzen*, a.a.O., S. 100.

<sup>12</sup> Abgesehen davon, daß man von allen öffentlichen Instanzen eines Staatswesens durchaus verlangen kann, daß sie auf die Interessen der Gesamtheit Rücksicht nehmen und nicht nur ihren speziellen Aufgaben dienen und daß sie

versucht werden sollte, um durch einen Lernprozeß zu einer stärkeren Bejahung der konjunkturpolitischen Aufgaben bei den verantwortlichen Instanzen dieser Ebenen zu gelangen. Zur Zeit stecken wir hier jedoch noch in den Anfängen. Es muß unter diesen Voraussetzungen Aufgabe des Bundes sein, die untergeordneten Gebietskörperschaften zu einem entsprechenden Verhalten zu veranlassen. Dabei kommen die folgenden Abstufungen der Einflußnahme in Betracht:

1. Beispiel und Empfehlungen der Zentralinstanz
2. Vereinbarungen auf freiwilliger Basis
3. Anreize zu einem entsprechenden Finanzgebaren
4. Schaffung eines finanzwirtschaftlichen Rahmens von der Einnahmeseite her, der auf das gewünschte Ausgabeverhalten hinwirkt oder es herbeiführt
5. Gesetzliche Verpflichtung der untergeordneten Instanzen zu einem antizyklischen Verhalten
6. Konkrete Vorschriften der Zentralinstanz in den einzelnen Konjunkturphasen

Soweit die gemachten Annahmen zutreffen, ist kaum zu erwarten, daß das *Beispiel und die Empfehlungen des Bundes* viel fruchten, selbst wenn sie mit beschwörenden Appellen verbunden werden<sup>13</sup>. Obwohl die bisherigen Erfahrungen der Bundesrepublik nur mit Einschränkungen herangezogen werden können, da bis zum Jahre 1966 kaum von einem ausgeprägten antizyklischen Verhalten des Bundes gesprochen werden konnte, zeigen sie doch die Unzulänglichkeiten dieses Weges.

Man sollte m. E. auch nicht die Hoffnung auf *freiwillige Absprachen* zwischen Bund und Ländern (und eventuell Gemeinden) setzen, wobei diese Absprachen in Verwaltungsvereinbarungen oder Staatsverträgen ihren Niederschlag finden könnten<sup>14, 15</sup>. In derartigen Vereinbarungen

---

den Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen (Grundsatz der Bundesstreue), werden auch die Länder und Gemeinden so stark von konjunkturellen Schwankungen und Preissteigerungen getroffen, daß sie im eigenen Interesse an ihrer Vermeidung mitwirken sollten. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, daß ähnlich wie im privaten Bereich einzelne Gebietskörperschaften auf Kosten anderer an wirtschaftlichen Ungleichgewichtszuständen profitieren. Ein konjunktuell richtiges Verhalten muß sich für eine einzelne Gebietskörperschaft zudem nicht wie für den Staat insgesamt längerfristig positiv auswirken, wenn nicht die übrigen Gebietskörperschaften in gleicher Weise handeln. Vgl. Heinz Haller: *Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften*, in: FA, Bd. 27, 1968, S. 251.

<sup>13</sup> Vgl. dazu: Paul Senf, *Der konjunkturpolitische Beitrag der Länderhaushalte*, a.a.O., S. 97 ff; Heinz Haller: *Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik*, a.a.O., S. 59.

<sup>14</sup> Trotz stärkerer Bemühungen hat sich lediglich Nordrhein-Westfalen zu einem „Verwaltungsabkommen über die Koordinierung von Hochbaumaßnah-

wird zwar vielfach die anzustrebende Lösungsmöglichkeit des Problems gesehen, weil nur so ein Zwang des Zentralstaates vermieden und eine unmittelbare Beeinflussung der Finanzwirtschaft und damit der Eigenständigkeit der Länder und Gemeinden unterbleiben könne<sup>16</sup>. Wirksame Vereinbarungen setzen jedoch nicht nur eine allgemeine Bereitschaft der Länder zu einem antizyklischen Finanzgebaren voraus, sondern verlangen auch ein entsprechendes Verhalten von Fall zu Fall. Damit wäre aber nur bei voller Einsicht in die wirtschaftlichen Zusammenhänge und bei Zurückstellung eigener (Schein-)Interessen zu rechnen. Fehlt dieses, so müssen Vereinbarungen mit sehr detaillierten Regelungen über die Entwicklung des Haushaltsvolumens, die Höhe der Verschuldung, der Investitionen usw. verbunden werden, um die nötige Wirksamkeit zu erreichen.

Die Voraussetzungen dafür sind heute nicht gegeben. Es würde höchstens zu allgemeinen Wohlverhaltensklauseln kommen. Die dadurch erzielbaren Auswirkungen auf das Finanzverhalten der Länder und Gemeinden können nicht allzu hoch veranschlagt werden; denn in den meisten Fällen dürfte es ihnen nicht schwer fallen, zusätzliche Ausgaben und eine erhöhte Verschuldung in der Hochkonjunktur mit wenigen echten und vielfältigen Scheinargumenten zu begründen<sup>17</sup> und vor sich selbst zu rechtfertigen sowie „gewagte“ Kreditnahmen bei konjunkturellen Rückschlägen abzulehnen. Die Kapitalmarktgespräche am Runden Tisch sind ein eklatantes Beispiel dafür. Es wurde durch sie zwar die langfristige Wertpapierverschuldung der Gebietskörperschaften im Jahre 1966 eingeschränkt, die übrige Kreditnahme aber so sehr ausgedehnt, daß die gesamte Verschuldung der Gebietskörperschaften fast in gleicher Weise stieg wie im Jahre zuvor<sup>18</sup>.

Eine weitere Schwierigkeit derartiger Vereinbarungen ergibt sich daraus, daß faktisch bei allen konkreten Maßnahmen Einstimmigkeit erreicht werden müßte, da Mehrheitsentscheidungen eines gemeinsamen Gremiums auf unüberwindbare verfassungsrechtliche Bedenken stoßen würden<sup>19</sup>.

---

men“ (vom 29. April 1965) bereitgefunden. Vgl. Gutachten über die Finanzreform, a.a.O., S. 139.

<sup>15</sup> Zu den rechtlichen Bedenken gegenüber Verwaltungsvereinbarungen vgl. Arnold Köttgen: Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 5. Jg., 1966, S. 16 ff.

<sup>16</sup> Vgl. z. B. Heinrich Haller: Finanzpolitik, 4. Aufl., Tübingen 1968, S. 326 und Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform, a.a.O., S. 138 f. Siehe auch das abweichende Votum von Fischer-Menshausen, ebenda, S. 139 f.

<sup>17</sup> Vgl. Theo Keller: Gemeindefinanzen und Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 258.

<sup>18</sup> Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, April 1967, besonders S. 25.

<sup>19</sup> Vgl. Deutscher Bundestag: Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses. Zu Drucksache V/1686, S. 2.

Der Weg der freien Übereinkunft, der auf den ersten Blick eine beinahe ideale Lösung für einen föderativen Staat zu sein scheint und im konkreten Fall der Bundesrepublik keiner Änderung des Grundgesetzes bedurft hätte, erweist sich somit als nicht effizient genug. Nicht umsonst haben sich daher auch die Länderregierungen nicht dafür eingesetzt, sondern im Zusammenhang mit dem Stabilisierungsgesetz einer Grundgesetzänderung zugestimmt, wodurch ihnen und über sie den Gemeinden ein antikunjunkturelles Verhalten auferlegt wird (Ergänzung des Art. 109 GG und §§ 14 und 16 des Stabilisierungsgesetzes).

Selbst wenn man die Anforderungen an das finanzwirtschaftliche Verhalten der untergeordneten Gebietskörperschaften nicht zu hoch schraubt und die differenzierende Einflußnahme mit steuer- und ausgabepolitischen Maßnahmen der Zentralinstanz überläßt, wäre auch eine im ersten Entwurf des Stabilisierungsgesetzes noch vorgesehene<sup>20</sup> *allgemeine gesetzliche Verpflichtung zu einem antizyklischen Finanzgebaren* unter den gemachten Annahmen wohl nicht ausreichend gewesen und zwar aus den gleichen Gründen wie bei den freiwilligen Absprachen. Es sind daher in dem verabschiedeten Gesetz konkretere Vorschriften hinzugefügt worden. Durch Globalbestimmungen mag zwar das Ausmaß der prozyklischen Wirkungen der Ausgaben der untergeordneten Gebietskörperschaften reduziert werden; daß sich die Länder und Gemeinden bei der gegebenen hohen Elastizität ihrer Einnahmen im erwünschten Umfang antizyklisch verhalten, könnte dagegen nicht ohne weiteres erwartet werden. Wenigstens in der Hochkonjunktur werden die anscheinend oder scheinbar geringe Manövriermasse der Haushalte ebenso wie der hohe Bedarf an öffentlichen Leistungen — insbesondere auf dem Gebiete der Infrastruktur — genügend Entschuldigungsgründe dafür abgeben, um die effektiven Ausgabenbeschränkungen in engen Grenzen zu halten. Die Erfahrungen des Jahres 1967 zeigen zudem, daß selbst bei konjunkturellen Rückschlägen keine expansive Politik getrieben wird, solange keine (Konjunkturausgleichs-)Rücklagen zur Verfügung stehen oder Förderungsmaßnahmen des Bundes zur zusätzlichen Verschuldung ergriffen werden.

Aus diesen Gründen könnte die Zentralinstanz versuchen, mit massiven Mitteln, d. h. mit *konkreten Vorschriften*, auf die untergeordneten Gebietskörperschaften einzuwirken, um so eine ausreichende *Koordinierung zu erzwingen*. Dem steht jedoch entgegen, daß dieses dem föderativen Prinzip am stärksten zuwiderläuft und die Länder und in beschränktem Umfang auch die Gemeinden nach Art. 109 (alte Fassung) und Art. 28 Abs. 2 GG in ihrer Haushaltswirtschaft unabhängig sind. Es

---

<sup>20</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache V/890, § 10 und § 11.

erscheint daher von vornherein der beste Weg zu sein, zu versuchen, den *finanzwirtschaftlichen Spielraum* der untergeordneten Gebietskörperschaften von der Einnahmeseite her so zu gestalten, daß das konjunkturpolitisch erwünschte Verhalten herbeigeführt wird, ohne daß unmittelbarer Zwang ausgeübt werden muß. Das heißt, es müßte eine Regelung angestrebt werden, die ihnen jeweils gerade das *Finanzierungsvolumen* zur Verfügung stellt, das gesamtwirtschaftlich als *Nachfrage erwünscht* ist<sup>21</sup>. Eine direkte Koordinierung der öffentlichen Ausgaben, die faktisch und rechtlich auf erhebliche Schwierigkeiten stößt, könnte dann unterbleiben. Es soll im weiteren untersucht werden, ob eine solche Möglichkeit besteht und welche Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssen. Zunächst wird dabei auf eine Situation konjunktureller Überhitzung abgestellt.

### Bei konjunktureller Überhitzung

Im Gegensatz zu vielen finanzpolitischen Überlegungen in der Literatur, die — meist implizit — ein konstantes Produktionsvolumen bei Vollbeschäftigung unterstellen, bedingt restriktive Konjunkturpolitik in einer wachsenden Wirtschaft keine absolute Einschränkung des staatlichen Nachfragevolumens, sondern nur ein Zurückbleiben der Wachstumsraten. Dies gilt um so mehr, je höher die Expansion des Produktionspotentials ist. Infolgedessen ist es auch nicht erforderlich, daß die Länder und Gemeinden ihre Ausgaben bei Preissteigerungen absolut reduzieren. Es würde ein spürbarer und wohl auch ausreichender Beitrag zur Konjunkturstabilisierung sein, wenn der Umfang ihrer Ausgaben langsamer als das nominelle Sozialprodukt wachsen würde<sup>22, 23</sup>.

Diese Entwicklung der Ausgaben der untergeordneten Gebietskörperschaften im Wachstum läßt sich von der Einnahmeseite her dann erreichen, wenn die ordentlichen Einnahmen in etwa parallel mit dem Sozialprodukt steigen, also eine Aufkommenselastizität von 1 aufweisen, und

<sup>21</sup> Die Höhe dieses Nachfragevolumens läßt sich ziemlich exakt angeben.

<sup>22</sup> Vgl. auch Paul Senf: Der konjunkturpolitische Beitrag der Länderhaushalte, a.a.O., S. 98.

<sup>23</sup> Eine absolute Einschränkung der Staatsausgaben ist auch aus anderen Gründen nicht empfehlenswert. In der Regel erhöht sich nämlich mit wachsendem Sozialprodukt und wachsendem Lebensstandard der Bedarf an Staatsleistungen. Da außerdem schon Verzögerungen in der Zunahme der Staatsausgaben — wie die Erfahrungen zeigen — in hohem Umfang zu Lasten der öffentlichen Investitionen gehen, können sich zusätzlich strukturelle Probleme ergeben. Umschichtungen in der Produktion sind zwar (auch bei Vollbeschäftigung) relativ kurzfristig möglich — und die Anpassungselastizität der Wirtschaft ist im Wachstum ziemlich groß — doch sind hier Grenzen gesetzt, die ohne volkswirtschaftliche Schäden nicht überschritten werden dürfen. Es ist z. B. volkswirtschaftlich bedenklich, daß vorübergehend Kapazitäten im Tiefbau nicht mehr genutzt werden können, nur weil in einem oder zwei Haushaltsjahren das Ausgabenwachstum reduziert werden muß und hier am leichtesten eine Ausgabenumschichtung vorgenommen werden kann.

wenn gleichzeitig die Verschuldung antizyklisch variiert wird. Was zunächst die *Steuern* betrifft, so könnte eine entsprechende Aufkommenselastizität durchaus geschaffen werden. Für die Länder wäre sie beispielsweise dann gegeben, wenn ihre Einnahmen hauptsächlich durch die Umsatzsteuer gedeckt würden<sup>24</sup>. Im Gegensatz zu dieser Regelung stellt unter konjunkturpolitischen Aspekten der derzeitige Steuerverbund — selbst wenn er um die Umsatzsteuer erweitert wird — keine gleich gute Lösung dar<sup>25</sup>.

Um für die Gesamtheit der Gemeinden eine Elastizität des Steueraufkommens von annähernd 1 zu schaffen, käme eine kommunale Endverbrauchsteuer oder eine kommunale Wertschöpfungsteuer als Haupteinnahmequelle in Betracht<sup>26</sup>. Daß die heutige Gewerbesteuer auch unter diesem Gesichtspunkt völlig ungeeignet ist, versteht sich von selbst. Aber auch Steuern mit einem konjunkturunabhängigen Aufkommen sind — im Gegensatz zu einer in der Literatur immer wieder geäußerten Ansicht — keineswegs geeignet, da bei ihnen der im Wachstum steigende Finanzbedarf der Kommunen weitgehend unberücksichtigt bleibt<sup>27</sup>.

Auch für die sonstigen ordentlichen Einnahmen der Kommunen ließe sich eine Aufkommenselastizität von annähernd 1 herbeiführen. Während bei dem Aufkommen aus Gebühren und Beiträgen eine weitgehende Parallelität mit der wirtschaftlichen Entwicklung angenommen werden kann, würde sie bei den Finanzzuweisungen von selbst eintreten, wenn

<sup>24</sup> Daneben müßten die Länder noch das Aufkommen einiger kleinerer Steuern oder eine entsprechend geringe Beteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer erhalten. Strukturellen Veränderungen im Finanzbedarf zur Erfüllung der Aufgaben könnten durch eine Variation des Umsatzsteuersatzes oder bei den übrigen Steuereinnahmen Rechnung getragen werden.

<sup>25</sup> Wird der Steuerverbund beibehalten, so kommt man um eine unmittelbare Begrenzung der Länderausgaben nicht herum.

<sup>26</sup> Die von der Kommission zur Finanzreform vorgeschlagene Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen aus dem proportionalen Teil der Einkommensteuer dürfte dagegen derzeit noch für die Gesamtheit der Gemeinden wie auch in den meisten Einzelfällen — wegen der indirekten Progression — eine Elastizität weit über 1 aufweisen, während sie tendenziell zu stagnierendem Steueraufkommen führen wird, wenn in weiterer Zukunft immer mehr Einkommensbezieher die 8 000/16 000 DM-Grenze überschreiten. Außerdem schlagen sich im Aufkommen dieser Steuer die meisten konjunkturpolitischen Steueraufnahmen — soweit sie die Einkommensteuer betreffen — in prozyklischen Veränderungen des Steueraufkommens der Gemeinden nieder. Durch die Kombination der kommunalen Einkommensteuer mit der Gewerbe- und Lohnsummensteuer wird die durchschnittliche Elastizität des gemeindlichen Steueraufkommens allerdings in der Regel niedriger liegen. Die gleichen Einwände — sogar in verstärktem Maße — ergeben sich gegen die Regelungen, die in den Gesetzentwürfen zur Finanzreform und in den Alternativvorschlägen dazu vorgesehen sind. (Vgl. *Bundestagsdrucksache V/2861, S. 7, 45 f., 90, 95.*)

<sup>27</sup> Derartige Steuern führen schon nach relativ kurzer Zeit immer wieder zu einer echten Finanznot der Gemeinden, ganz abgesehen von den konjunkturell nachteiligen Wirkungen auf das Verhalten der privaten Wirtschaftssubjekte.

diese bei der erwähnten Gestaltung der Ländereinnahmen mit deren Höhe gekoppelt sind. Bei der heutigen Regelung, bei der die Finanzzuweisungen stärker als die Einkommensteuererträge der Länder schwanken, wird dagegen ein prozyklisches Ausgabeverhalten der Gemeinden direkt herausgefordert.

Soweit also die ordentlichen Einnahmen von Ländern und Gemeinden in Betracht kommen, könnte man das Finanzierungsvolumen und damit die Ausgaben mit der Entwicklung des nominellen Sozialproduktes verknüpfen. Damit unterblieben allerdings lediglich die expansiven Nachfragewirkungen. Die erwünschten und erforderlichen restriktiven Effekte werden erst erreicht, wenn die Nachfrage dieser Ebenen langsamer als das Sozialprodukt wächst. Das könnte durch eine *Variierung der Verschuldensmöglichkeiten* herbeigeführt werden, die mit der erwähnten Verteilung des Steueraufkommens verbunden werden müßte.

Geht man von der wirklichkeitsnahen Annahme aus, daß Länder und Gemeinden auch bei Vollbeschäftigung einen Teil ihrer Ausgaben durch Kreditaufnahme zu decken trachten — ein Verhalten, das unter verschiedenen, hier nicht zu diskutierenden Gesichtspunkten keineswegs erwünscht ist —, so würde eine spürbare Verminderung der gesamten Neuverschuldung oder gar eine Nettotilgung eine relative Senkung der Nachfrage dieser Sektoren bedeuten. Abgesehen von Schuldenrückzahlungen, die bewußt in eine Periode konjunktureller Übersteigerung gelegt werden — es wird später darauf zurückzukommen sein —, kann eine Begrenzung der Neuverschuldung nur durch ein aktives Handeln des Zentralstaates — evtl. unter Einschaltung eines gemeinsamen Gremiums der drei Gebietskörperschaften (Konjunkturrat) — erreicht werden.

Im Vergleich zu einer durch Gesetz oder durch die Zentralinstanz verfügten Beschränkung der Ausgaben und der Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage oder im Verhältnis zu konjunkturpolitisch motivierten Änderungen der Steuereinnahmen wird eine Begrenzung der gesamten öffentlichen Neuverschuldung viel weniger als Zwang angesehen. Sie ist leichter einsichtig zu machen, kann durch geldpolitische Maßnahmen unterstützt und verfassungsrechtlich eher gerechtfertigt werden. Allerdings müßte eine derartige Begrenzung der Neuverschuldung alle Verschuldensarten mit einschließen und dürfte sich nicht auf langfristige Kapitalmarktkredite beschränken, da andernfalls die Gefahr der Umgehung zu groß ist. Es wäre daher eine Obergrenze für die gesamte Neuverschuldung der öffentlichen Hand in den Perioden konjunktureller Übersteigerung festzulegen und diese Summe auf die einzelnen Gebietskörperschaften zu verteilen<sup>28</sup>. Da der Bund die Steuern mit einer Auf-

<sup>28</sup> Auf die dabei entstehenden Probleme kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. Gerhard Zeitel: Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunal-

kommenselastizität über 1 erhalten würde, müßte er völlig auf eine Kreditnahme in der Hochkonjunktur verzichten und den überproportionalen Einnahmeanstieg zur Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage verwenden. Er müßte sich schon deswegen dazu verpflichten, um nicht gegenüber den anderen Gebietskörperschaften bevorzugt zu sein.

### Bei konjunkturellen Rückschlägen

Auch wenn die Ergebnisse der bisherigen Überlegungen als Möglichkeit zur Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften in der Hochkonjunktur akzeptiert werden, so kann gegen eine Aufkommenselastizität der ordentlichen Einnahmen der Länder und Gemeinden von 1 als Zielsetzung immer noch eingewandt werden, daß sie bei konjunkturellen Rückschlägen nicht zu einem expansiven Verhalten beitrage, da mit den Einnahmen auch die Ausgaben sinken würden. Dieses kann nur dann vermieden werden, wenn dafür gesorgt wird, daß die Länder und Gemeinden bei rückläufiger Konjunktur ihre Ausgaben in dem gesamtwirtschaftlich erwünschten Umfang zu erhöhen vermögen und sie nicht an der Entwicklung der ordentlichen Einnahmen ausrichten (müssen). Dazu genügt es nicht, mit geldpolitischen Mitteln für eine ausreichende Ergiebigkeit der Kreditmärkte zu sorgen; denn die untergeordneten Gebietskörperschaften bemühen sich bei verzögertem Einnahmewachstum, ähnlich wie die privaten Wirtschaftseinheiten, die Verschuldung nicht allzu sehr auszudehnen. Dieses wird durch die Erfahrungen des Jahres 1967 bestätigt. Daher muß die *Bereitschaft dieser Ebenen zur Kreditnahme* in dem Maße angeregt werden, in dem gesamtwirtschaftlich eine Ausdehnung ihrer Nachfrage angebracht erscheint.

Ein derartiger Anreiz zur Verschuldung läßt sich für die Länder und Gemeinden durchaus schaffen<sup>29</sup>. Ähnlich wie der Bund bei Rückschlägen aus konjunkturpolitischen Überlegungen durch Steuersenkungen und Subventionen die privaten Wirtschaftssubjekte zu Mehrausgaben zu veranlassen sucht, könnte er auch die untergeordneten Gebietskörperschaften beispielsweise dadurch zu höheren Ausgaben mittels einer verstärkten Kreditnahme anhalten, daß er ihnen die anfallenden Zinskosten wenigstens so lange abnimmt, bis ihre Steuereinnahmen wieder das Vollbeschäftigungsniveau erreicht haben. Im Rahmen des zweiten Konjunkturstabilisierungsprogrammes versuchte bereits der Bund, die Län-

---

verschuldung, in: Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Göttingen 1965, S. 81.

<sup>29</sup> Vgl. Hans Krämer u. a.: Gemeindehaushalt und Konjunktur, Köln 1966, S. 74.

der und Gemeinden zu einer stärkeren Verschuldung zu veranlassen, indem er ihnen einen Teil der Lasten abnahm<sup>30, 31</sup>.

Einfacher, eindeutiger und konjunkturpolitisch besser wäre ein anderer Weg. Seit Jahrzehnten ist von der Finanzwissenschaft nachgewiesen worden, daß eine Zentralbankverschuldung des Staates bei konjunkturellen Rückschlägen angebracht ist, da eine Verschuldung im privaten Bereich in dieser Situation zu Lasten privater Kreditnehmer gehen kann und das Zinsniveau hoch hält. Lediglich bei überreichlicher Liquiditätsversorgung des privaten Sektors, die aber wegen der steigenden Liquiditätsvorliebe bei rückläufiger Konjunktur selten ist, sollte auf die privaten Kreditmärkte zurückgegriffen werden. Darüber hinaus wurde gezeigt, daß eine Verzinsung derartiger Zentralbankkredite nicht erforderlich ist, da es sich nur um eine gesamtwirtschaftlich erwünschte Versorgung der Wirtschaft mit Zentralbankgeld handelt<sup>32</sup>. Die Gewinne der Bundesbank sind dann zwar entsprechend niedriger, doch stehen sie sowieso dem Bund zu. Eine solche Verschuldungsmöglichkeit haben heute weder Länder noch Gemeinden, ja nicht einmal der Bund selbst. Es müßte den Gebietskörperschaften daher ein Zugang zu entsprechenden Zentralbankgeldmitteln verschafft werden. Dabei dürfte sich für die Vielzahl der Gemeinden keine unmittelbare Verschuldung bei der Zentralbank empfehlen. Es wäre durchaus praktikabel, wenn der Bund oder die Länder als Zwischeninstanz fungieren. Es kann als sicher angesehen werden, daß die untergeordneten Gebietskörperschaften auf zinslose Kredite mit Mehrausgaben reagieren.

Dies gilt vor allem dann, wenn auch die Tilgungsverpflichtungen nach Kriterien erfolgen, die den wirtschaftspolitischen Zielen entsprechen und die für die Länder und Gemeinden keine besondere Belastung darstellen. Beides fällt zusammen. Da das durch die Kreditnahme zusätzlich geschaffene Zentralbankgeld ohne Bedenken in der Wirtschaft zirkulieren

<sup>30</sup> Vgl. Konjunkturprogramm und mehrjährige Finanzplanung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 73 vom 8. 7. 1967.

<sup>31</sup> Auch die im Entwurf des Finanzreformgesetzes vorgesehene Regelung, daß der Bund „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes ... den Ländern für bestimmte Arten von Investitionen der Länder und Gemeinden Finanzhilfen gewähren“ kann, liegt auf gleicher Ebene (neuer Art. 104 a GG), Bundestagsdrucksache V/2861, S. 6. Zur Problematik derartiger Finanzhilfen unter dem Gesichtspunkt des föderativen Prinzips vgl. Heinz Haller: Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, a.a.O., S. 251 f.

<sup>32</sup> Vgl. Willi Albers: Staatsverschuldung und Geld- und Kreditpolitik, in: FA, Bd. 21, 1961, S. 43; Fritz Neumark: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: HdF, 2. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1952, S. 648 f.; Robert Nöll von der Nahmer: Die Deckung des öffentlichen Bedarfs durch nicht-inflatorische Papiergeleausgabe, in: FA, Bd. 2, 1934, S. 564 ff.; Alois Oberhauser: Probleme der Geldversorgung einer wachsenden Wirtschaft, in: FA, Bd. 25, 1966, S. 407.

kann, solange das Preisniveau nicht steigt, ist auch vorher keine Tilgung erforderlich. Wegen der erhöhten Liquiditätsvorliebe bei konjunkturellen Rückschlägen und wegen des steigenden Produktionsvolumens sind zunächst keine Preiserhöhungen zu erwarten. Sobald jedoch ein Nachfrageüberhang droht, müßten die Tilgungen einsetzen, von denen dann restriktive Wirkungen auf Nachfrage- und Zentralbankgeldvolumen ausgehen. Es sollte somit nicht im voraus ein fester Tilgungsplan festgelegt werden<sup>33</sup>. Die Länder und Gemeinden hätten sich nur zu verpflichten, die Kredite bei konjunktureller Überhitzung in einem gesamtwirtschaftlich erwünschten und bei der gegebenen Elastizität der Haushaltsgabebrung tragbaren Umfang an die Notenbank zurückzuzahlen<sup>34</sup>. Sie sind in dieser Konjunkturphase relativ leicht dazu in der Lage, weil dann ihre Einnahmen aufgrund der hohen Zuwachsraten des nominellen Einkommens — selbst bei einer Aufkommenselastizität von 1 — rasch wachsen. Auf diese Weise würde erreicht, daß die Ausgaben der untergeordneten Gebietskörperschaften in der Hochkonjunktur unterproportional steigen.

Insgesamt ergäbe sich aus dieser Kombination von staatlicher Verschuldenspolitik und Geldpolitik, die in ähnlicher Weise auch auf die Verschuldung des Bundes angewandt werden könnte, ein neues äußerst wirksames konjunkturpolitisches Instrument, das in seinen Effekten einer Überschuß-Defizit-Politik gleichkäme, ohne daß deren institutionelle und psychologische Schwierigkeiten damit verbunden wären<sup>35</sup>.

Bei den expansiven Maßnahmen des Jahres 1967 ist ebensowenig wie im Stabilisierungsgesetz versucht worden, die Grundlagen für eine derartige Politik zu legen. Die Aufforderungen des Bundeswirtschaftsministers an die untergeordneten Gebietskörperschaften, ihre Investitionsausgaben nicht einzuschränken, sondern auszudehnen, haben versagt. Auch die zögernden Angebote der Bundesbank, Geldmarkttitel der Länder bis zu 1,2 Mrd. DM „in die Geldmarktregulierung aufzunehmen“<sup>36</sup>, reichten nicht aus, um eine Ausgabenerhöhung der Länder in dem Umfang hervorzurufen, in dem es volkswirtschaftlich erwünscht gewesen wäre. Erst das zweite Konjunkturstabilisierungsprogramm mit seiner Unterstützung der Verschuldung von Ländern und Gemeinden hat dann eine Überwindung der Rezession gebracht. Ohne derartige Förderungs-

<sup>33</sup> Vgl. auch die Vorschläge von Maxwell, nach denen wenigstens eine vorzeitige Tilgung aus konjunkturpolitischen Gründen vorgesehen werden soll. James A. Maxwell: Intergovernmental Fiscal Devices for Economic Stabilization, a.a.O., S. 814.

<sup>34</sup> Ob technisch so verfahren werden sollte, daß ein unbefristeter Kredit gewährt wird oder ob die Kreditnahme kurzfristig erfolgt, aber mit entsprechenden Prolongierungszusagen verbunden wird, ist eine sekundäre Frage.

<sup>35</sup> Vgl. die Ausführungen von Albers in diesem Band S. 77 ff. und seinen Aufsatz: Staatsverschuldung und Geld- und Kreditpolitik, a.a.O., S. 35 ff.

<sup>36</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Mai 1967, S. 31.

maßnahmen halten sich die untergeordneten Gebietskörperschaften bei tendenziell rückläufigen Einnahmen in ihrer Verschuldung und damit in ihren Ausgaben so weit wie möglich zurück, auch wenn sich dadurch negative Auswirkungen vor allem auf die Investitionsnachfrage einstellen. Alles das zeigt, daß eine allgemeine Verpflichtung der Länder und Gemeinden zu einem antizyklischen Finanzverhalten, wie sie das Stabilisierungsgesetz vorsieht, ohne genauere Präzisierung und entsprechende Unterstützung wenig geeignet ist.

Im Stabilisierungsgesetz fehlt aber auch jede Regelung, die es der Zentralbank ermöglichen würde, durch eine Kreditgabe an die verschiedenen staatlichen Instanzen zu einer wirksamen Ausweitung der Nachfrage beizutragen. Die Kreditplafonds für Bund und Länder im Bundesbankgesetz, die im Zusammenhang mit dem Stabilitätsgesetz auf das Doppelte erhöht wurden, reichen dazu nicht nur nicht aus, sie sind überhaupt nicht dazu bestimmt, da sie lediglich für kurzfristige Kassenkredite verwandt werden können. Geldpolitische Maßnahmen, die lediglich die Liquidität des privaten Bankensektors erhöhen, können — worauf hier nicht einzugehen ist — nur in beschränktem Umfang und nur unter bestimmten Voraussetzungen als Ersatz dienen. Sie weisen zudem erhebliche Nachteile nach Überwindung der konjunkturellen Flaute auf.

Durch die Einbeziehung der Länder und Gemeinden in die Konjunkturpolitik in der dargelegten Form erhielten sie in ihrer Gesamtheit faktisch die Garantie, daß ihre Ausgaben auch bei konjunkturellen Rückschlägen Jahr für Jahr wachsen können. Diese Garantie würde eine Finanzplanung ohne größere Risiken ermöglichen. Im Rahmen dieses Gesamtkonzepts könnte sogar den einzelnen Ländern und Gemeinden — von Extremfällen abgesehen — zugesichert werden, daß ihre Einnahmen nicht absolut sinken. Kommt es in Einzelfällen oder bei konjunkturellen Krisen zu einem Rückgang der Steuereinnahmen, so könnte dieser Einnahmeausfall durch Finanzzuweisungen und die erwähnte Kreditvermittlung aufgefangen werden. Strukturelle Anpassungen würden durch unterschiedliche Wachstumsraten ermöglicht. Somit könnte man auch für die einzelnen Gebietskörperschaften eine weitgehend kontinuierliche Ausgabenentwicklung erreichen, die sich gesamtwirtschaftlich stabilisierend auswirken würde.

### **Zur Frage der kommunalen Rücklagen**

Innerhalb des entwickelten Konzepts müssen auch die Rücklagen der Gemeinden eine neue Beurteilung erfahren. Um das zu zeigen, muß von den Aufgaben der Rücklagen ausgegangen werden. Die heute gültigen Bestimmungen sind nur aus den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise zu erklären und scheinen von den Kommunen das Verhalten eines äußerst

vorsorglichen Familievaters zu verlangen. Sie dürften für Kleinstgemeinden mit sehr diskontinuierlichen Investitionen einige Berechtigung haben, sind aber anachronistisch in einer Zeit, in der die meisten Kommunen in mehr oder weniger starkem Umfang verschuldet sind.

Selbst das Bild eines vorsorglichen Familievaters ist aber unzutreffend; denn kein Familienvorstand käme auf den Gedanken, niedrig verzinsliche Rücklagen für den Ersatzbedarf anzusammeln, während er gleichzeitig hoch verzinsliche Kredite für Neuanschaffungen aufnimmt. Dieses wird aber von den Gemeinden verlangt, da Rücklagen auch bei gleichzeitiger Verschuldung gebildet werden müssen<sup>37</sup>. Wenn die kommunale Tätigkeit mit privaten Tätigkeiten vergleichbar ist, dann mit der von Unternehmen. Die Gemeinden sind Unternehmen, die öffentliche Leistungen zur Verfügung stellen und dafür laufend Einnahmen aus Steuern und Finanzzuweisungen erhalten. Bei den Unternehmen sind aber außer den Kassenreserven, die den Betriebsmittelrücklagen der Gemeinden entsprechen, alle sonstigen Rücklagen — insbesondere die Abschreibungen — Rechnungsgrößen auf der Passivseite der Bilanz oder in der Gewinn- und Verlustrechnung, die zwar das Verhalten der Unternehmensleitung — vor allem bei Liquiditätsüberlegungen — beeinflussen, aber nicht oder nur in begrenztem Umfang in Barreserven ihren Niederschlag finden. Abgesehen von der Betriebsmittelrücklage sind die übrigen sechs von der Rücklagenverordnung vorgesehenen Rücklagearten der Gemeinden nichts anderes als ein kläglicher Ersatz für eine fehlende mittelfristige Finanzplanung. Würde diese vorgeschrieben und durch die Kommunalaufsicht der Länder gesichert, so würde der Zielsetzung einer vorsichtigen Finanzgebarung genügt. Das gilt insbesondere dann, wenn den Kommunen in der beschriebenen Weise eine weitgehende Einnahmегарантie gegeben würde und so größere Risiken bei der Einnahmeentwicklung ausgeschaltet wären<sup>38</sup>.

Trotz dieser generellen Bedenken gegenüber kommunalen Rücklagen ist zu fragen, ob sich nicht die derzeitigen Rücklagevorschriften unter konjunkturpolitischen Aspekten vorteilhaft auswirken. Das trifft in der Tendenz zu, da bei günstiger Einnahmeentwicklung die Rücklagenbildung der Gesamtheit der Kommunen über die Rücklagenverwendung hinausgeht, während bei langsamerem Einnahmewachstum oder bei Einnahmerückgängen im Durchschnitt Rücklagen, insbesondere die zu die-

<sup>37</sup> Gesamtwirtschaftlich betrachtet finanzieren heute die Kommunen einen Teil ihrer Verschuldung selbst, aber durchaus auf unwirtschaftliche Weise. Die liquiden Reserven der Kommunen betragen nach Schätzungen der Bundesbank Ende 1966 etwa 6 bis 7 Mrd. DM bei einer gleichzeitigen Gesamtverschuldung in Höhe von 30 Mrd. DM. Vgl.: Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, April 1967, S. 28 und S. 25.

<sup>38</sup> Vgl. dazu auch Gerhard Zeitel: Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 88.

sem Zweck eigens gebildeten allgemeinen Ausgleichsrücklagen (§ 3 Rücklagenverordnung), aufgelöst werden. Obwohl die Rücklagen zweckgebunden sind, darf vorübergehend (§ 15) oder in Höhe der Beträge, die die Mindestgrenzen überschreiten (§ 17), darauf zurückgegriffen werden. Durch entsprechende Änderung der Rücklagenbestimmungen könnten diese positiven Effekte verstärkt werden<sup>39</sup>.

Rücklagenauflösung und Rücklagenbildung stimmen aber nicht immer mit den konjunkturpolitischen Zielen überein. So ist z. B. bei einer restriktiven Geld- und Finanzpolitik, vor allem wenn auch noch die Höhe der Neuverschuldung limitiert wird, damit zu rechnen, daß vorhandene Rücklagen aufgelöst werden. Der Wirtschaftspolitik in der Hochkonjunktur wird damit entgegengewirkt.

Zusätzlich zu den bisher besprochenen Effekten könnten indes positive Wirkungen aus der Rücklagenbildung gewonnen werden, wenn ein Teil der Rücklagen bei Preissteigerungen in der Zentralbank deponiert und bei konjunkturellen Rückschlägen aus der Zentralbank abgezogen würde<sup>40</sup>. Auf diese Weise ließe sich der Rücklagenbestand zu einem konjunkturpolitischen Instrument machen<sup>41</sup>. Allerdings ergäben sich dabei einige technische Schwierigkeiten.

Insgesamt können somit die kommunalen Rücklagen unter konjunkturpolitischen Aspekten nicht eindeutig als positiv bewertet werden. Ob sie überhaupt (außer der Betriebsmittellücke) als Pflichtrücklagen beibehalten werden sollten, erscheint darüber hinaus aus den erwähnten Gründen fraglich.

## **II. Finanz- und haushaltrechtliche Voraussetzungen einer konjunkturpolitischen Koordinierung der untergeordneten Gebietskörperschaften**

Die bisher entwickelte Konzeption, die von einer beschränkten Aufgabenstellung der untergeordneten Gebietskörperschaften im Rahmen der Konjunkturpolitik ausgeht und hauptsächlich durch die finanziellen Rahmenbedingungen, weniger durch Vorschriften und staatlichen Zwang eine Koordinierung erreichen will, soll im weiteren als Grundlage für die Beurteilung der finanz- und haushaltrechtlichen Voraussetzungen die-

<sup>39</sup> Vgl. Franz-Josef Strauß: Gemeinsame Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden, in: Deutsche Bundesbank. Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 85, 1967, S. 4.

<sup>40</sup> Vgl. H. Dietrich: Die Rücklagen bei den Gebietskörperschaften, unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden, Diss. Erlangen 1953, S. 81.

<sup>41</sup> Die Vorschriften über die Rücklagenverwendung könnten dabei berücksichtigt werden. Die Sicherheit der Anlage und Greifbarkeit im Bedarfsfalle wären auch bei einer Zentralbankanlage gegeben. Daß die Rücklagen einen für die Gemeinden günstigen Ertrag abwerfen (§ 14), könnte durch entsprechende Zinszahlungen erreicht werden.

nen. Es können dabei nur die grundlegenden rechtlichen Fragen diskutiert werden, da je nach den Zielsetzungen und den gegebenen Rahmenbedingungen unterschiedliche rechtliche Regelungen erforderlich werden.

Teilt man die Ansicht, daß eine konjunkturpolitische Koordinierung des finanzwirtschaftlichen Verhaltens aller Gebietskörperschaften auf freiwilliger Basis unrealistisch ist und daß auch der Weg über Vereinbarungen und Staatsverträge zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern kaum die erforderliche Wirksamkeit erreicht, so war in der Bundesrepublik ohne gesetzliche Maßnahmen nicht auszukommen. In der um diese rechtlichen Fragen geführten Diskussion gingen allerdings die Ansichten ziemlich weit auseinander. Es kann nun nicht Aufgabe eines Ökonomen sein, über Gesetzesauslegungen zu befinden, über die Juristen unterschiedlicher Ansicht sind. Die weiteren Überlegungen sollen lediglich zeigen, was gesetzlich ermöglicht werden muß bzw. nach Annahme des Stabilisierungsgesetzes zusätzlich ermöglicht werden sollte, um eine wirksame Einbeziehung der untergeordneten Gebietskörperschaften in die Konjunkturpolitik zu erreichen.

Den Kern der rechtlichen Problematik stellen die Artikel 109 und 28 Abs. 2 GG dar. Nach Art. 109 sind Bund und Länder „in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“. Erst die Neufassung des Artikels im Zusammenhang mit dem Stabilisierungsgesetz hat hier gewisse Einschränkungen gebracht. Nach Art. 28 Abs. 2 muß den Gemeinden das Recht „gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Eine gesetzliche Verpflichtung der Länder zu einem anti-zyklischen Finanzverhalten schien mit der alten Fassung des Art. 109 unvereinbar zu sein, da durch sie in die haushaltswirtschaftliche Selbständigkeit der Länder eingegriffen worden wäre. Dagegen konnten und können den Gemeinden nach dem Grundgesetz Vorschriften für ein den konjunkturpolitischen Erfordernissen entsprechendes Verhalten gemacht werden, da sie nur „im Rahmen der Gesetze“ ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung regeln dürfen. Voraussetzung ist allerdings, daß die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes dadurch nicht in ihrem Kern beeinträchtigt wird. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher zunächst und vor allem auf die Länder.

### **In Überhitzungsperioden**

Die Diskussion um die Einbeziehung der untergeordneten Gebietskörperschaften in die Stabilisierungspolitik entzündete sich aufgrund der damaligen konjunkturellen Lage (1964) vornehmlich an der Frage, ob und wie die Länder und Gemeinden zu einem restriktiven Finanzverhalten veranlaßt werden könnten. Auch das Stabilisierungsgesetz ist pri-

mär aus dieser Zielsetzung entworfen worden — ein Mangel, der auch in der endgültigen Fassung nicht voll beseitigt wurde und sich in der Rezession 1967 hemmend bemerkbar machte.

Einige Autoren vertraten in dieser Diskussion die Ansicht, daß der Bundesgesetzgeber auch ohne Grundgesetzänderung befugt sei, durch einfache Bundesgesetze die Länder zu dem konjunkturpolitisch erwünschten Finanzgebaren zu zwingen<sup>42</sup>. Diese Ansicht ist jedoch sehr umstritten. Es wäre mit Sicherheit damit zu rechnen, daß solche Gesetze eine Verfassungsklage der Länder hervorrufen würden — ganz abgesehen davon, daß sie nach überwiegender Ansicht an die Zustimmung des Bundesrates gebunden wären<sup>43</sup>.

Zur Begründung dieser Auffassung wurde z. T. auf Art. 73 Nr. 4 GG (Währungshoheit) zurückgegriffen<sup>44</sup>. Dabei stützte man sich vornehmlich auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes<sup>45</sup>, in der ausgeführt wird, daß aufgrund des erwähnten Artikels der Bundesgesetzgeber nicht nur „die institutionelle Ordnung“ des Geldwesens normieren dürfe, sondern daß seine Kompetenz auch die „tragenden Grundsätze der Währungspolitik“ umfasse. Es wurde daraus gefolgert, daß der Bund berechtigt sei, in die Haushaltswirtschaft der Länder (und Gemeinden) einzutreten, wenn diese durch ihr finanzwirtschaftliches Verhalten die Preisstabilität gefährden<sup>46</sup>.

Es mag dahingestellt bleiben, ob die Formulierung des Art. 73 Nr. 4 GG „der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über . . . 4. das Währungs-, Geld- und Münzwesen, Maße und Gewichte sowie die Zeitbestimmung“ eine so weitgehende Auslegung erlaubt. Für eine aktive Konjunkturpolitik in Überhitzungsphasen würde es jedenfalls nicht genügen, daß

<sup>42</sup> Vgl. Karl M. Hettlage: Grundsatzfragen antizyklischer Finanzpolitik, a.a.O., S. 65 f.; ders.: Die Gemeinden in der Finanzverfassung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 3. Jg., 1964, S. 7; Rolf Dahlgrün: Die Problematik der haushaltswirtschaftlichen Unabhängigkeit von Bund und Ländern, in: Probleme einer Neuordnung der Haushaltswirtschaft bei Bund und Ländern, Bonn o. J., S. 17 ff.; Hans Schüßler: Inflationsbekämpfung und föderalistische Finanzverfassung, in: NJW, 17. Jg., 1964, S. 952.

<sup>43</sup> Vgl. Walter Grund: Der konjunkturpolitische Beitrag des Bundeshaushaltes, in: Geldwert und öffentliche Finanzen, a.a.O., S. 120.

<sup>44</sup> Die Zuständigkeit des Bundes für einen konjunkturpolitisch motivierten Einfluß auf die Finanzgebarung der Länder aus dem „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Nr. 11 GG) herzuleiten, dürfte nicht möglich sein. Vgl. Arnold Köttgen: Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden, a.a.O., S. 34 ff. Siehe aber auch Rolf Dahlgrün: Die Problematik der haushaltswirtschaftlichen Unabhängigkeit von Bund und Ländern, a.a.O., S. 19 ff. und Walter Lindacher: Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen des Einsatzes finanzwirtschaftlicher Mittel zum Zwecke der Konjunkturgestaltung, Diss. Würzburg 1963, S. 118.

<sup>45</sup> Vgl. BVerfGE 4, 60 (73) = NJW 54. S. 1762.

<sup>46</sup> Hiermit begründet vor allem Schüßler seine Auffassung: Hans Schüßler: Inflationsbekämpfung und föderalistische Finanzverfassung, a.a.O., S. 952 ff.

eine unmittelbar oder mittelbar preisgefährdende Finanzgebarung der Länder und Gemeinden unterbunden werden kann. Darüber hinaus muß die Möglichkeit bestehen, einer Übernachfrage anderer Bereiche entgegenzuwirken. Dazu bedarf es aber notwendigerweise einer eigenen gesetzlichen Verpflichtung der Länder, die nach herrschender Ansicht nur durch eine Änderung des Grundgesetzes herbeigeführt werden konnte<sup>47</sup>. Im Zusammenhang mit dem Stabilisierungsgesetz wurde daher auch eine Ergänzung des Art. 109 GG vorgenommen (Abs. 4 Nr. 1). Durch eine solche Bestimmung mußte der Bundesgesetzgeber zunächst legitimiert werden, in der Hochkonjunktur das Ausmaß der gesamten Neuverschuldung der öffentlichen Hand in Perioden konjunktureller Überhitzung zu begrenzen<sup>48, 49</sup>. Dieses würde ausreichen, wenn die sonstigen Einnahmen der untergeordneten Gebietskörperschaften in etwa eine Elastizität von 1 aufwiesen. Dazu wären allerdings die Verteilung der Steuerquellen und folglich auch der Art. 106 GG entsprechend zu ändern.

Realistischerweise kann mit einer solchen Neuverteilung der Steuerquellen — wenigstens für die Länder — nicht gerechnet werden. Die entwickelte Konzeption ist ja auch nur als Maßstab und nicht als voll realisierbares Ziel gedacht. Die Länder dürften sich derzeit kaum einer Beteiligung am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer begeben, sondern höchstens mit einer Ausweitung des Steuerverbundes um die Umsatzsteuer einverstanden sein. Infolgedessen wäre es dann genauso wie bei der heutigen Verteilung des Steueraufkommens erforderlich, durch eine zweite weiterreichende Ergänzung des Art. 109 GG die Länder direkt zu einem antizyklischen Finanzverhalten zu verpflichten<sup>50, 51</sup>. Im Zusammenhang mit dem Stabilisierungsgesetz ist auch diese Grundgesetzänderung durch die Vorschrift über Konjunkturausgleichsrücklagen erfolgt (Art. 109 Abs. 4 Nr. 2).

<sup>47</sup> Vgl. Arnold Köttgen, *Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium*, a.a.O., S. 38; Fritz Weller: *Wirtschaftspolitik und föderativer Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1967, S. 117 f.

<sup>48</sup> Vgl. Gutachten über die Finanzreform, a.a.O., S. 141 f.

<sup>49</sup> Selbst in dem Fall, in dem die Koordinierung während eines konjunkturrellen Rückschlages beginnt, Länder und Gemeinden Zentralbankkredite erhalten und diese während des Hochschwunges zurückzahlen, könnte auf eine Begrenzung der Neuverschuldung nicht verzichtet werden, da die Tilgung bei der Zentralbank keine Gewähr dafür bietet, daß nicht an anderer Stelle eine Neuverschuldung in einem solchen Ausmaß eingegangen wird, daß die erstrachte Limitierung des Ausgabevolumens nicht erreicht wird.

<sup>50</sup> Auf die Schwierigkeiten, konjunkturelle Tatbestände gesetzlich zu erfassen, und auf die Frage, ob der Terminus „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“, der im Stabilisierungsgesetz steht, besonders dafür geeignet ist, braucht in diesem Zusammenhang nicht eingegangen zu werden. Vgl. Arnold Köttgen: *Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden*, a.a.O., S. 10.

<sup>51</sup> Dieses entspricht den „Generalklauseln“, die nach Ansicht von Wilhelmine Dreißig in das Haushaltsrecht aufzunehmen sind. Siehe ihren Beitrag in diesem Band S. 34.

Aufgrund der beiden Änderungen des Art. 109 können nähere Bestimmungen einem Bundesgesetz, wie z. B. dem Stabilisierungsgesetz, überlassen bleiben. Dabei ist es allerdings im Gegensatz zum ersten Entwurf und entsprechend der endgültigen Fassung dieses Gesetzes erforderlich, konkrete Maßnahmen vorzusehen. Die allgemeine Verpflichtung des ersten Entwurfs zu einer Konjunkturausgleichsrücklage oder einer Schuldentilgung bei der Zentralbank in Zeiten konjunktureller Überhitzung wäre wohl kaum ausreichend gewesen<sup>52</sup>. Nicht umsonst sind daher bereits in der Stellungnahme des Bundesrates<sup>53</sup> und dann im verabschiedeten Gesetzestext obligatorische Konjunkturausgleichsrücklagen vorgesehen worden (§ 15).

Ob die konkreten Bestimmungen des Gesetzes besonders glücklich sind, braucht hier nicht untersucht zu werden. Immerhin wird am Einverständnis der Länder mit diesen Bestimmungen deutlich, daß sie sich eher mit einer Einschränkung ihrer Ausgaben von den verfügbaren Einnahmen her als mit einem Einfluß des Bundes auf die Verwendungsstruktur der verausgabten Mittel abfinden.

Besonders schwierig ist stets auch die Aufgabe zu lösen, wem die Entscheidung über Zeitpunkt, Art und Umfang der zu ergreifenden finanzpolitischen Maßnahmen übertragen wird und wieweit die Mitwirkung der Länder dabei reichen soll. Es handelt sich hierbei nicht nur um ein rechtliches, sondern auch um ein psychologisches und taktisches Problem. Soweit ein bestimmtes Verhalten nicht aufgrund von weitgehend objektiv gegebenen Daten im voraus festgelegt werden kann, kommen, um die erforderliche Schnelligkeit zu erreichen, faktisch nur Rechtsverordnungen der Bundesregierung in Betracht, die mit der Zustimmung des Bundesrates gekoppelt werden<sup>54</sup>. Gemeinsame Gremien der einzelnen Ebenen wie der aufgrund von § 18 des Stabilisierungsgesetzes geschaffene Konjunkturrat können zwar Entscheidungshilfen geben, Maßnahmen erleichtern und den nötigen moralischen Druck ausüben, können aber nicht selbst Entscheidungsinstanzen sein<sup>55</sup>.

Was die Gemeinden betrifft, so ist man noch stärker als bei den Ländern darauf angewiesen, durch eine Beschränkung des Finanzierungsvolumens mittels Eingriffen der übergeordneten Gebietskörperschaften

---

<sup>52</sup> Vgl. Fritz Weller: Wirtschaftspolitik und föderativer Staatsaufbau, a.a.O., S. 133 f.

<sup>53</sup> Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität zu § 2 und § 13, Bundestagsdrucksache V/890, S. 24 und 26.

<sup>54</sup> Theoretisch sind auch andere Lösungen möglich wie z. B. Rechtsverordnungen des Bundeswirtschaftsministers mit Zustimmung des Bundesfinanzministers, doch würden diese nicht in gleicher Weise praktikabel sein und geringeres politisches Gewicht haben, wie die Erfahrungen zeigen.

<sup>55</sup> Vgl. auch Heinz Haller: Finanzpolitik, a.a.O., S. 326.

zu der gewünschten Ausgabenbegrenzung zu gelangen. Eine Verpflichtung zu einem antizyklischen Verhalten, wie sie in § 16 Abs. 1 des Stabilisierungsgesetzes auch von den Gemeinden gefordert wird, dürfte kaum erfolgreich sein. Sie kann höchstens als Legitimierung dafür angesehen werden, daß nach Abs. 2 desselben Paragraphen die Länder durch geeignete Maßnahmen die Haushaltswirtschaft der Kommunen entsprechend beeinflussen müssen.

Den ersten Ansatzpunkt dafür bilden die Finanzzuweisungen<sup>56</sup>. Nach Art. 106 Abs. 6 GG fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden von dem Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer (und eventuell vom Aufkommen anderer Landessteuern) „ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz“ zu. Faktisch setzten bisher die Länder den Gesamtbetrag ihrer Zuweisungen an die Gemeinden jährlich entsprechend ihrer Finanzlage fest, so daß bei hohen Zuwachsralten der Ländereinnahmen die Zahlungen an die Kommunen besonders hoch waren und umgekehrt. Das prozyklische Finanzgebaren der Gemeinden wurde dadurch verstärkt.

Von diesem Verhalten müssen die Länder auf jeden Fall abgehen. Gestützt auf § 16 Abs. 2 des Stabilisierungsgesetzes dürfen die Finanzzuweisungen nicht mehr an das Steueraufkommen der Länder angelehnt werden. Zumindest müßten die in der Hochkonjunktur stillgelegten Gelder abgezogen werden. Darüber hinausgehende Kürzungen der Finanzzuweisungen sind dann erforderlich, wenn bei der anstehenden kommunalen Steuerreform nicht darauf geachtet wird, daß die Elastizität des Aufkommens aus den Kommunalsteuern nicht allzusehr von 1 abweicht<sup>57</sup>. Die kommunale Steuerreform bietet also den zweiten Ansatzpunkt für eine zielgerichtete Gestaltung der Gemeindefinanzen. Die im Zusammenhang mit dem Entwurf des Finanzreformgesetzes genannten Intentionen der Bundesregierung können, wie erwähnt, nicht als ideal angesehen werden<sup>58</sup>.

Drittens muß die Neuverschuldung der Kommunen entsprechend begrenzt werden. Es ist in der Literatur umstritten, inwieweit schon bisher der in den Gemeindeordnungen verankerte Genehmigungsvorbehalt der kommunalen Aufsichtsbehörden der Länder bei der Aufnahme von Krediten durch die Gemeinden zur konjunkturgerechten Regulierung der gesamten kommunalen Verschuldung verwandt werden konnte<sup>59</sup>. Durch

<sup>56</sup> Vgl. auch Hans Krämer u. a.: Gemeindehaushalt und Konjunktur, a.a.O., S. 86 ff.

<sup>57</sup> Vgl. James A. Maxwell: Intergovernmental Fiscal Devices, a.a.O., S. 814 ff. und Gerhard Colm: Fiscal Policy and the Federal Budget, a.a.O., S. 199.

<sup>58</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache V/2861, S. 39 ff.

<sup>59</sup> Überwiegend ablehnend äußern sich: Gustav Giere: Kommunales Schuldenwesen, in: KommHdb., Bd. III, Berlin 1959, S. 205; Werner Weber: Kom-

die im Stabilisierungsgesetz vorgesehene Kreditlimitierung für alle Ebenen der öffentlichen Hand (§ 19 bis § 25) ist auf jeden Fall die Rechtslage insoweit eindeutig, daß bei einer allgemeinen Begrenzung der Kreditsumme für die öffentliche Hand die Länder verpflichtet sind, für die sich daraus ergebende Zurückhaltung der Gemeinden bei der Neuverschuldung zu sorgen (§ 23).

Durch die genannten drei Maßnahmen wird lediglich das Einnahmeverum der Gemeinden tangiert, so daß die Bestimmung des Art. 28 Abs. 2 GG nicht verletzt wird. Der finanzielle Rahmen der Gemeinden wird so begrenzt, daß sie sich in ihren Ausgaben entsprechend den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen verhalten müssen.

### **Bei konjunkturellen Rückschlägen**

Für eine wirksame antizyklische Politik bei konjunkturellen Rückschlägen genügt es ebenfalls nicht, die untergeordneten Gebietskörperschaften durch Gesetze zu entsprechenden Ausgaben zu verpflichten. Da notwendigerweise ihre ordentlichen Einnahmen im Verhältnis zum erwünschten Ausgabevolumen zurückbleiben und infolgedessen ihre Bereitschaft zur Verschuldung eher sinkt als steigt, besteht die Hauptaufgabe darin, den Ländern und Gemeinden zu den erforderlichen finanziellen Mitteln zu verhelfen — ein Punkt, der im Stabilisierungsgesetz, wie bereits gesagt, weitgehend unberücksichtigt blieb. Die traditionellen geldpolitischen Maßnahmen reichen dazu nicht aus<sup>60</sup>. Es ist vielmehr aus den erwähnten Gründen — selbst wenn man der oben entwickelten Konzeption nur in einem beschränkten Umfang folgt — eine Änderung des Bundesbankgesetzes erforderlich. An die Stelle des fixen Kreditplafonds des Bundes und der Länder, der sich nur auf Kassenkredite erstreckt, müßte eine Regelung treten, die eine Variation des Kreditvolumens entsprechend der konjunkturellen Situation gestattet<sup>61</sup>, wobei für Perioden der Vollbeschäftigung der heutige Kreditplafond weitgehend entfallen könnte.

---

munalaufsicht als Verfassungsproblem, in: *Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht*, Berlin 1963, S. 25; Karl Oettle: Finanzreform und kommunale Schuldenswirtschaft, in: *Die Finanzreform und die Gemeinden*, Stuttgart 1966, S. 128. Den konjunkturpolitischen Einsatz halten dagegen für möglich: Gerhard Seiler: Kommunale Finanzen und Kommunalaufsicht, in: *Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht*, a.a.O., S. 105; Gutachten über die Finanzreform, a.a.O., S. 141; Hans J. Wolff: Verwaltungsrecht, Bd. II, 2. Aufl., München 1967, S. 197.

<sup>60</sup> Vgl. z. B. das Interview mit dem hessischen Finanzminister Osswald, in: *Der Volkswirt*, 21. Jg., 1967, Nr. 25, S. 1208.

<sup>61</sup> Die im Stabilisierungsgesetz (§ 6 Abs. 3) vorgesehene Verschuldungsmöglichkeit des Bundes in Höhe von 5 Mrd. DM bei konjunkturellen Rückschlägen ist kein Ersatz dafür. Vgl. Alois Oberhauser: Die Zentralbank als Geschäftsbank des Staates, in: *FA*, Bd. 28, 1969.

Die Gemeinden könnten über den Bund oder über die Länder mit Kreditmitteln versorgt werden<sup>62</sup>, so daß dies nicht eigens im Bundesbankgesetz niedergelegt werden muß. Ob auf eine Verzinsung dieser Kredite verzichtet wird oder diese zwar bestehen bleibt, aber vom Bund übernommen wird, ist mehr eine Formsache, wenn dem Bund die gesamten Gewinne der Bundesbank zufallen und die Gewinnverwendung im Gegensatz zur derzeitigen Handhabung zu einem geldpolitischen Instrument gemacht wird<sup>63</sup>. Auch in diesem Punkt müßte also das Bundesbankgesetz umgestaltet werden.

Eine weitere rechtlich zu regelnde Frage ist, wem die Entscheidung darüber zustehen soll, wann und in welchem Umfang die zum Deficit Spending verwendeten Zentralbankkredite zu tilgen sind. Eine allgemeine Verpflichtung für Länder und Gemeinden, ähnlich wie im Stabilisierungsgesetz, genügt auch hier nicht. Es müßte versucht werden, eine den wirtschaftspolitischen Erfordernissen entsprechende Regelung zu schaffen.

### Anpassungen des Haushaltsrechts

Rechtliche Voraussetzungen für eine Koordinierung der Finanzpolitik der verschiedenen Ebenen müssen auch beim Haushaltsrecht geschaffen werden. Hierzu kann weitgehend auf die anderen Beiträge in diesem Band verwiesen werden, da das dort Ausgeführte ohne weiteres auf die Länder und z. T. auch auf die Gemeinden übertragen werden kann. Die anstehende Haushaltsrechtsreform wird schon wesentliche Verbesserungen bringen. Eine Anpassung der haushaltrechtlichen Bestimmungen der Länder hat zunächst für den Haushaltsausgleich zu erfolgen, der ähnlich wie im Grundgesetz in drei Länderverfassungen vorgeschrieben ist, allerdings nur in Niedersachsen als Muß-Vorschrift, in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg dagegen als Soll-Vorschrift<sup>64</sup>. Die übrigen Länder sind aufgrund ihrer Verfassungen in diesem Punkt frei. Auch wenn man mit Vialon die Ansicht vertritt, daß diese Bestimmungen einer antizyklischen Finanzpolitik nicht notwendigerweise entgegenstehen<sup>65</sup>, so empfiehlt sich doch für den Bund und die betreffenden Länder eine eindeutigere Regelung.

<sup>62</sup> Vgl. Willi Albers: Staatsverschuldung und Geld- und Kreditpolitik, a.a.O., S. 36 und Ernst-Günter Winkler: Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditnahme, Berlin 1961, S. 98.

<sup>63</sup> Die Verwendung der Überschüsse der Zentralbank zur Rücklagenbildung und zu Ausschüttungen erfolgt heute nach Maßstäben, die dem Verhalten einer Privatbank entsprechen und dem Aktienrecht entlehnt sind. Eine wirtschaftspolitische Instanz sollte nach anderen Kriterien verfahren.

<sup>64</sup> Vgl. Friedrich Karl Vialon: Haushaltsrecht, 2. Aufl., Berlin 1959, S. 122 f.

<sup>65</sup> Vgl. ebd., S. 203 ff.

Ähnliches trifft auf die Bestimmungen über die Kreditaufnahme zu, die im Grundgesetz und den Länderverfassungen weitgehend gleich geregelt sind. Zwar kann man ein Deficit Spending als Finanzierung eines außerordentlichen Bedarfs oder sogar als Finanzierung von Ausgaben für werbende Zwecke ansehen, wenn man den Begriff der werbenden Ausgaben nur weit genug auslegt<sup>66</sup>, doch scheint bei einer Neufassung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen eine bessere Formulierung in diesem Punkt angebracht zu sein.

Im Hinblick auf die erforderlichen bzw. erwünschten Änderungen der Reichshaushaltsordnung, nach der auch die Bundesländer derzeit noch verfahren, kann ebenfalls auf die anderen Beiträge verwiesen werden. Vor allem ist die Trennung nach ordentlichem und außerordentlichem Haushalt gemäß §§ 3 und 4 RHO, wie vielfach gefordert und in den Haushaltsgesetzen vorgesehen, durch zweckentsprechendere Bestimmungen zu ersetzen.

Auch das Haushaltsrecht der Gemeinden müßte entsprechend angepaßt werden. Vor allem sind neue Kriterien für die kommunale Verschuldung zu entwickeln<sup>67</sup>, die auch bei der Kommunalaufsicht der Länder beachtet werden müßten. Die Unterscheidung nach ordentlichem und außerordentlichem Haushalt wird dadurch — wenn auch nicht in gleicher Weise wie bei Bund und Ländern — in Frage gestellt.

Darüber hinaus muß eine mittelfristige Finanzplanung den Gemeinden zwingend vorgeschrieben werden — schon um die Kontinuität der Ausgabenentwicklung und die Planvorbereitung zusätzlicher Investitionen bei konjunkturellen Rückschlägen vorzubereiten. Aus der mittelfristigen Finanzplanung ergeben sich — wie erwähnt — Folgerungen für die gemeindlichen Rücklagen. Eine Neugestaltung der Rücklagenverordnung und der Rücklagenbestimmungen in den Gemeindeordnungen der Länder ist selbst dann erforderlich, wenn die Verpflichtung zu Rücklagen nicht völlig aufgegeben wird.

### III. Hilfsfisci und Konjunkturpolitik

Im letzten Abschnitt soll auf die Frage eingegangen werden, inwieweit auch die öffentlichen Finanzinstitutionen, die nicht Gebietskörperschaften sind und die häufig als Hilfsfisci<sup>68</sup> oder intermediäre Finanzgewalten

<sup>66</sup> Vgl. ebd., S. 234 ff.

<sup>67</sup> Vgl. die aus der kommunalen Sicht entwickelten Bedenken von Karl Oettle: Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 121 ff.

<sup>68</sup> Der Begriff der Hilfsfisci ist also sehr weit gefaßt.

<sup>68a</sup> Vgl. Alois Oberhauser: Sozialversicherung und Stabilisierungspolitik, in: Institut International de Finances Publiques, Ed.: Finances Publiques et Sécurité Sociale, Congrès de Turin, Sept. 1968, XXIV.e Session, Saarbrücken 1969.

bezeichnet werden, in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt werden können<sup>68a</sup>. Dabei ist stets darauf zu achten, daß diese Hilfsfisci geschaffen wurden, um spezielle Aufgaben zu erfüllen, und daß diese Aufgaben-erfüllung aus sozialen oder anderen Gründen in der Regel nicht wesent-lich beeinträchtigt werden darf.

Es gibt eine Vielzahl derartiger Finanzinstitutionen. Sie sind in ihrer Konstruktion, in den Bestimmungsfaktoren ihrer Einnahmen und Ausgaben und der rechtlichen Gestaltung so verschieden, daß kaum generelle Aussagen gemacht werden können. Die folgenden Ausführungen können daher nur beispielhaft einige Hilfsfisci herausgreifen und zwar die deut-sche Arbeitslosenversicherung, die deutsche Rentenversicherung und das ERP-Sondervermögen. Es handelt sich hierbei um Institutionen, die über Milliardenbeträge verfügen und die im Stabilisierungsgesetz eigens erwähnt werden<sup>69</sup>.

Ähnlich wie bei den Etats der Gebietskörperschaften bilden die Ansatz-punkte für eine Einbeziehung der Hilfsfisci in die Finanzpolitik die Ein-nahmen im Verhältnis zu den Ausgaben, die angesammelten Rücklagen bzw. die vorhandenen Fonds und die Verschuldung.

### 1. Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung wird zumeist als automatischer Stabili-sator angesehen. Das gilt jedoch nur unter den Voraussetzungen, daß die Unterstützungsleistungen je Unterstützungsempfänger bei konjunk-turellen Rückschlägen nicht reduziert und die Beitragssätze nicht prozyklisch variiert werden, wie das in früheren Jahren häufiger ge-schah<sup>70</sup>. Die Beitragssätze müßten auf lange Sicht konstant bleiben<sup>71</sup> und so bemessen werden, daß bei annähernder Vollbeschäftigung die Ein-nahmen ausreichen, um die Ausgaben für saisonale und friktionelle Arbeitslosigkeit zu bestreiten<sup>72</sup>. In Perioden der Überbeschäftigung er-geben sich dann Überschüsse, bei konjunkturellen Rückschlägen Defi-zite.

Neben dem Stabilisierungseffekt, der unter diesen Voraussetzungen von den Ausgaben der Arbeitslosenversicherung ausgeht, könnte auch die Anlage der Überschüsse und der vorhandenen Guthaben zu einem

<sup>68a</sup> Auch den anderen Hilfsfisci ist eine allgemeine Verpflichtung zu antikon-junkturellem Verhalten im Stabilisierungsgesetz auferlegt worden, § 13, Abs. 3.

<sup>70</sup> Vgl. Heinz Lampert: Probleme der Konjunkturstabilisierung durch die Arbeitslosenversicherung — ein Beitrag zur Reform der Arbeitslosenversiche- rung, in: FA, Bd. 22, 1962/63, S. 253 ff.

<sup>71</sup> Anpassungen an strukturelle Änderungen wären damit nicht ausgeschlos-sen, doch müßten sie jeweils mit den konjunkturpolitischen Erfordernissen in Einklang gebracht werden.

<sup>72</sup> Vgl. Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Sozial-enquête, Stuttgart 1966, S. 159 ff.

wirksamen konjunkturpolitischen Instrument gemacht werden. Heute werden die Guthaben der Arbeitslosenversicherung in der Form angelegt, daß „eine ausreichende Liquidität gewährleistet ist und ein angemessener Ertrag erzielt wird“<sup>73</sup>. Ähnlich wie bei den Haushaltsüberschüssen der Gebietskörperschaften wäre es jedoch bei Preissteigerungstendenzen in der Hochkonjunktur angebracht, sie in einem konjunkturpolitisch erwünschten Umfang im Zentralbanksystem zu deponieren<sup>74</sup>. Die dadurch erzielbaren Wirkungen würden denen einer Offenmarktpolitik mit langfristigen Wertpapieren gleichen, jedoch positiver zu beurteilen sein, da der private Bereich keine Wertpapiere für die erreichte Reduzierung der Zentralbankgeldmenge wie bei der Offenmarktpolitik erhielt.

Der von seiten der Versicherungsträger oder der Versicherten zu erwartende Einwand, daß auf diese Weise Zinseinnahmen entfallen und infolgedessen die Versicherten belastet würden, verfängt nicht. Abgesehen davon, daß die Arbeitnehmer schon wegen der größeren Sicherheit ihres Arbeitsplatzes und ihres Realeinkommens an der Vermeidung konjunktureller Übersteigerungen interessiert sein müssen, könnte die Ertragsfähigkeit der Rücklagen durch entsprechende Zinszahlungen der Zentralbank gesichert werden. Sofern die Zentralbank ihre Gewinne nicht als Bestätigung einer erfolgreichen Tätigkeit, sondern als Mittel der Geldpolitik ansieht, könnten diese durchaus für derartige Zinszahlungen verwandt werden, wobei die Zinshöhe dem Kapitalmarktzins entsprechen könnte und nicht nur dem Zinssatz für Mobilisierungspapiere, wie im Stabilitätsgesetz (§ 30) vorgesehen. Allerdings müßte sich der Bund mit geringeren Gewinnausschüttungen der Zentralbank zufrieden geben, was schon deswegen zu begrüßen wäre, weil derartige Ausschüttungen in der Hochkonjunktur mehr als problematisch sind. Die freie Verfügbarkeit der Mittel durch die Arbeitslosenversicherung würde im Bedarfsfalle auf diese Weise nicht beeinträchtigt.

Eine derartige Anlage der Rücklagen bei der Zentralbank hätte zudem den Vorteil, daß jede Fondsauflösung bei Defiziten der Arbeitslosenversicherung infolge steigender Arbeitslosigkeit nicht nur positive Wirkungen auf die Konsumnachfrage, sondern auch auf die Zentralbankgeldmenge hätte. Derzeit müssen bei Defiziten stets Mittel vom Kreditmarkt abgezogen werden, wodurch u. U. ein Teil der expansiven Nachfrageeffekte kompensiert wird. Darüber hinaus könnte bei sich abschwächernder Konjunktur, auch ohne daß es zu Defiziten bei der Arbeits-

<sup>73</sup> Richtlinien über die Anlage der Rücklagen (in Verbindung mit § 166 AVAG), BArBBl. Bd. 6, 1964, S. 180. Neue Rücklagenbestimmungen, die den konjunkturpolitischen Erfordernissen in stärkerem Maße Rechnung tragen sollen, sind vorgesehen. Vgl. FAZ vom 20. 7. 1967, S. 7.

<sup>74</sup> Vgl. Heinz Lampert: Probleme der Konjunkturstabilisierung, a.a.O., S. 284.

losenversicherung kommt, eine Verlagerung der Rücklagen aus der Zentralbank auf den Kreditmarkt als expansiv wirkendes geldpolitisches Mittel eingesetzt werden. Auch in diesem Fall wäre wegen der Liquiditätseffekte die Gesamtwirkung positiver zu beurteilen als die einer expansiven Offenmarktpolitik mit kurz- und langfristigen Papieren oder einer Mindestreservensenkung. Insgesamt könnte also das geld- bzw. finanzpolitische Instrumentarium um ein wirksames Mittel bereichert werden. Allerdings ist dazu erforderlich, daß die Beträge quantitativ ins Gewicht fallen. Bei dem derzeitigen Vermögensstand der Arbeitslosenversicherung in Höhe von knapp 7 Mrd. DM (Ende 1966) wäre das der Fall. Es ist daher nicht einzusehen, warum nach dem Stabilisierungsgesetz die Einsatzmöglichkeiten des Instruments auf ein Drittel der Rücklagen der Arbeitslosenversicherung beschränkt werden (§ 30, Abs. 2)<sup>75</sup>.

Sollte ein konjunktureller Rückschlag eintreten, der die Mittel der Arbeitslosenversicherung durch eine starke Zunahme der Arbeitslosenzahl aufzehrt, so wäre es gesamtwirtschaftlich in jeder Beziehung erwünscht, wenn die Zentralbank die entstehenden Defizite in vollem Umfang durch zusätzlich geschaffenes Geld finanziert; denn unter dieser Voraussetzung ist die Nachfragelücke in der Volkswirtschaft so groß, daß eine Expansion der Geldmenge nur erwünscht sein kann.

Um die Arbeitslosenversicherung auf diese Weise in den Dienst der Konjunkturpolitik stellen zu können, müßten folgende Voraussetzungen im Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung geschaffen werden:

1. Der Beitragssatz müßte durch eine Änderung des § 164, Abs. 1 AVAVG entsprechend den genannten Kriterien festgelegt werden. Spätere Anpassungen dürften nur bei strukturellen Änderungen und unter Berücksichtigung der konjunkturellen Situation erfolgen.
2. Es wäre im § 87 AVAVG vorzusehen, daß bei stärkerer konjunktureller Arbeitslosigkeit die Fristen für die Gewährung des Arbeitslosengeldes durch Rechtsverordnung der Bundesregierung bis zur Beendigung der gravierenden Unterbeschäftigung verlängert werden können.
3. In § 166 AVAVG wäre hinzuzufügen, daß die Bundesregierung nach Anhören der Bundesbank ermächtigt wird, der Bundesanstalt vorzuschreiben, einen bestimmten Teil ihrer Rücklagen bei der Bundesbank gegen eine entsprechende Verzinsung anzulegen bzw. diese Mittel von der Bundesbank wieder abzuziehen. § 30, Abs. 2 des Stabilisierungsgesetzes wäre entsprechend zu ändern.

---

<sup>75</sup> Wegen der Auswirkungen auf die Anlagestruktur der Guthaben vgl. die Ausführungen zur Rentenversicherung, S. 138 ff.

## 2. Rentenversicherung

Eine Koordinierung der Finanzwirtschaft der Rentenversicherung mit der Konjunkturpolitik weist manche Parallelen, aber auch einige nicht unbedeutende Unterschiede zur Arbeitslosenversicherung auf.

Die Ausgabenentwicklung der deutschen Rentenversicherung ist — außer von der Anzahl der Rentner — vor allem von dem Anstieg des nominalen Lohnniveaus abhängig, wobei jedoch die Rentenhöhe von der durchschnittlichen Lohnhöhe in den drei Jahren bestimmt wird, die dem letzten Jahr vorausgehen. Infolgedessen hinken die Rentensteigerungen etwa zweieinhalb Jahre hinter den Lohnsteigerungen her. Die jährliche Anpassung der Altrenten erfolgt zwar nicht automatisch, sondern jeweils durch Gesetze, doch sind starke politische und soziale Kräfte wirksam, die eine Quasiamatik erzwingen.

Unterstellt man diese Verknüpfung von Löhnen und Renten, so ist die Ausgabeentwicklung der Rentenversicherung bei konjunkturellen Rückschlägen zunächst immer positiv zu beurteilen, da die Lohnerhöhungen der letzten Jahre zu einem weiteren Anstieg der Renten führen. Insofern ergibt sich also eine Stabilisierungswirkung. Dauern die Rückschläge jedoch über mehrere Jahre an, was heutzutage als unwahrscheinlich angesehen werden kann, so würden diese günstigen Wirkungen wegen des verzögerten Wachstums oder der Stagnation der Löhne verringert oder entfallen.

Die stabilisierenden Effekte der Rentenzahlungen bei Konjunkturrückschlägen werden dadurch verstärkt, daß infolge der rückläufigen Beschäftigung und des zumindest reduzierten Lohnanstiegs die Einnahmen langsamer wachsen oder sogar sinken<sup>76</sup>. Infolgedessen ergeben sich notwendigerweise eine Verminderung der Einnahmeüberschüsse oder Defizite, was — auch unter Berücksichtigung der Kapitalmarkteffekte — als positiv angesehen werden kann. Während einer Rezession wirkt also die Rentenversicherung auch ohne spezielle konjunkturpolitisch orientierte Gestaltung als automatischer Stabilisator.

Auf Perioden konjunktureller Überhitzung trifft dies nicht ohne weiteres zu. Die deutschen Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, daß die relativ großen Lohnerhöhungen in der Aufschwungsphase in den anschließenden Jahren der Hochkonjunktur zu Anhebungen der Renten führten, die eher verstärkend auf die Preissteigerungen als stabilisierend wirkten<sup>77</sup>. Die Rentenerhöhungen bewirken in Perioden der Übernachfrage nur unter engen, in der Realität häufig nicht in hinreichendem Umfang gegebenen Voraussetzungen eine automatische Stabilisierung.

Theoretisch wäre es nun möglich — und die gesetzlichen Bestimmungen des § 49 AVG würden dem nicht entgegenstehen — die jährlichen Renten-

---

<sup>76</sup> Eine Gegenüberstellung der Rentenerhöhungen und der Preissteigerungen

anpassungen nach konjunkturpolitischen Aspekten zu variieren, also in der Hochkonjunktur die Rentenerhöhungen nachhinken und bei Rückschlägen vorausseilen zu lassen. Soziale und politische Gründe sprechen jedoch gegen eine derartige Politik.

Auf der Einnahmeseite könnte man versuchen, Beitragserhöhungen oder -senkungen, die aufgrund von Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung fällig werden, jeweils in die Perioden zu legen, in denen davon günstige konjunkturelle Wirkungen ausgehen. Vorgezogene Beitragserhöhungen und hinausgeschobene Beitragssenkungen dürften allerdings auf erheblichen politischen Widerstand stoßen.

Während daher insgesamt die Einnahmen- und Ausgabengestaltung der Rentenversicherung nur in begrenztem Maße als konjunkturpolitisches Instrument genutzt werden kann und lediglich in bestimmten Situationen — vor allem bei wirtschaftlichen Rückschlägen — von selbst stabilisierende Wirkungen eintreten, können ähnlich wie bei der Arbeitslosenversicherung die Rücklagen unmittelbar in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt werden<sup>77</sup>.

Da es sich hierbei — wenigstens derzeit noch — um hohe Milliardenbeträge handelt (25 Mrd. DM Ende 1967), könnte hieraus ein Instrument gewonnen werden, dessen Wirksamkeit über die traditionellen geldpolitischen Mittel hinausgeht. Es kann in vollem Umfang auf das bei der Arbeitslosenversicherung Gesagte verwiesen werden. Auch hier ist es wieder nicht einzusehen, warum das Stabilisierungsgesetz die mögliche Verlagerung von Rücklagen in das Zentralbanksystem auf 60 % einer durchschnittlichen Monatsausgabe begrenzt (§ 30, Abs. 1).

Wenn hier dafür eingetreten wird, die Rücklagen der Renten- und der Arbeitslosenversicherung unbegrenzt in den Dienst der Stabilisierungspolitik zu stellen, so heißt das nicht, daß auf die gesamten Beträge zurückgegriffen werden muß. Schon eine Verlagerung von 5 Mrd. DM in

---

in den einzelnen Jahren seit der Rentenreform zeigt folgendes (Zunahme in v. H.):

Jahr	Preisindex der Lebens- haltung	Erhöhung der Alt- renten*
1959	1,0	6,1
1960	1,4	5,9
1961	2,3	5,4
1962	3,0	5,0
1963	3,0	6,6
1964	2,3	8,2
1965	3,4	9,4
1966	3,6	8,3

\* Quelle: Übersicht über die Soziale Sicherung in Deutschland, Stand Januar 1967, S. 46.

<sup>77</sup> Vgl. Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 157 ff.

das Zentralbanksystem würde die Zentralbankgeldmenge um etwa 10 % reduzieren. Es ist kaum eine Situation vorstellbar, in der größere Beträge in einem Jahr erforderlich wären. Die geldpolitischen Maßnahmen haben in der Regel einen wesentlich geringeren quantitativen Effekt. Infolgedessen braucht auch bei der Anlagestruktur der Guthaben dieser Versicherungen nicht allzu sehr auf den Fall der Transferierung zur Zentralbank Rücksicht genommen zu werden, da die liquiden Reserven, die kurzfristig abstoßbaren Wertpapiere und die Kreditrückflüsse — wenigstens bei dem derzeitigen Bestandsvolumen — ausreichen dürften.

Es wäre allerdings zu erwägen, ob in Anbetracht der Größenordnung diese Rücklagefonds nicht organisatorisch verselbständigt und dem Wirtschaftsministerium bzw. der Zentralbank unterstellt werden sollten. Dagegen spricht der Selbstverwaltungscharakter der Versicherungen. Es müßte außerdem sichergestellt werden, daß der Bund diese Beträge nicht zur Finanzierung seiner eigenen Verschuldung mißbraucht, wie er das schon in den vergangenen Jahren in der Form getan hat, daß er seine festgelegten Zuschüsse zur Rentenversicherung nicht aus Haushaltsmitteln, sondern wenigstens z. T. durch Schuldbeschreibungen geleistet hat, obwohl sich dieses konjunkturell negativ auswirkte.

Rechtliche Konsequenzen ergeben sich vor allem im Hinblick auf die Rücklagenverwendung. Der § 27 der Reichsversicherungsordnung müßte entsprechend umgestaltet werden. Näheres wurde bei der Arbeitslosenversicherung erwähnt. Darüber hinaus wäre zu erwägen, ob die allgemeine Klausel in das Rentenversicherungsgesetz aufgenommen werden sollte, daß in absehbarer Zeit fällige Veränderungen der Beitragsätze mit den konjunkturpolitischen Erfordernissen abgestimmt werden sollen.

### 3. ERP-Sondervermögen

Das ERP-Sondervermögen soll als Beispiel für Fonds angeführt werden, die für bestimmte Aufgaben geschaffen worden sind und die nicht über laufende steuer- oder beitragsähnliche Einnahmen verfügen. Es handelt es sich beim ERP-Sondervermögen um einen revolvierenden Fonds, dessen jährliches Ausgabevolumen durch die eingehenden Tilgungsbeträge und Zinseinnahmen und durch Kreditaufnahmen bestimmt wird. Es war in den einzelnen Jahren unterschiedlich hoch und betrug zwischen 0,5 und 1 Mrd. DM.

Nach § 2 des Gesetzes über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens vom 31. August 1953<sup>78</sup> dient das Sondervermögen dem Wiederaufbau und der Förderung der deutschen Wirtschaft. Nach Beendigung der

---

<sup>78</sup> Vgl.: Der Bund als Finanzier, ERP-Sondervermögen, Sondervermögen für berufliche Leistungsförderung 1966, Bad Godesberg 1966, S. 196.

Wiederaufbauphase kann seine Aufgabe nun in der Wachstumsförderung — speziell auch in der Beseitigung von Engpässen — gesehen werden. Darüber hinaus wurde durch das ERP-Entwicklungshilfegesetz vom 9. Juni 1961 der Aufgabenbereich auf die Kreditgewährung zugunsten der Entwicklungsländer ausgedehnt, auch in den Fällen, in denen damit keine unmittelbare Förderung der deutschen Wirtschaft verbunden ist<sup>79</sup>.

Das Sondervermögen ist zur Erfüllung seiner wachstumspolitischen Aufgaben darauf angewiesen, jährlich neue Kredite (bzw. Zuschüsse) zu geben. Die Bedeutung der Wachstumspolitik — vor allem als Strukturpolitik — bleibt auch in Überhitzungsphasen durchaus bestehen. Eine völlige Unterordnung der Ausgaben unter die Konjunkturpolitik kommt daher nicht in Betracht; jedoch würde eine verzögerte Verausgabung der Gelder — gekoppelt mit einer Ansammlung der nichtverausgabten liquiden Beträge auf Zentralbankkonten — dem wachstumspolitischen Ziel nicht zuwiderlaufen.

Außerdem besteht durch die Erweiterung des Aufgabenbereichs des ERP-Sondervermögens auf die Förderung der Entwicklungsländer die Möglichkeit, Nachfrage aus der Kreditgewährung vom Inland fernzuhalten, nämlich dann, wenn die Empfangsländer veranlaßt werden, die erhaltenen Beträge nicht im Inland zu verausgaben, oder ihnen wenigstens freigestellt wird, wo sie sie verausgaben<sup>80</sup>. Im Rahmen der jährlichen Wirtschaftspläne des Sondervermögens, die durch Gesetz festgestellt werden (§ 7 des ERP-Verwaltungsgesetzes), ist eine entsprechende Ausgabengestaltung vorzusehen, wie das auch bereits geschieht (vgl. § 7 der jährlichen Gesetze). Allerdings würden aus dem zeitlichen „lag“ zwischen Planaufstellung und Verausgabung ähnliche Probleme wie bei den übrigen öffentlichen Etats entstehen.

Umgekehrt könnten bei konjunkturellen Rückschlägen nicht nur früher angesammelte Guthaben verausgabt, sondern durch eine Kreditgewährung der Zentralbank an den Fonds oder durch Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, die zur Förderung der privaten Investitionen über zinsvergünstigte Kredite beitragen könnten. Ob dazu der ERP-Fonds oder besser eine andere Institution eingesetzt werden sollte, braucht hier nicht diskutiert zu werden. Wichtig ist nur, daß mit Hilfe von derartigen Finanzinvestitionen gerade bei Rückschlägen eine punktuelle Anregung der privaten Investitionstätigkeit erreicht werden kann — ein Mittel, das bisher im Rahmen des konjunkturpolitischen Instrumentariums kaum beachtet

<sup>79</sup> Ebenda, S. 215 ff.

<sup>80</sup> Eine solche Möglichkeit ist bei der Entwicklungshilfe generell gegeben, stößt aber im politischen Bereich und bei den Interessenten auf erheblichen Widerstand.

wurde und das eine gute Ergänzung der in der Regel global wirkenden geld- und finanzpolitischen Maßnahmen wäre. Da während einer Rezession für eine Finanzierung dieser Beträge die Einnahmen des Bundes aus Steuern und Krediten kaum in Betracht kommen, könnte und müßte die Zentralbank die Finanzierung sichern. Die Tilgung der Kreditbeträge würde in späteren Jahren der Vollbeschäftigung stabilisierend wirken<sup>81</sup>.

Sofern man das ERP-Sondervermögen und nicht eine andere Institution für diese Aufgabe einsetzen möchte, müßten seine konjunkturpolitischen Aufgaben zusätzlich in den § 2 des ERP-Verwaltungsgesetzes aufgenommen werden. Außerdem wäre das Bundesbankgesetz<sup>82</sup> in dem Sinne zu ändern, daß bei Rezessionen Mittel nicht nur den Gebietskörperschaften für das Deficit Spending zur Verfügung gestellt werden können, sondern auch den dafür verantwortlichen Hilfsfisci die Vergabe von Krediten an den privaten Bereich direkt oder indirekt ermöglicht wird.

Insgesamt zeigen die Überlegungen des letzten Abschnitts, obwohl sie sich auf einige Beispiele beschränken, daß es durchaus möglich wäre, das Finanzgebaren der Hilfsfisci mit der Konjunkturpolitik der Gebietskörperschaften und der Zentralbank zu koordinieren. Die erreichbaren Wirkungen wären quantitativ sehr bedeutsam, selbst wenn nur ein Teil der genannten Möglichkeiten genutzt würde. Das konjunkturpolitische Instrumentarium würde damit eine wesentliche Ausweitung und sinnvolle Ergänzung erfahren.

---

<sup>81</sup> Die aufgrund des zweiten Konjunkturförderungsprogramms der Bundesregierung erfolgte Kreditgabe des ERP-Sondervermögens in Höhe von 500 Mill. DM „zur Finanzierung von Investitionsvorhaben werbender Eigenbetriebe und gemeinwirtschaftlicher Betriebe der Gemeinden“ kann als Schritt in diese Richtung angesehen werden, wenn auch bei der Finanzierung anders verfahren wird. Vgl. Konjunkturprogramm und mehrjährige Finanzplanung, a.a.O., S. 6, und ERP-Investitionshilfegesetz vom 17. 10. 1967, BGBl. Teil I, Nr. 60, S. 989.

<sup>82</sup> Die im Bundesbankgesetz (§ 20) vorgesehene Möglichkeit, Kredite bis zu 50 Mill. DM an das ERP-Sondervermögen zu gewähren, bezieht sich lediglich auf Kassenkredite.

# Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz

Von *Paul Senf* (Saarbrücken)

## A. Vorbemerkungen

1. Am 23. Juni 1955 forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, eine Reform des Haushaltsrechts, die den Erfordernissen einer modernen öffentlichen Finanzwirtschaft einschließlich der öffentlichen Kapital- und Vermögenswirtschaft entspricht, alsbald durchzuführen. Zuvor wurde durch die Finanzminister und Finanzsenatoren in der Bundesrepublik Deutschland am 30. Oktober 1952 beschlossen, eine Studienkommission einzusetzen, die prüfen sollte, welche praktischen Folgerungen für die Gestaltung der Haushaltspläne aus der Studie „Neuordnung der öffentlichen Haushalte, ein Beitrag zur volkswirtschaftlichen, staatswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Planung der öffentlichen Verwaltungs- und Finanzwirtschaft“, die von *Weichmann* und *Wawrczeck* verfaßt worden war, gezogen werden können. Das Ergebnis dieser Studienkommission wurde im Jahre 1956 unter dem Titel „Neuordnung der Haushaltspläne in der Bundesrepublik Deutschland“ vom Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg veröffentlicht.

Im Jahre 1964 wurde auf Veranlassung des Bundesfinanzministers ein Arbeitskreis der Haushaltungsabteilungsleiter des Bundes und der Länder gebildet, dessen Aufgabe es sein sollte, die Vorarbeiten für eine Haushaltstafel in die Wege zu leiten. Inzwischen sind diese Vorarbeiten abgeschlossen und die Gesetzentwürfe dem Bundestag zugeleitet.

Sehen wir einmal von der Initiative der Landesfinanzminister im Jahre 1952 ab, so hat es dreizehn Jahre gedauert, bis der Forderung des Bundestages aus dem Jahre 1955 zumindest in der Form Rechnung getragen wurde, daß nun endlich Gesetzentwürfe vorliegen. Leider ist es mir nicht möglich, auf diese Entwürfe näher einzugehen, da sie mir in ihrer endgültigen Fassung bei der Ausarbeitung dieses Referates nicht vorgelegen haben.

2. Ich bringe diese Hinweise deshalb zu Beginn meiner Ausführungen, weil im Finanzbericht 1967 darauf verwiesen wird, daß die Forderung nach einer Reform des Haushaltsrechts weniger von den Haushaltspfaktikern als vielmehr von den Finanzwissenschaftlern und Volkswirten

ausgegangen sei. Daß die Wissenschaft in Form des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium jedoch erst kurz vor Beendigung der Vorarbeiten eingeschaltet wurde, läßt vermuten, daß — wie es im Finanzbericht 1967 heißt — „das Wort von der Haushaltsreform teilweise zu einem politischen Schlagwort geworden (ist), hinter dem sich recht unterschiedliche Vorstellungen verbergen“<sup>1</sup>. Diese „unterschiedlichen Vorstellungen“ sind es, die mich bewogen haben, das mir gestellte Thema weniger aus der Sicht bestimmter Einzelprobleme abzuhandeln, als vielmehr Fragen der budgetären Transparenz im Zusammenhang mit Problemen grundsätzlicher Art zu untersuchen. Denn bevor man etwas über die budgetäre Transparenz sagen kann, muß klargestellt sein, welche Art von Haushaltsgebarung überhaupt zugrundegelegt wird; dabei verstehe ich unter Haushaltsgebarung den gesamten Budgetkreislauf von der Erstellung der Voranschläge bis zur Kontrolle.

### **B. Transparenz der Planung**

3. Im Mittelpunkt der Ausführungen in diesem Abschnitt sollen die folgenden Fragen stehen: Auf welcher Grundorientierung beruhte die bisherige Haushaltsgebarung in der BRD; welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Transparenz des Budgets, und welche Forderungen sind an eine Budgetreform zu stellen, wenn eine einer modernen Haushaltsgebarung adäquate Transparenz erreicht werden soll. Es wird natürlich nicht möglich sein, im Rahmen dieses Referats alle diesbezüglichen Fragen zu behandeln. Ich werde mich also auf die mir am wichtigsten erscheinenden Probleme beschränken, wobei die Diskussion sicher Gelegenheit geben wird, auch solche Fragen anzuschneiden, die ich kurz oder überhaupt nicht behandelt habe.

4. Jeder, der sich mit Fragen einer Budgetreform beschäftigt, kann drei Grundorientierungen bei allen Reformerörterungen feststellen: die Planungsorientierung, die Kontrollorientierung und die Verwaltungsorientierung. Je nachdem, auf welcher Orientierung das Schwergewicht liegt, werden Zweck und Art der Haushaltsgebarung anders sein und damit auch die Anforderungen an die budgetäre Transparenz. Diese Grundorientierung ist u. a. beeinflußt von den politisch-ideologischen, den ökonomischen und soziologischen Strömungen und Verhältnissen einer bestimmten Epoche, dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis und dem technischen Fortschritt. Zwar sind jedem Budget eine Planung, Verwaltung und Kontrolle immanent, das Schwergewicht dieser Elemente variiert jedoch entsprechend der Grundorientierung, nach der die Haushaltsgebarung ausgerichtet ist oder sein soll. Untersucht man ein-

---

<sup>1</sup> Finanzbericht 1967, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, S. 241.

mal, welche dieser drei Grundorientierungen im deutschen Haushaltrecht im Vordergrund stand, so ist ein eindeutiges Überwiegen der Kontrollfunktion festzustellen. Es ist dies die ursprüngliche politische Budgetfunktion, nach der es Aufgabe des Budgets ist, die regelmäßige Wiederkehr der parlamentarischen Begrenzung und Beeinflussung der Tätigkeit der Exekutive (Verwaltung) und deren Kontrolle zu sichern. Das „Grundgesetz“ des deutschen Haushaltswesens — die RHO — ist nach *Hettlage* „eine — alles in allem großartig gelungene — Kodifikation des überkommenen Reichshaushaltsrechts preußischer Prägung“<sup>2</sup>. Sie ist „wie jedes zusammenfassende und neuordnende Gesetzgebungswerk ein Kind ihrer Zeit. Tatsächlich ist sie weithin der geschichtliche Ausdruck der demokratisch-parlamentarischen Finanzordnung, wie sie sich seit der Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelt hatte. Ihr Ausgangs- und Angel-punkt war und ist die parlamentarische Haushaltsbewilligung und Haushaltskontrolle“<sup>3</sup>.

5. Eine Konsequenz dieser einseitigen Grundorientierung des gesamten Haushaltswesens an der Kontrollfunktion war und ist die Gestaltung des Budgets nur nach dem Ministerialprinzip, d. h. entsprechend dem bürokratisch-behördemäßigen Organisationsstil der Verwaltung und einer sachlich-gegenständlichen Einteilung und Abgrenzung der Ressorts.

Aus dem Budget kann aufgrund dieses Gliederungsprinzips zwar die mehr oder minder wechselnde Zahl der Ressorts erkannt werden — Transparenz der Institutionen —, nicht aber die eigentliche Aufgabe im übertragenen Sinne eines „End“produkts der jeweiligen administrativen Tätigkeit.

Diese ministerielle Gliederung des Budgets liefert also eine „Einzweckinformation“ kontrollpolitischer Art.

Eine weitere Konsequenz der kontrollorientierten Budgetierung ist die eng abgegrenzte, „genau formulierte, scharfe und juristisch auslegbare“<sup>4</sup> Zweckbestimmung insbesondere der Ausgaben, über deren Verwendbarkeit kein Zweifel bestehen soll. Die Frage, ob diese Zweckbestimmungen trotz der juristischen Auslegbarkeit immer eindeutig waren und sind und ob nie Zweifel an der Verwendbarkeit der Mittel entstanden sind, möchte ich hier nicht weiter behandeln. Es handelt sich alles in allem um sehr primitive verwaltungsmäßige Zweckbestimmungen, die kaum einen verwaltungswirtschaftlichen, geschweige einen ökono-

<sup>2</sup> K. M. *Hettlage*: Grundfragen einer Neuordnung des deutschen Finanzrechts, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Hrsg. F. Schäfer, Tübingen 1964, S. 79.

<sup>3</sup> K. M. *Hettlage*, ebenda.

<sup>4</sup> F. K. Vialon: Budgetkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 2, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959, S. 446.

mischen Aussagewert besitzen. Hierzu gehört auch die Aufgliederung des Haushalts in einen ordentlichen und außerordentlichen, deren Hauptzweck darin bestehen sollte, die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten von Staatsausgaben einzuschränken. Ich möchte hier nicht auf die ganze Problematik dieser Aufgliederung eingehen. Ihre rechtliche Regelung und praktische Handhabung zeigten, daß es sich im Hinblick auf die erwünschten Wirkungen (Beschränkung der kreditär finanzierten Ausgaben) lediglich um eine fromme Täuschung handelte, und gerade diese Aufgliederung den übelsten finanztechnischen Tricks Tür und Tor geöffnet hat, zumal es keine materiell klare Vorschrift darüber gegeben hat und gibt, welche Ausgaben ordentliche und welche außerordentliche sind.

6. Auf der Basis dieser kontrollorientierten Gliederung nach institutionellen Merkmalen und der eng begrenzten, juristisch definierten Zweckbestimmung vollzog sich die „Planung“, d. h. das Aufstellen einer „vorausschauenden Übersicht“ über den Ablauf der Haushaltsgebarung für das kommende Haushaltsjahr. Charakteristisch für diese „Planung“ ist zunächst einmal die Begrenzung des zeitlichen Horizonts auf ein Jahr, was sich vorwiegend durch das Überwiegen der Kontrollorientierung — Wiederkehr der parlamentarischen Kontrolle in möglichst kurzen Zeitabständen — ergab. Es wurde zwar zunehmend anerkannt, daß es sich beim Jährlichkeitsprinzip um eine Zweckmäßigskeitsfrage handelt, im Hintergrund steht jedoch immer noch die These, wonach „die jährliche Veranschlagung ... eine freiheitliche und demokratische Errungenschaft (ist)“<sup>5</sup> und „den Bedürfnissen der politischen Kontrolle ...“<sup>6</sup> gerecht wird.

7. Im Hinblick auf die Planungsorientierung stellt sich jedoch noch eine weitere, meines Erachtens viel wichtigere Frage: Wie und was wird eigentlich geplant? Nach dem gebräuchlichen Verfahren bei der Aufstellung eines Haushaltplanentwurfs beruht jedes Budget auf einem rekurrenten Anschluß an das Vorjahrsbudget, wobei dessen Struktur und Volumen die Bezugsbasis bilden. Dies schließt von vornherein grundlegende Änderungen vor allem der Budgetstruktur aus. Die Entscheidungsbasis ist jeweils vorgegeben und damit der Entscheidungsbereich eingeengt. Auch Änderungen des institutionellen Aufbaus, wie Trennung von Ressorts und deren Verselbständigung, ändern nichts an der vorgegebenen ursprünglichen Entscheidungsbasis. Da neue Ressorts in der Regel nur aus politischen Gründen (Kabinettsbildung), also um der Ressorts willen, gebildet werden, werden keine neuen Aufgaben

<sup>5</sup> F. K. Vialon: Haushaltrecht, Kommentar zur Haushaltsoordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2. Aufl., Berlin, Frankfurt a. M. 1959, S. 201.

<sup>6</sup> F. K. Vialon: Haushaltrecht, a.a.O., S. 308.

gestellt und damit auch keine neuen Entscheidungsstrukturen gebildet, sondern lediglich bestehende Sachbereiche auseinandergerissen mit der Konsequenz vermehrter Kompetenzstreitigkeiten und administrativen Leerlaufs. Bei der Aufstellung eines Haushaltsplans kommt es demnach in erster Linie auf die „richtige Bemessung“ der einzelnen Ansätze, insbesondere der Ausgabenansätze, an. Bei bestimmten Einnahmen und Ausgaben sind mehr oder minder genaue Ansätze möglich, wie bei Mieten, Pachten, bestimmten Bauausgaben. Bei den meisten Ansätzen muß jedoch geschätzt werden. Diese Schätzungen sollen sich möglichst an bekannte Tatbestände anlehnen, wie z. B. an die Einnahmen und Ausgaben der vorangegangenen Jahre. Nach § 10 RHO ist bei regelmäßig wiederkehrenden, aber ihrer Höhe nach wandelbaren Einnahmen und Ausgaben, wenn ihr Betrag nicht im voraus berechnet werden kann, entweder nach dem Durchschnitt der Einnahmen und Ausgaben in gewissen der Aufstellung des Haushaltsplans unmittelbar vorangegangenen Zeitabschnitten oder nach anderen in der Erläuterung zum Haushaltsplan mitzuteilenden Grundsätzen zu veranschlagen. Diese Vorschrift ist, worauf *Vialon* mit Recht verweist, „traditionell so gut eingeführt, daß man sie als *ausdrückliche Vorschrift* der RHO kaum kennt“<sup>7</sup>. Natürlich soll diese Durchschnittsberechnung nicht starr angewandt werden, sondern die der betreffenden Ausgabeart innenwohnende Entwicklungstendenz soll berücksichtigt werden. Der Bundesminister der Finanzen — auch der Landesfinanzminister — übergibt nun jedes Jahr mit dem Haushaltsumschreiben an die Obersten Behörden als Anlage ein Muster für die nach § 19 RHO zu erstellenden Voranschläge der einzelnen Ressorts, wobei im Umschreiben selbst u. a. Richtlinien für die Gewährung der Einheitlichkeit der Bemessung der einzelnen Ansätze mitgeteilt werden. Hierbei werden vor allem die finanzielle Lage und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Veranschlagungen dargelegt. Welcher Art diese „Richtlinien“ sind, ergibt sich aus den folgenden Ausführungen *Vialons*: „Das Studium der Abstufungen, mit denen die Finanzminister ... die Chefs der Obersten Verwaltungen zur sparsameren Veranschlagung gemahnt und beschworen haben, ist ein besonderer Genuss, auch wenn die rückschauende Betrachtung nicht erkennen läßt, daß die ‚hoffnungslose, aber nicht verzweifelte Lage des Haushalts‘ einen nachhaltigen Eindruck auf die Empfänger gemacht hätte“<sup>8</sup>. Nach diesem System vollzieht sich die Aufstellung der Voranschläge von unten nach oben, wobei es dann dem Finanzminister überlassen ist, unter eigener Verantwortlichkeit (§ 20 RHO) die Vorlagen zu prüfen, mit dem Recht, nicht begründete Anmeldungen nach Benehmen mit den beteiligten Stellen zu ändern oder fortzulassen.

<sup>7</sup> F. K. *Vialon*: Haushaltsrecht, a.a.O., S. 394.

<sup>8</sup> F. K. *Vialon*: Haushaltsrecht, a.a.O., S. 464 f.

Ich stelle diese Ihnen sicher bekannten Dinge deshalb so ausführlich dar, weil meines Erachtens die sich daraus ergebenden Konsequenzen vielfach nicht klar genug erkannt worden sind, und zwar vor allem im Hinblick auf die Planungsorientierung.

8. Eine Konsequenz dieses Verfahrens ist die, daß es sich in der Tat nicht um eine Planung im Sinne des Fällens neuer politischer Entscheidungen oder um ein „system of decision making“<sup>9</sup> handelt. Einmal fehlt jegliche Direktive politischer Art von oben nach unten. Die Aufstellung der Pläne vollzieht sich in einem politischen Vakuum, das überwiegend durch ressort-egoistische Ziele ausgefüllt wird. Die Verwaltung weiß gar nichts oder nur wenig davon, was eigentlich politisch gewollt ist. Von einem Programmcharakter des Budgets kann überhaupt keine Rede sein, zumal der größte Teil der Ausgaben auf Gesetzen beruht, die in einem unkoordinierten außerbudgetären Entscheidungsprozeß erlassen wurden.

Eine weitere Konsequenz ist die, daß die einzelnen Verwaltungsstellen nicht immer von neuem über ihre Aufgaben entscheiden, und zwar dies unter Berücksichtigung von Alternativlösungen, sondern einen jährlich neu entbrennenden Kampf um marginale Zuschläge zu ihren bisherigen Bewilligungen führen. Es handelt sich immer nur um Grenzwertberichtigungen. Der „Planungserfolg“ wird darin gesehen, wie hoch der marginale Zuschlag ist, und nicht darin, ob echte Lösungen anstehender Probleme erzielt wurden. Ein solch einseitiger Kampf um Zuschläge setzt natürlich mehr Ellenbogenkraft als intellektuelle Fähigkeiten voraus. Und je nach der Art der Verteidigung der Ressorts um die Grenzwerte lassen sich auch Schlüsse auf die intellektuellen Fähigkeiten der Ressortchefs ziehen. So hart der Kampf gegeneinander um die Zuschläge ist, wobei sich nicht selten Koalitionsgruppen zwischen den einzelnen Ressorts bilden, so entschlossen ist die „Anti-Abstrichsolidarität“ bei Kürzungen.

Weiter ist zu beachten, daß diese Voranschläge von unten nach oben nicht nur Informationen, sondern letztlich schon vorweggenommene Entscheidungen sind, die in ihrer Summierung Entscheidungsblöcke darstellen, an denen grundsätzlich nicht mehr gerüttelt werden kann. Der Finanzminister kann nur noch versuchen, mit einer „Strategie des Fertigwerdens“ einen Ausgleich zwischen diesen Entscheidungsblöcken herbeizuführen, wobei ihm das verfassungsmäßige Gebot des Ausgleichs der Einnahmen und Ausgaben als „Notbremse“ dient. Er ist dabei in einer Situation, die ihm gegenüber den anderen Ressorts einmal gesetzliche Vorteile bietet — ihm allein obliegt die Aufstellung des Entwurfs —,

---

<sup>9</sup> G. Colm: Integration of National Planning and Budgeting, Center for Development Planning, Planning Methods Series No. 5, National Planning Association, Washington, D. C., 1968, S. 3.

aber vor allem auch den Vorteil, daß er das Monopol der Einnahmeschätzung innehat. Ich möchte hier nicht die Fragen näher untersuchen, wie die Zuverlässigkeit von Steuerschätzungen erhöht werden kann<sup>10</sup>, sondern vor allem darauf verweisen, daß einmal jederzeit die Möglichkeit gegeben ist, auch die genauesten Schätzungen so oder so zu manipulieren. „Die Budgetleute sorgen sehr oft dafür, daß die den Schätzungen zugrunde liegenden Annahmen nochmals optimistisch überprüft werden, sei es, weil der Haushaltshaushalt sonst notleidet, sei es, weil man im Parlament mit niedrigen Zahlen nicht hineinfallen und auf diese Weise ‚neue‘ Ausgaben ermöglichen will“<sup>11</sup>. Man kann sie natürlich auch „pessimistisch“ überprüfen, falls notwendig. Und weiter heißt es bei *Vialon*: „Abgesehen von Ausnahmen werden die übrigen Bundesminister kaum die Möglichkeit haben, die durch den Bundesminister der Finanzen vorgenommenen Schätzungen . . . zu beanstanden und ihre Abänderung zu begründen“<sup>12</sup>.

Es stellt sich die Frage, ob es sich unter diesen Umständen beim Budget nicht nur um ein „Exekutivbudget“, sondern letztlich um ein finanzministerielles Budget handelt, bei dessen Aufstellung mangels klarer politischer Programmdirektiven je nach der Qualität des Finanzministers und dessen Mitarbeitern persönliche Neigungen, Vorurteile und Interessen und/oder auch sachliche Argumente im Vordergrund stehen können.

Nun könnte man einwenden, daß einmal im Kabinett erneut das Budget beraten und verabschiedet wird, und zum anderen, daß es letztlich das Parlament ist, welches den Haushaltsplan feststellt.

9. Was die Kabinetsfragen betrifft, so hatten es die Finanzminister zumindest in der Vergangenheit verstanden, die ihnen nach den §§ 20, 21 RHO und § 26 GeschO der Bundesregierung gewährte Sonderstellung in dem Sinne zu interpretieren und zu handhaben, daß aus ihnen echte Vorzugsrechte abgeleitet wurden mit der Konsequenz, daß in entscheidenden Fragen faktisch ein Alleinbestimmungsrecht von Finanzminister und Bundeskanzler entstand. Zudem sind nach den §§ 16 und 21 der GeschO der Bundesregierung Kabinetsangelegenheiten vorher zwischen den beteiligten Ministerien zu beraten, ‚sofern nicht im Einzelfall die Dringlichkeit der Entscheidung eine Ausnahme notwendig macht‘. Solche Ausnahmen sind jedoch, was *Vialon* bestätigt<sup>13</sup>, im Haushaltsbereich

---

<sup>10</sup> Siehe hierzu F. Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Hrsg. Erich Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 45, Berlin 1967, S. 180.

<sup>11</sup> F. K. Vialon: Haushaltsrecht, a.a.O., S. 474.

<sup>12</sup> F. K. Vialon: Haushaltsrecht, a.a.O., S. 470 f.

<sup>13</sup> Siehe F. K. Vialon: Haushaltsrecht, a.a.O., S. 479.

kaum denkbar, und zwar weder im Vorstadium des § 20 RHO, noch bei der Kabinettsentscheidung über den Entwurf. „Daraus ergibt sich, daß grundsätzlich kein Fachminister bei der abschließenden Kabinettsberatung über den Haushaltsentwurf des BdF mit neuen Angelegenheiten und Forderungen kommen kann“<sup>14</sup>.

10. Was die parlamentarische Beratung betrifft, so ist diese mangels eines entsprechend aufbereiteten Regierungsprogramms darauf angewiesen, sich auf die Beratung dessen zu beschränken, was von der Exekutive in Form des ministeriell gegliederten Haushaltsplanentwurfs vorgelegt wird.

Damit wird einmal, worauf *Neumark* erneut mit Nachdruck hingewiesen hat<sup>15</sup>, das Hauptziel von Etatdebatten: „nämlich eine kritische Beurteilung der Gesamtpolitik der Regierung einerseits, eine solche der wahrscheinlichen gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen der geplanten finanzpolitischen Aktivität andererseits“ von vornherein überhaupt nicht angestrebt. Daran ändert der nachrichtlich beigegebene Funktionenplan auch nichts, der als nur unverbindliches Beiwerk kaum zu Kenntnis genommen wird. Zum anderen ist das vorgelegte ministeriell gegliederte Budget so umfangreich und deswegen allein schon so unübersichtlich, daß eine eingehende Durchleuchtung aller Posten kaum möglich sein dürfte, zumal die Beratungsfrist meist nur sehr knapp bemessen ist. Die Beratung wird hauptsächlich in den Ausschüssen durchgeführt, wobei sich im Laufe der Zeit „Spezialisten“ für bestimmte Einzelpläne herausgebildet haben, weil eine Gesamtberatung durch alle Ausschußmitglieder einfach nicht mehr möglich ist. „Es überwiegt daher nicht nur die kurzfristige, sondern auch die isolierte Betrachtung in der Budgetfeststellung“<sup>16</sup>.

Wenn von einer „Gesamtschau“ in den Ausschüssen schon nicht mehr die Rede sein kann, dann erst recht nicht im Plenum. Die Art der formalen Gestaltung des Budgets bestimmt auch hier die Art der Entscheidung: Es werden die Einzelpläne, Titel, Kapitel „beraten“, wobei als „Entscheidung“ höchstens wiederum nur Grenzwertberichtigungen bei den grundsätzlich vorgegebenen Entscheidungsblöcken vorgenommen werden können. Von einer Änderung der Entscheidungsstruktur kann überhaupt nicht gesprochen werden. Ohne in diesem Zusammenhang auf die vielfältigen Probleme der finanzpolitischen Willensbildung erneut einzugehen.

<sup>14</sup> F. K. Vialon: Haushaltrecht, a.a.O., S. 479. Siehe hierzu auch die Ablehnung der Vorzugsrechte des Finanzministers bei E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 18, Berlin 1964, S. 182 ff., wo vor allem auf die negativen und praktischen Konsequenzen solcher Vorzugsrechte des Finanzministers hingewiesen wird.

<sup>15</sup> F. Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 176.

<sup>16</sup> F. Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 177.

gehen, die in diesem Kreise schon eingehend behandelt wurden<sup>17</sup>, möchte ich nur noch auf folgende Probleme verweisen: Die isolierte Beratung verführt nur allzu leicht dazu, einen „Beratungserfolg“ in der Form nachzuweisen, daß an Kleinigkeiten „gespart“ wird. Es ist für jeden Parlamentarier einfacher, bei irgendeinem Titel hunderttausend DM „einzusparen“, als eine grundsätzliche Entscheidung darüber zu fällen, ob z. B. bei den Subventionen für bestimmte Bereiche eine Milliarde DM weniger gegeben werden sollte. Das intensive Herumsuchen in den „Krümeln“, das sich mit zunehmender Erfahrung zur reinsten Virtuosität entwickeln kann und das Bild einer „intensiven“ Beratung vermittelt, führt zwangsläufig zu einer Degeneration der Budgetberatung, die in der Tat nur noch eine scheinbare ist. Diese „Stück-für-Stück“-Beratung verleitet weiter dazu — was durch die Art der Aufbereitung des Budgets nur noch verstärkt wird —, nicht nach dem eigentlichen Zweck der Be-willigungen zu fragen, also danach, welche Aufgabe damit erfüllt werden, sondern lediglich danach, was damit „beschafft“ werden soll. Und schließlich soll noch darauf verwiesen werden, daß diese isolierte Beratungspraxis mangels einer Gesamtschau nur allzu sehr dazu verführt, daß spezielle „kleinere“ Wünsche der Parlamentarier da und dort „untergebracht“ werden, wobei sich bestimmte „Titel- und Kapitel-Koalitionen“ quer durch die Parteien bilden können.

11. Hinsichtlich der Planungsfunktion eines Budgets können wir also feststellen, daß das fast ausschließliche Überwiegen der Kontrollorientierung bei der Haushaltsgebarung die „Planung“ zu einer jährlich wiederkehrenden Grenzwertberichtigung bei unveränderlichen Entscheidungsstrukturen auf der Basis einer homogenen und einseitig orientierten Informationsstruktur degeneriert (Einzwecktransparenz).

Die bevorstehende Haushaltsreform wird, wenn sie den Grundgesetzänderungen (Art. 109), dem Stabilitätsgesetz und der inzwischen begonnenen „mehrjährigen Finanzplanung“ Rechnung tragen will, zunächst einmal von der einseitigen Kontrollorientierung abgehen und eine echte Planungsorientierung entwickeln müssen. Dies soll nicht besagen, daß nun die Grundorientierung bei der Haushaltsgebarung ausschließlich auf der Planung liegen sollte: Diese soll im Hinblick auf die z. T. ja gesetzlich fixierten neuen Zielsetzungen der Haushaltsgebarung nur entsprechend beachtet und es sollen dazu die erforderlichen Vorehrungen getroffen werden, wozu auch die Maßnahmen gehören, die eine echte Planungstransparenz der Haushaltsgebarung gewährleisten.

12. Zunächst jedoch noch einige Bemerkungen zur Planungsorientierung selbst: Ich möchte, was die Planung betrifft, hier nicht auf alle

<sup>17</sup> Siehe Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Hrsg. H. Timm und H. Haller, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 47, Berlin 1967.

Probleme wieder eingehen, die in Hannover grundsätzlich und eingehend behandelt worden sind. Es handelt sich hier lediglich um die Frage, welche Planungstechniken und welche Informationssysteme zu entwickeln sind, damit im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung die Haushaltsgebarung die ihr zustehenden Aufgaben erfüllen kann.

Wenn das Budget der zahlenmäßige Ausdruck des politischen Handlungsprogramms einer Regierung sein soll, also eine Manifestation dessen, was sie in Zukunft zu tun und zu erreichen gedenkt, dann sind alle Vorkehrungen zu treffen, damit ein solches Handlungsprogramm auch tatsächlich erstellt, in seiner Durchführung überprüft und hinsichtlich seiner Wirkungen analysiert werden kann.

Es handelt sich zunächst also um eine Planung zum Zwecke des Erfüllens der politischen und wirtschaftspolitischen Budgetfunktion, wobei ich letztere Funktion mehr im Sinne einer organisatorischen und analytischen Funktion sehe, weil es sich letztlich bei allen budgetären Maßnahmen um das Erreichen politischer Zielsetzungen handelt, deren Realisierung jeweils verschiedene Organisationsformen und Informationssysteme bedingt, die spezifisch politischer, ökonomischer oder sozialer Natur sein können. Die große Schwierigkeit bei dieser Art von Planung — die leider immer wieder übersehen wird — besteht darin, daß die meist vage formulierten politischen Ziele der Politiker in konkrete spezifizierte Programme übersetzt werden und diese schließlich im Budget einen zahlenmäßigen Ausdruck finden müssen.

Es handelt sich also zunächst einmal darum, zwischen der politischen Zielformulierung, die meist nur eine Andeutung des Gewollten ist, und der Konkretisierung dieser Ziele in Form von „Programmen“, „Projekten“ oder „Plänen“, die operationabel und deren Vollzug kontrollierbar sein muß, eine Verbindung herzustellen.

Leider gibt es noch keine Theorie, die uns sagen könnte, wie dieser Transformationsprozeß gestaltet werden kann, damit die politischen Ziele und die zu deren Realisierung dienenden Programme so aufeinander abgestimmt werden können, daß die Allokation der gesamtwirtschaftlichen Hilfsquellen optimal ist.

Was geschehen muß ist jedoch, die z. T. weit in die Zukunft reichenden „aspiration goals“<sup>18</sup> in „feasible goals“ umzusetzen, d. h. in solche, die nach Art, Umfang und Zeit genau bestimmbar sind; es muß also zwischen dem „politischen“ Planen und dem Programmerstellen eine Verbindung hergestellt werden.

---

<sup>18</sup> G. Colm: Integration of National Planning and Budgeting, a.a.O., S. 5, und derselbe: National Goals Analysis and Marginal Utility Economics, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 24, S. 209—224, insbesondere S. 219 f.

Die Schwierigkeit hierbei ist nun die, daß der Politiker, der unter Umständen „Stimmen in der Luft hört“ oder sich den Bewegungen des politischen Windes anpaßt, seine eigene politische Rationalität besitzt, die von der ökonomischen, technischen, rechtlichen und sozialen Rationalität sehr verschieden sein kann. Dadurch entstehen meist Reibungsverluste, weil diejenigen, die mit der Planung befaßt sind, mit unterschiedlichen Denkkategorien und Wertvorstellungen an die Aufgabe herangehen. Bei der Planungsorientierung kommt es also zunächst darauf an, das politisch Gewollte transparent zu machen, damit die einzelnen Verwaltungszweige nicht in einem politischen Vakuum leben und handeln müssen<sup>19</sup>. Der Informationsstrom hat also zunächst von oben nach unten zu gehen und nicht wie bisher von unten nach oben. Nur dann kann auch die Top-Exekutive dem politisch Gewollten entsprechende Programmentscheidungen fällen und diese Entscheidungen den unteren Verwaltungszweigen zur Kenntnis bringen, damit diese eine entsprechende Aufgliederung in Teil- oder Unterprogramme vornehmen können. Der Entscheidungsprozeß muß also auch von oben nach unten verlaufen, was jedoch nicht ausschließt, daß bei der Aufgliederung in Teil- oder Unterprogramme durch die unteren Verwaltungszweige Revisionsvorschläge vorgebracht werden können. „Es ist sinnlos, Aufgaben und Programme zu planen, die vom Vollzug her gesehen nicht realisierbar sind. Umgekehrt ist es ebenso sinnwidrig, ohne Präzisierung des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Inhalts einer Aufgabe oder eines Programms diese vollziehen zu lassen“<sup>20</sup>. Erst wenn alle Informationen von oben nach unten und von unten nach oben voll ausgeschöpft sind, sollen die endgültigen Entscheidungen gefällt werden.

Neumark hat schon in Hannover darauf verwiesen, daß diese Planungskonzeption in den USA in Form des „planning-programming-budgeting“ bei allen Verwaltungszweigen eingeführt worden ist<sup>21</sup>. Da kaum anzunehmen ist, daß in der BRD in absehbarer Zeit eine gleiche Konzeption realisierbar werden wird, möchte ich hier von einer eingehenden Erörterung dieses neuen Systems absehen und mich der Frage zuwenden, was in der BRD im Hinblick auf die Planungsorientierung noch getan werden sollte.

13. Ich sehe vor allem in zwei Einrichtungen eine Möglichkeit, den Planungs- und Programmerstellungsprozeß in der BRD zu verbessern: in der mehrjährigen Finanzplanung und dem Funktionenplan.

Was die mehrjährige Finanzplanung betrifft, so wurden in diesem Kreise alle anstehenden Probleme auf der letzten Sitzung eingehend erörtert, so daß es sich erübrigt, auf diese erneut einzugehen.

<sup>19</sup> Siehe P. Senf: Die saarländische Haushaltsreform, in: *Finanzarchiv*, N. F., Bd. 17, S. 169—238.

<sup>20</sup> Siehe P. Senf: Die saarländische Haushaltsreform, a.a.O., S. 175.

<sup>21</sup> F. Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 190 ff.

Mir kommt es jetzt lediglich darauf an, zwischen mehrjähriger Finanzplanung und Haushaltsreform eine Beziehung herzustellen, da die Vorschriften über die mehrjährige Finanzplanung, die schon im Stabilitätsgesetz enthalten sind, „auch in die neue Haushaltsordnung übernommen und, soweit nötig, vervollkommen werden“ sollen<sup>22</sup>.

Wenn der Finanzplan „die Manifestation eines politischen Aktionsprogramms der Regierung“<sup>23</sup> sein soll, dann muß er dieses „Aktionsprogramm“ auch deutlich ausdrücken. Der Finanzplan des Bundes 1967 bis 1971 bringt neben der Gesamtübersicht, in der dankenswerterweise schon eine Finanzierungsrechnung (Abschnitt C. Finanzierung des Ausgabevolumens gemäß Zielprojektion) enthalten ist, eine Übersicht über den voraussichtlichen Ausgabebedarf des Bundes bis 1971 nach Einzelplänen und eine Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben des Bundes nach ökonomisch gegliederten Ausgabearten.

Für die jetzige Betrachtung ist wichtig, daß die „Aufgabenbereiche und Programme der Regierung“ nur über die Haushaltsansätze „konkret erfaßt werden“ konnten<sup>24</sup>. Die Finanzplanung 1967 bis 1971 ist also aus den „Einzelansätzen“ heraus entwickelt worden.

Diese Erarbeitung der Ausgabenplanung vom Einzelansatz her erstrebt, wie es im Finanzbericht 1968 heißt, „größtmögliche Wirklichkeitsnähe“. Sie geht aus von einer „Bestandsaufnahme“, deren Basis die längerfristigen Bedarfsrechnungen der Bundesressorts, die vom Finanzminister angefordert wurden, bilden. Diese Bedarfsrechnungen sind dann anschließend in Ressortverhandlungen — in Anlehnung an die jährlichen Haushaltsverhandlungen — einer kritischen Würdigung unterzogen und gegenüber den Bedarfsmeldungen der Fachressorts nicht unwesentlich herabgesetzt worden. Diese Bedarfsmeldungen entsprechen im einzelnen einem Haushaltsvoranschlag, wie er als Grundlage für die jährlichen Haushaltsverhandlungen aufgestellt wird, allerdings in einer im Hinblick auf die besonderen Bedürfnisse der Finanzplanung gerafften Form. Schließlich wurde in dem neu eingesetzten Kabinettsausschuß für mehrjährige Finanzplanung, dessen Geschäftsführung beim Bundeskanzleramt liegt, die vom Bundesfinanzminister erarbeitete Bestandsaufnahme überprüft, der haushaltsmäßige Ausgleich herbeigeführt und die „Einpassung der Aufgaben in die gesamtwirtschaftliche Projektion“ durchgeführt<sup>25</sup>. Bei diesem Verfahren der Planerstellung wurde in gleicher Weise vorgegangen wie bei der Erstellung der jährlichen Haushaltspläne — als Information und überwiegend vorgegebene Entscheidung von unten nach oben —, wobei die Grenzwertberichtigungen in

<sup>22</sup> Finanzbericht 1967, a.a.O., S. 243.

<sup>23</sup> F. Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 187.

<sup>24</sup> Finanzbericht 1968, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, S. 111.

<sup>25</sup> Finanzbericht 1968, a.a.O., S. 113.

Form der „Einpassung“ der Aufgaben in die gesamtwirtschaftliche Projektion vorgenommen wurden. Diese gesamtwirtschaftliche Projektion war die einzige „Zielvorstellung“, die vorgegeben war. Vom Planungsgesichtspunkt aus gesehen handelt es sich bei dieser ersten Finanzplanung um nicht mehr als eine Fortschreibung bestehender Entscheidungsstrukturen in Form der Einzelpläne jedoch mit einem erweiterten zeitlichen Horizont. Es gibt weder Programme noch Alternativen.

Nun soll nicht verkannt werden, daß es sich hierbei um einen ersten Versuch gehandelt hat, der finanzpolitisch auch nicht ohne positive Wirkungen geblieben ist, weil sich die Ressorts alles in allem daran gehalten haben.

Wenn die Finanzplanung jedoch nicht nur eine Fortschreibung der Bewilligungsansätze der einzelnen Ressorts, sondern ein Aktionsprogramm der Regierung sein soll, wobei sie gleichermaßen ein Instrument der Gestaltung und der Dokumentation dieses Aktionsprogramms sein soll, dann sollte die Gliederung in Form der funktionalen Gliederung vorgenommen werden. Diese funktionale oder aufgabenmäßige Gliederung, für die ich den Ausdruck Programmgliederung vorschlagen möchte, weil mit den Worten Funktionen oder Aufgaben insbesondere in der Verwaltung zu sehr die bürokratisch-behördemäßige Organisation in Verbindung gebracht wird, sollte losgelöst von den einzelnen Ressorts die verschiedenen Programme der Regierung zum Ausdruck bringen. Nun ist es nicht einfach, eine solche Funktionen- oder Programmgliederung zu erstellen, insbesondere wenn diese nicht zu eng an die bestehende verwaltungsmäßige Gliederung angelehnt werden soll.

14. Was soll unter Funktion oder Programm verstanden werden? Ich bin der Auffassung, daß es zur Zeit noch keine eindeutige Antwort auf diese Frage gibt. Dies soll jedoch nicht besagen, daß nicht versucht werden sollte, eine oder mehrere Konzeptionen zu entwickeln, diese anzuwenden und aus den Erfahrungen zu Verbesserungen und Verfeinerungen zu gelangen.

In den USA wird aufgrund des PPBS zunächst folgende Konzeption verwendet<sup>26</sup>: Bei einem Programm handelt es sich im wesentlichen um eine output-orientierte Programmstruktur (Programmformat) „which presents data on all of the operations and activities of the agency in categories which reflect the agency's end purposes or objectives“. Diese „output-Kategorien“ werden nach folgenden Grundsätzen gebildet: Es werden alle Aktivitäten oder Operationen einer „agency“, die dem gleichen „broad objective“ dienen oder „generally similar objectives“ haben, zusammengefaßt. So kann z. B. „improvement of higher education“ ein „broad program objective“ (umfassendes Programm-Ziel) sein. Dies

---

<sup>26</sup> Siehe Bulletin No. 66-3, Bureau of the Budget, Oct. 12, 1965, S. 2 und 5.

wäre also eine „Programm-Kategorie“, die alle Aktivitäten des Bundes umfaßt, die der „undergraduate, graduate“ und „vocational“ Erziehung dienen. Zu diesen „Programmkategorien“ werden dann „sub-categories“ gebildet (wie z. B. im Hinblick auf die Erziehungsverbesserung „improvement of engineering and science“) und schließlich Programm-Elemente, so z. B. die Zahl der auszubildenden Lehrer für neue Mathematik.

Ich bin der Auffassung, daß es sich bei diesem neuen System in den USA um einen Versuch handelt, der mehr eine Konzeption zum Ausdruck bringen will als fertige Spielregeln für den planerischen und budgetären Entscheidungsprozeß. Und auf diese Grundkonzeption kommt es meines Erachtens entscheidend an: nämlich den Willen, einmal festzustellen, was der Staat, losgelöst von seiner historisch gegebenen verwaltungsmäßigen Organisationsstruktur, an Leistungen der Bevölkerung anzubieten hat. Dabei sollte jede Verwaltungseinheit zunächst einmal vor die Frage gestellt werden: Was ist eigentlich unsere Aufgabe, unser Programm? Welche Art von Gütern und Diensten und für wen produzieren wir? Zum anderen soll gefragt werden, welche Ressourcen jeweils benötigt werden, und schließlich, welche Alternativen bestehen und welches die Kosten sind.

Die Beantwortung solcher Fragen ist nicht einfach. Einmal gibt es Aufgaben, die sich nicht genau bestimmen und zuordnen lassen, zum anderen gibt es Überlappungen, bei denen es schwierig ist festzustellen, zu welchem Programm welche Tätigkeit nun eigentlich gehört.

Es würde im Rahmen dieses Referats sicher zu weit führen, alle mit der Erstellung eines Funktionen- oder Programmplans zusammenhängenden Probleme, insbesondere die der Zuordnung von einzelnen Aktivitäten zu bestimmten Aufgabengruppen, im einzelnen zu behandeln. Auch hier gibt es keine Patentlösungen; aber die Diskussion um diese Fragen kann wesentlich zur Klärung dessen beitragen, was nun eigentlich Programme sind und wer sie zweckmäßigerweise vollzieht. Ich sehe gerade hierin überhaupt erst eine Möglichkeit, zu einer Verwaltungsreform vor allem im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung zu gelangen. Dabei wird sich unter Umständen auch herausstellen, daß es Vollzugsseinheiten gibt, die immer noch Tätigkeiten ausüben, die der Erfüllung nur situationsbedingter oder zeitlich begrenzter Aufgaben dienen. Es wird dann, wie es im Verwaltungsjargon heißt, „abgewickelt“. Die Schwierigkeiten, die einer solchen Aufgliederung entgegenstehen, röhren vor allem daher, daß Funktionen, Aufgaben oder Programme mit ressortmäßiger oder behördlicher Kompetenz verwechselt werden. Es mag sehr wohl zweckmäßig sein, eine bestimmte Aufgabe durch eine Mehrzahl von Behörden vollziehen zu lassen, vor allem bei regional gestreuten Aufgabenbereichen. Das sollte jedoch kein Hindernis dafür

sein, ein Gesamtprogramm zu formulieren und in eine konkrete Form zu bringen.

Gleich wie nun ein Funktionenplan oder eine Programmgliederung im einzelnen aussehen mag — ich halte den bisherigen vom Bunde aufgestellten noch zu sehr an den Institutionen orientiert —, er soll eine Aufgaben- oder Programmtransparenz aufweisen, die es überhaupt erst ermöglicht, über das politisch Gewollte klare Entscheidungen zu fällen. Da die Art der Gliederung auch die Art der Entscheidung beeinflußt, wird man umdenken müssen. Und hier sehe ich eine weitere Schwierigkeit. Man denkt nicht plan- oder programmgemäß, sondern vollzugsgemäß oder anders ausgedrückt: man fällt nicht gern grundsätzliche Entscheidungen, sondern schreibt das Bestehende lieber fort, wobei Art und Maß der Fortschreibung durch „Zauberformeln“ oder „magische Zahlen“ erleichtert werden sollen. Damit werden aber auch Alternativlösungen ausgeschaltet, zumal diese Kosten verursachen, vor allem, was Zeit und Intelligenz betrifft.

Um dieses Umdenken in die Wege zu leiten, sollte in jedem Ressort zunächst einmal getrennt vom Haushaltsreferat ein Planungs- oder Programmreferat eingerichtet werden, dem die Aufgabe obliegt, die Tätigkeit des Ressorts nach funktionalen oder Programm-Kategorien zu durchleuchten und zu erfassen. Die mit dieser Aufgabe beauftragten Beamten müssen jedoch mehr als nur die Befähigung zum Richteramt besitzen, zumal es sich inzwischen herausgestellt hat, daß es kaum noch einen Richter gibt, der ein Urteil ohne Expertenhilfe zu fällen in der Lage ist. Diese Aufgabe sollte aber auch nicht von kameralistisch geschulten Buchhaltern, sondern von dafür ausgebildeten Ökonomen durchgeführt werden. Diese Art von Bestandsaufnahme sollte für die mehrjährige Finanzplanung überhaupt der eigentliche Beginn sein. Erst dann wird es auch möglich sein, zu einer sachgerechten Aufgliederung und zweckmäßigen Zuordnung der einzelnen Aufgaben oder Programme zu gelangen. Die endgültige Entscheidung über die Gliederung des Funktionenplans sollte von einem ressortunabhängigen Gremium gefällt werden, zu dessen Beratung auch die Wissenschaft herangezogen werden sollte.

Neben der funktionalen oder Programmgliederung sollte die mehrjährige Finanzplanung auch ökonomisch gegliedert sein, wobei diese Gliederung sich primär an der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung orientieren sollte, ähnlich wie es im Finanzbericht 1968 geschehen ist. Man könnte dann in der Vertikalen die Programmgliederung ausweisen und in der Horizontalen die ökonomische Gliederung, wobei man sich auf größere Gruppierungsgruppen beschränken sollte. Hierbei wäre es aus Gründen einer besseren Übersicht zweckmäßig, neben den absoluten Beträgen auch Prozentsätze auszuweisen; die Größenordnungen wären dann

besser zu erkennen. Damit wäre auch eine Verbindung zwischen Programmtransparenz und ökonomischer Transparenz hergestellt. Es wäre ersichtlich, welches Programm welche Art von Ressourcen in welcher Höhe benötigt. Vor der endgültigen Entscheidung über die einzelnen Programme sollte jedoch zuerst eine Übersicht über die zur Verfügung stehenden Ressourcen gewonnen werden, damit von vornherein eine realistische Planungsbasis gegeben ist<sup>27</sup>.

Hierbei sollten auch, soweit dies möglich ist, bei einzelnen Programmen Nutzen-Kosten-Analysen erstellt werden. Ich sage jedoch bewußt „soweit dies möglich ist“. Jeder, der einmal versucht hat, für bestimmte Programme solche Analysen zu erstellen, wird zugeben müssen, daß es sich — außer bei bestimmten militärischen Programmen — bei der „cost-benefit“-Analyse immer noch mehr um eine Kunst als um eine Wissenschaft handelt. Ich teile deswegen auch grundsätzlich die Befürchtungen von *Neumark*<sup>28</sup> hinsichtlich der Gefahren der Schematisierung und Formalisierung des budgetären und finanzplanerischen Vorbereitungsprozesses und der „Verwirrung der Geister“, die sich aus der Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse ergeben können. Wenn man jedoch diese Art von Analysen eben wegen ihrer begrenzten Anwendbarkeit vorwiegend dazu benutzt, sich überhaupt einmal über den eigentlichen Zweck einer Maßnahme zu informieren und darüber zu diskutieren, so kann sie, ohne daß nun exakte Kosten-Nutzen-Vergleiche überhaupt nötig sind, zu einer größeren Transparenz über das Gewollte führen. Ich sehe in dieser Analyse zur Zeit mehr eine Konzeption als eine allgemein anwendbare analytische Technik. Jede längerfristige Planung beruht, wie *Fisher* zu Recht bemerkt, auf der Basis von „intuition and judgment“<sup>29</sup>; diese zu schärfen ist das Ziel der Kosten-Nutzen-Analyse, selbst wenn sie die Zielvorstellungen insbesondere der Entscheidungsträger im Planungsprozeß nur zur verbalen Diskussion stellt.

Schließlich sollte eine Finanzierungsrechnung erstellt werden, in der dem Gesamtfinanzbedarf die Art der Deckung gegenübergestellt wird, wobei auch hier entsprechend den Programmalternativen Alternativrechnungen aufgestellt werden sollten.

Diese Finanzierungs- oder Deckungsrechnung stellt zwar einen wesentlichen Teil der mehrjährigen Finanzplanung dar, sie sollte jedoch nicht, wie es bei der ersten Finanzplanung faktisch der Fall ist, die Hauptsache sein, mit der Folge, daß es bei dieser Art von Finanzplanung nur auf finanziell oder deckungsmäßig bedingte Grenzwertberichtigungen bei Einzelplänen hinausläuft.

<sup>27</sup> G. Colm: Integration of National Planning and Budgeting, a.a.O., S. 5.

<sup>28</sup> F. Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 202.

<sup>29</sup> G. Fisher: The Role of Cost-Utility Analysis, in: Program Budgeting, Hrsg. D. Novick, Cambridge 1965, S. 68.

16. Zu diesen mehr grundsätzlichen Bemerkungen über die Möglichkeiten einer Verbesserung der Planung und Programmerstellung in der BRD möchte ich im Hinblick auf die (bevorstehende) Haushaltsreform noch hinzufügen, daß ich davor warnen möchte, schon jetzt die Vorschriften über die Finanzplanung in einer BHO vervollkommen zu wollen. Mit der Finanzplanung wird Neuland beschritten. Es liegen noch keine Erfahrungen vor. Wenn man jedoch jetzt schon perfekte Verfahrensvorschriften in die BHO einfügt, über deren Zweckmäßigkeit und Praktikabilität erst nach Jahren ein Urteil gefällt werden kann, dann besteht die Gefahr, daß durch die Erfahrung bedingte Änderungen überhaupt nicht oder nur mit großem Widerstand durchzuführen sein werden, zumal gerade bei uns die große Scheu davor besteht, einmal fixierte Ordnungen zu ändern. Es sollte deshalb nur ein allgemeiner Rahmen fixiert werden, in dem gewisse Mindestvorschriften enthalten sind. Vor allem sollte in der BHO die Aufgabe der Finanzplanung klarer aufgezeigt werden. Ihre Aufgabe besteht nicht nur darin, wie es in § 9 Stabilitätsgesetz heißt, „Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben... darzustellen“, sondern Art und Umfang des geplanten Regierungsprogramms nach Prioritäten und zeitlicher Folge aufzuzeigen. Man sollte also in irgendeiner Formulierung den programmatischen und planerischen Charakter mehr herausstellen als es im Stabilitätsgesetz geschieht. Dazu gehören auch Vorschriften über die funktionale und ökonomische Gliederung und die Finanzierungsrechnung.

17. Noch eine letzte Bemerkung: Die mehrjährige Finanzplanung soll nur die Regierung binden, und zwar in dem Maße, wie diese durch politische Absichtserklärungen gebunden ist. Dem Bundestag und dem Bundesrat wird sie nur „vorgelegt“. Ich möchte wiederum nicht die letzte Diskussion über diese Fragen aufgreifen. Es soll jedoch darauf verwiesen werden, daß, gleich wie die Dinge bezüglich Mitwirkung oder Einbeziehung des Parlaments letztlich geregelt werden, bei einer Umgestaltung des Finanzplans in dem oben aufgezeigten Sinne auch das Parlament sich daran gewöhnen muß umzudenken. Es ist ihm ja noch nie — außer den nichtbeachteten „nachrichtlich“ beigegebenen bisherigen Funktionenplänen — ein echtes, längerfristiges und koordiniertes Regierungsprogramm vorgelegt worden, aus dem Art, Umfang, zeitliche Folge und Art der Finanzierung ersichtlich gewesen wären.

Der Bundestag hat noch nie auf der Basis eines Funktionenplans beraten und diskutiert, obschon bereits seit 1956 ein Funktionenplan erstellt wurde. Wenn aber der Haushaltswirtschaft des Bundes eine fünfjährige Finanzplanung nach § 9 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft zugrunde zu legen ist, dann ergibt sich, von der rechtlichen Konsequenz einer solchen Vorschrift einmal abgesehen, doch sicher auch die Notwendigkeit, über diese für die Haus-

haltswirtschaft des Bundes maßgebliche Grundlage zumindest zu diskutieren. Nun hängen Art und Form einer Diskussion weitgehend von der Art der Aufbereitung der Diskussionsgrundlage ab. Man kann nicht über Regierungsprogramme, deren Dringlichkeit und ökonomische Konsequenzen diskutieren, wenn diese nicht in entsprechender Form aufbereitet sind.

18. Fragen wir uns zum Schluß dieses Teils meines Referats, welche Konsequenzen sich aus der vorgeschlagenen Verstärkung und Verbesserung der Planungsorientierung für die Aufstellung der Jahreshaushaltspläne ergeben, oder anders ausgedrückt: Wie sollen Planung und Budgetierung miteinander verbunden werden?

Das Budget oder der Vollzugshaushaltsplan unterscheiden sich vom mehrjährigen Finanzplan einmal dadurch, daß der Haushaltsplan primär vollzugsorientiert ist und zum anderen einen kürzeren zeitlichen Horizont besitzt.

Beim Vollzug ergeben sich zwei Problemkreise: a) Was soll vollzogen werden, und b) wie soll vollzogen werden? Da der Problemkreis b) bei der Erörterung der noch zu behandelnden Verwaltungsorientierung im Vordergrund stehen wird, möchte ich hier den Nachdruck auf die Frage nach dem Was legen.

Wenn die mehrjährige Finanzplanung nicht nur eine fortgeschriebene Bestandsaufnahme der Einzelpläne sein soll, sondern ein zumindest für die Regierung politisch verbindliches Aktionsprogramm, dann sollte der Jahreshaushaltsplan mit der mehrjährigen Finanzplanung derart verbunden werden, daß er der Realisierung eines Teils dieses in der Finanzplanung fixierten Aktionsprogramms dient. Die Frage ist jedoch die, wie eine solche Verbindung hergestellt werden kann, ohne den Vollzugsplan seines eigentlichen Charakters — Vollzugsinstrument und damit Verwaltungs- und Kontrollinstrument zu sein — völlig zu entkleiden und ihn zu einem bloßen Teilstück der mehrjährigen Finanzplanung werden zu lassen.

Ich habe schon darauf hingewiesen, daß nach dem Stabilitätsgesetz (§ 9) der Haushaltswirtschaft des Bundes eine fünfjährige Finanzplanung zu grunde zu legen ist.

Als Nicht-Jurist bin ich nicht in der Lage, die rechtliche Bedeutung dieser Vorschrift zu beurteilen. Ich sehe jedoch in dieser Vorschrift zumindest die Aufforderung an die Exekutive, bei der Aufstellung der Haushaltspläne von der mehrjährigen Finanzplanung auszugehen. Die Verbindung von Budget und Finanzplanung sollte jedoch nicht darauf hinauslaufen, das Verfahren der Aufstellung der Jahreshaushaltspläne einfach auf die Finanzplanung zu übertragen, mit der Konsequenz, daß

von einer echten Planungs- oder Programmorientierung nicht gesprochen werden kann, und zwar weder bei der Finanzplanung noch bei der Aufstellung der Haushaltspläne. Wenn die oben vertretene Konzeption akzeptiert würde, wonach die mehrjährige Finanzplanung in Verbindung mit einer funktionalen Gliederung programmorientiert gegliedert und gestaltet werden soll, dann stellt sich die Frage, was vollzogen werden soll, anders, und damit auch die Frage der Verbindung zwischen Finanzplanung und Budgetierung.

Um auch im Haushaltsplan auszudrücken, daß dieser der Realisierung eines Teil-Programms der Regierung (mit parlamentarischer Feststellung) dient, sollte auch der Haushaltsplan entsprechend der funktionalen oder Programmgliederung des Finanzplans aufgegliedert sein, d. h. die funktionale Aufgliederung sollte nicht nur eine „nachrichtliche“ sein, wie es bisher der Fall gewesen ist. Dieser funktionale Teilplan, dessen Gliederung sich auf größere Programmgruppen mit einer dem Finanzplan entsprechenden ökonomischen Aufgliederung insbesondere der Ausgaben beschränken kann, sollte bei der Haushaltsrede des Finanzministers und der ersten Lesung, der sogenannten Generaldebatte, als Grundlage für die parlamentarische Diskussion dienen. Denn nur so kann das Parlament über die Aufgaben oder Programme der Regierung und deren Dringlichkeit diskutieren, ohne in die vielfältigen verwaltungswirtschaftlichen und technischen Details eindringen zu müssen. Darüber hinaus würde die Generaldebatte nicht mehr so sehr den Eindruck des „Redens zum Fenster hinaus“ erwecken, wie es bisher auf der Grundlage der für eine solche Debatte völlig ungeeigneten institutionellen Gliederung des Haushaltsplans der Fall gewesen ist. Und schließlich würde das Parlament auch zur Finanzplanung selbst Stellung nehmen müssen, weil die Diskussion eines Teils dieses Finanzplans ohne Berücksichtigung des gesamten Plans sinnlos wäre.

Damit würde aber auch das Parlament über die längerfristigen Grundlagen der Haushaltswirtschaft diskutieren müssen, wodurch das exekutive Übergewicht bei der Finanzplanung gemindert würde. Mit dem Funktionenplan als Teil des vom Parlament festzustellenden Haushaltsplans sollte gleichzeitig der institutionell aufgegliederte Vollzugsplan vorgelegt werden. Damit würde einmal die ressortmäßige Verantwortung für den Vollzug zum Ausdruck gebracht und zum anderen die Grundlage für die Mittelbewirtschaftung gelegt werden. Dieser Teilplan könnte dann vor allem als Grundlage für die Spezialberatung dienen, die vornehmlich in den Ausschüssen durchgeführt wird.

Das Problem dieses Vorschlags besteht zunächst darin, daß es zwischen dem Funktionenplan und dem Vollzugsplan noch keine direkte Verbindung in dem Sinne gibt, daß unmittelbar ersichtlich wäre, welche Aufgabe oder welches Programm von welcher Institution vollzogen wird.

Zwar kann man zumindest für eine Übergangszeit diese Verbindung dadurch herstellen, daß die Einzelpläne eine Funktionskennziffer erhalten, wodurch eine gegenseitige Übertragung möglich wäre. Auf die Dauer sollte jedoch versucht werden, Funktionenplan und Vollzugsplan derart miteinander zu verbinden, daß bei jeder Aufgabengruppe aufgezeigt wird, welche Institutionen am Vollzug dieser Aufgabe beteiligt sind, wobei diese institutionelle Gliederung keineswegs ins Detail zu gehen braucht.

Ich verweise hier auf unsere Erfahrungen im Saarland, wo wir zunächst mit einer Zuweisung der Einzelpläne des Vollzugshaushaltsplans an die einzelnen Aufgabengruppen und den dazu gehörenden öffentlichen Aufgaben begonnen haben<sup>30</sup>, d. h. daß wir mit einer funktionalen Gliederung begonnen haben und erst danach untersuchten, welche Institution am Vollzug der jeweiligen Aufgabe beteiligt war. Natürlich wird in einem kleinen Land diese Verbindung zwischen Funktionenplanung und Vollzugshaushaltsplan leichter herzustellen sein als beim Bund. Wenn aber schon eine funktionale Aufbereitung vorhanden ist und mit Hilfe von Funktionskennziffern bei den Einzeltiteln die Zuweisung ersichtlich gemacht wird, dann sollte es auch möglich sein, den vorgeschlagenen letzten Schritt zu tun. Erst dadurch wäre direkt ersichtlich, welches Programm von welcher Institution vollzogen wird, was sicher auch nicht ohne Wirkungen auf die organisatorische Gestaltung des Vollzugs bleiben würde.

Wir hätten dann bei dem Haushaltsplan, der parlamentarisch zu beraten und festzustellen ist, einmal die funktionale Aufgliederung — Programmtransparenz — mit einem Nachweis der für den Vollzug dieser Aufgaben verantwortlichen Ressorts und sonstigen Institutionen — Vollzugstransparenz — und den eigentlichen Vollzugshaushaltsplan, aus dem die Art des verwaltungsmäßigen Vollzugs der Programme ersichtlich wäre und der die Grundlage für die Mittelbewirtschaftung bilden würde.

Bei einer solchen Regelung wäre also die Frage nach dem „Was“ des Vollzugs in dem Sinne beantwortet, daß es sich um einen programmorientierten Vollzug und nicht wie bisher um einen ausschließlich ressortorientierten Vollzug handelt. Erst dadurch wäre es auch möglich, Planung und Budgetierung in einer sinnvollen Art und Weise zu integrieren.

19. Fragen wir uns noch, welchen zeitlichen Horizont diese Art der Vollzugshaushaltsplanung haben sollte.

Ohne hier die ganze Diskussion über die Jährlichkeit oder Nichtjährlichkeit der Haushaltsplanung aufgreifen zu wollen<sup>31</sup>, möchte ich unter Berücksichtigung des oben Gesagten folgendes bemerken: Wenn die

<sup>30</sup> Siehe P. Senf: Die saarländische Haushaltsreform, a.a.O., S. 177 ff.

<sup>31</sup> F. Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 174 ff.

mehrjährige Finanzplanung die Grundlage für die Haushaltsplanung darstellt und diese Finanzplanung jährlich der Entwicklung angepaßt und fortgeführt werden soll, dann sehe ich in einer zweijährigen Haushaltsplanung keinen rechten Sinn mehr. Die jährliche Anpassung und Fortführung des Finanzplans setzt doch voraus, daß jährlich über die Entwicklung (ex post) aller Ausgaben und Einnahmen (so oder so) Rechnung gelegt wird. Die sich eventuell ergebenden Korrekturen müssen, damit sie wirksam werden können, im Haushaltsplan des folgenden Jahres ihren Niederschlag finden. Ich sehe gerade deshalb in der Jährlichkeit des Haushaltspans die Möglichkeit einer Programmrevision durch das Auswerten des bisherigen Vollzugs und einer auf aktuelleren Daten basierenden Vorausschau. Diese Programmrevision könnte noch wirksamer gestaltet werden, wenn während des Vollzugs wenigstens vierteljährlich eine kurzfristige Erfolgsrechnung in Form einer Vollzugsberichterstattung eingeführt würde. Diese Vollzugsberichterstattung sollte alle für die Programmrealisierung relevanten Daten ausweisen. Damit wäre schon während des laufenden Haushaltjahres, vor allem aber während des zweiten Halbjahres, eher ersichtlich, welche Programmänderungen vorzunehmen sind oder nicht. Durch eine solche Berichterstattung wäre auch das Parlament laufend darüber informiert, wie das Regierungsprogramm vollzogen wird, und wäre vor den oft unvermittelt vorgelegten Nachtragsplänen besser geschützt. Bei einer Zweijahresplanung, deren Vorteile auf bestimmten Gebieten ich keineswegs leugnen will, wird es bei der vorgeschriebenen jährlichen Anpassung und Fortführung der Finanzplanung auch für die Haushaltspläne immer Berichtigungen, d. h. Nachtragspläne, geben müssen. Die Gewißheit, daß es Nachtragspläne gibt, wird erfahrungsgemäß die allgemein vorhandene Disziplinlosigkeit der Ressorts eher noch verstärken als mindern.

Zwecks Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens könnte jedoch daran gedacht werden, insbesondere bei den Personalausgaben zweijährige Stellenpläne einzuführen, so daß die dafür vorgesehenen Mittel im zweiten Jahresplan als schon „bewilligt“ einzusetzen sind und keiner weiteren Beratung mehr bedürften. Lediglich die vorgeschlagenen „unabweisbaren“ Neuzugänge bzw. Anhebungen wären dann als bewilligungspflichtig einzusetzen und einer eingehenden Beratung zu unterwerfen.

Schließlich sollten bei bestimmten Programmen, die sich in besonderem Maße für die Zwecke des § 11 Stabilitätsgesetz eignen, auch im Jahreshaushaltsplan Alternativpläne vorgesehen werden, so daß nicht deren „Planung“, wie es im Stabilitätsgesetz heißt, beschleunigt werden kann, sondern deren Realisierung<sup>32</sup>, wobei bei diesen Programmen zwar der

<sup>32</sup> Siehe hierzu auch F. Neumark: Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, Sitzungsberichte der Wissenschaftlichen Gesellschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main, Bd. 6, Jg. 1967, Nr. 2, Wiesbaden 1968, S. 90 f.

geplante Jahresvollzug im Haushaltplan festgelegt, jedoch neben einer Straffung vor allem auch eine eventuelle Vorwegnahme späterer Jahresraten vorzusehen ist.

Mit diesen Bemerkungen möchte ich die Behandlung der Möglichkeiten einer Verstärkung der Planungsorientierung und der entsprechenden Verbesserung der verschiedenartigen Durchsichtigkeiten der Haushaltsgesetzgebung beschließen.

### C. Transparenz des Vollzugs

20. Im folgenden Abschnitt möchte ich einige grundsätzliche Probleme behandeln, die sich bei einer Analyse der zu Beginn genannten Verwaltungsorientierung bei der Haushaltsgesetzgebung in Verbindung mit den entsprechenden Transparenzproblemen ergeben. Wir wenden uns also der oben ausgeklammerten Frage zu: Wie soll ein Budget vollzogen werden, und welche Transparenz ist erforderlich? Ich kann natürlich nicht auf alle den Vollzug eines Budgets betreffenden Fragen eingehen und werde wiederum nur einige mir wichtig erscheinende Fragen herausstellen. Bei der Erörterung der Vollzugsprobleme soll wiederum von der herkömmlichen Regelung ausgegangen werden. Der vom Parlament festgestellte Plan bildet die Grundlage für die Finanzführung des Bundes. Die Ausführung oder der Vollzug des Plans wird einmal durch die Organisationsvorschriften der Bundesregierung und zum anderen nach dem Haushaltsgesetz, den Bestimmungen des Haushaltspans und weiteren in der RHO, den RWB und der RKO gegebenen Bestimmungen geregelt. Ebenso wie bei der Aufstellung des Haushaltspans die vorgegebenen Titel, Kapitel, Einzelpläne die Entscheidungsbasis bildeten, bilden diese nach Feststellung des Plans die Vollzugsbasis. Vollziehen oder Ausführen des Plans heißt „Bewirtschaftung der in ihm enthaltenen Mittel“ auf der Basis eng abgegrenzter Zweckbestimmungen und der eben erwähnten rechtlichen Bestimmungen.

Für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel gilt nach deutschem Haushaltsgesetz (RHO § 26 und § 37 BHO-Entwurf) das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Dieses Gebot „ist die zentrale Vorschrift der Haushaltsgesetzgebung für das innere und äußere Finanzgebaren der Bewirtschaftungsstellen öffentlicher Mittel“<sup>33</sup>. Nach Vialon ist damit eine „Bewirtschaftungslinie“ angezeigt, „die ebenso sehr dem herkömmlichen Denken über die höchstmögliche Einschränkung des Behördenaufwandes und der öffentlichen Aufgabenfinanzierung als der Herkunft der Mittel aus Steuern und Arbeitsfleiß der Bevölkerung gerecht wird“<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> F. K. Vialon: Haushaltsgesetz, a.a.O., S. 507.

<sup>34</sup> F. K. Vialon: Haushaltsgesetz, ebenda.

Die Generallinie für die Bewirtschaftung der Mittel wird also vom „herkömmlichen Denken“ über den „Behördenaufwand“ bestimmt, d. h. von Überlegungen, die sicher schon vor der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts allgemein verbreitet waren. Mir jedenfalls ist es leider noch nicht gelungen, in irgendeinem Kommentar zur RHO eine sinnvolle und vor allem für den Bewirtschafter praktikable Definition dessen zu finden, was nun eigentlich Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Verwaltung öffentlicher Mittel bedeuten. Man will, von überkommenen, hausväterlichen Vorstellungen ausgehend, das Laster unterdrücken, ohne jedoch die Tugend zu definieren. Da man aber die Tugend nicht definieren kann, wird durch eine Vielzahl von rechtlichen Regelungen zumindest der Versuch unternommen, das Laster möglichst in geringen Ausmaßen zu halten.

Ist der Haushaltsplan festgestellt, dann beginnt mit der Übersendung der Bewirtschaftungsunterlagen und der Verteilung der Haushaltsmittel und Planstellen der „planmäßige Rückweg des von den einzelnen Dienststellen aufgestellten Voranschlags in der nunmehrigen Form einer verbindlichen Wirtschaftsunterlage“<sup>35</sup>. So „wie die Voranschläge nach oben gekommen sind, kehren jetzt die Einzelpläne, Kassenanschläge und Einzelverfügungen nach unten zurück, jedoch in der Form und Höhe, die ihnen unmittelbar oder mittelbar zufolge der Bewilligung durch die parlamentarischen Körperschaften zugebilligt sind“<sup>36</sup>. Dieser planmäßige Rückweg sanktioniert also nur die von den untersten Verwaltungsstellen aufgestellten Voranschläge, die, wie wir schon sahen, lediglich der Erfüllung eng begrenzter Verwaltungszwecke dienen sollen. Das Vollzugsbudget stellt somit in dieser Form und Gestaltung nichts anderes als eine parlamentarisch festgestellte Gebrauchsanweisung für die Verwaltung dar.

Leitmotiv dieser Gebrauchsanweisung ist nun aber die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, die mangels „Patentregeln“ im Sinne „pinseliger“ Knauserigkeit oder aber unangebrachter Großzügigkeit<sup>37</sup> interpretiert werden können.

In der Regel bedeutet für die Verwaltung Mittelbewirtschaftung, den Jahresansatz möglichst ganz zu verausgaben, mit der Folge, daß vor allem gegen Ende des Haushaltsjahres die Mittel bestimmt nicht „sparsam“ und „wirtschaftlich“ verwendet werden.

21. So wenig nun der Bewirtschafter selbst weiß, was sparsam und wirtschaftlich ist, so wenig weiß es mangels einer sinnvollen Interpretation auch der Prüfer.

<sup>35</sup> F. K. Vialon: Haushaltsrecht, a.a.O., S. 504.

<sup>36</sup> F. K. Vialon: Haushaltsrecht, ebenda.

<sup>37</sup> F. K. Vialon: Haushaltsrecht, a.a.O., S. 510.

Dieser kann bei der „Verwaltungskontrolle“, also der „Betriebsprüfung“ der Verwaltung, an sich nicht mehr tun als ihm nach den bestehenden Gesetzen aufgegeben ist, nämlich festzustellen, „ob die Bundesverwaltung im einzelnen, insbesondere die Verwaltungszweige und die ihnen nachgeordneten Behörden, die anvertrauten Mittel nach den ausdrücklichen oder stillschweigenden Direktiven des Haushaltsplans, sowie nach den Bewirtschaftungsgesetzen und -richtlinien und nach den allgemein gültigen Gesetzen und Verordnungen verwaltet haben, insbesondere also, ob sie bei der Bewirtschaftung der Einnahmen und Ausgaben nach dem durch die Gesetze und die Anordnungen der Regierung gezogenen Rahmen verfahren sind“<sup>38</sup>. Es handelt sich also vorwiegend um eine „Ordnungsprüfung“, d. h. ob die Ausgaben sich im Rahmen der haushaltrechtlichen Zweckbestimmung halten, so wie diese im Haushaltsplan fixiert ist, und welches die Rechtsquellen der Einnahmen sind. Diese Prüfung ist also eine rein formalrechtliche und keine Wirtschaftlichkeitsprüfung. Zwar wird heute allgemein das Recht zur Zweckmäßigkeitsskontrolle anerkannt, nämlich einmal festzustellen, ob nicht Einrichtungen unterhalten werden, die eingeschränkt oder stillgelegt werden könnten, und zum anderen, ob den Erfordernissen nach Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprochen wurde.

Wie soll aber festgestellt werden, ob diesen Grundsätzen entsprochen wurde, wenn niemand weiß, was ihr eigentlicher Inhalt ist? Darüber hinaus fehlt dem deutschen öffentlichen Prüfungswesen der Prüfertyp, „der die umfassenden Möglichkeiten der Wirtschaftlichkeitsprüfung auszunützen versteht. Die Figur des betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich erfahrenen oder wenigstens geschulten Prüfers bleibt ihm deshalb fern, weil sie weder von den Prüfungsbehörden noch von den geprüften Verwaltungen gewünscht wird, die darin eine Gefährdung des störungsfreien Ablaufs ihrer Vollzugskompetenz erblicken und sich mit Recht gegen einen nachträglichen bloß besserwissenden Prüfer stellen“<sup>39</sup>.

Was die politische Kontrolle betrifft, so ist diese in der BRD nicht nur „salopp“<sup>40</sup>, sondern direkt schon eine Farce, weil die Entlassungsbeschlüsse durch die sie begleitenden Diskussionen zu Vorgängen herabsinken, „bei denen eine parlamentarische Mehrheit einer Minderheit mittels Abstimmung beweist, daß sie auch korrekt und vernünftig gewirtschaftet hat. Abweichungen sind so selten, daß man festzustellen hat, daß das Wesentliche schon vor diesen Abstimmungen geschehen sein

<sup>38</sup> F. K. Vialon: Haushaltsrecht, a.a.O., S. 985.

<sup>39</sup> F. K. Vialon: Budgetkontrolle, a.a.O., S. 447. Siehe hierzu auch F. Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 177, und R. Nöll von der Nahmer: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Köln und Opladen 1964, S. 112 ff.

<sup>40</sup> F. Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 177.

muß, um den Schlußpunkt des parlamentarischen Budgetrechts nicht ganz zu entwerten. Aber es steckt wohl eine tiefe Weisheit dahinter, daß die Budgetkontrolle nicht vor Staatsgerichtshöfen und Verwaltungsgerichten, sondern in dem Raum endet, dem die grundlegenden Entscheidungen anvertraut sind, dem politischen“<sup>41</sup>.

Schließlich gibt es noch den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, der mit dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes identisch ist. Doch dieser soll auch nur das Laster mindern, denn das praktisch Bedeutsamste bei dieser Prüfung der Wirtschaftlichkeit ist nicht, „nachträglich festzustellen, daß unwirtschaftlich verfahren worden ist, wichtiger ist, der Unwirtschaftlichkeit vorzubeugen“<sup>42</sup>.

Ich hielt es für nötig, Ihnen diese mit dem zentralen Gebot für die Bewirtschaftung der Haushaltssmittel verbundenen Fragen einmal aufzuzeigen, damit bei der Erörterung der Vollzugsprobleme von vornherein ersichtlich ist, wie sehr bisher der Vollzug lediglich von einem formalrechtlichen und behördlichen Denken geleitet wurde, wobei sich deutlich die Grenzen einer rein rechtlich und kontrollorientierten Haushaltsgebarung da ergeben, wo es sich um die sinnvolle Interpretation und Handhabung vorwiegend ökonomischer Begriffe handelt.

Es fragt sich, wie man diesem nachweislich abträglichen Zustand abhelfen kann. Ich sehe die Lösung in dem oben gemachten Vorschlag, auch den Haushaltsplan, der parlamentarisch beraten und festgestellt wird, funktional oder nach Programmen aufzugliedern und die der Realisierung dieser Programme dienenden Institutionen bei den einzelnen Programmfpunkten auszuweisen. Erst damit wäre ersichtlich, welchen Zielen, d. h. Programmen, die einzelnen Ressorts und sonstigen Verwaltungszweige zu dienen hätten. Erst dann könnte auch in einem finanzwirtschaftlich und ökonomisch vernünftigen Sinne über die Verwendung der bewilligten Mittel entschieden werden. Und erst dann auch könnte das Verwaltungsmanagement von der rein formalrechtlichen und behördlichen Bindung befreit werden.

Ich bin mir bewußt, daß diese Forderungen nicht von heute auf morgen erfüllt werden können, zumal ihre Erfüllung sicher zu einer mehr oder minder weitgehenden Umgestaltung der Organisationsstruktur unserer Verwaltung führen wird. Aber Organisationen sind nicht um ihrer selbst willen da; wenn sie ihren Zweck nicht mehr oder nur unvollkommen erfüllen, müssen sie beseitigt oder geändert werden. Vor allem aber sollte beim Vollzug den für die Programmerfüllung Verantwortlichen die Freiheit gegeben werden, die für einen programmgemäßen Vollzug erforderlich ist, d. h. neben die Programmentscheidung, die vom Parlament

<sup>41</sup> F. K. Vialon: Budgetkontrolle, a.a.O., S. 450.

<sup>42</sup> O. Helmert: Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Berlin 1961, S. 520.

gefällt wird, muß eine echte Vollzugsentscheidung treten, die Sache der Exekutive sein sollte.

Falls die vorgeschlagene kurzfristige Vollzugsberichterstattung eingeführt würde, bestünde damit jederzeit auch für das Parlament die Möglichkeit, eine effektive Erfolgskontrolle auszuüben.

22. Ich möchte nun noch auf ein weiteres Problem der Mittelbewirtschaftung hinweisen. Ebenso wenig wie die Leitlinien der Mittelbewirtschaftung klar sind, so wenig ist die Betriebsmittelpolitik, d. h. die Bewirtschaftung der Barmittel, transparent. „Nach dem gegenwärtigen Stand hat der Bundesminister der Finanzen keinen laufenden Einblick in die Abwicklung des ordentlichen Haushalts“<sup>43</sup>. Diese Feststellung eines der höchsten Beamten im Bundesfinanzministerium erscheint im Zeitalter des Computers und der Elektronik unwahrscheinlich, aber sie entspricht den Tatsachen<sup>44</sup>. Die Zuteilung der Betriebsmittel erfolgt auf der Grundlage der Mitteilungen der Ressorts über ihren voraussichtlichen Betriebsmittelbedarf, die 20 Tage vor Beginn des jeweiligen Monats beim Bundesfinanzministerium eingehen sollten, in der Regel jedoch erst bis zur Mitte des betreffenden Monats vollständig vorliegen. Nach einer Mitteilung des Bundesfinanzministeriums wird zur Zeit der Bundeshaushaltspolitik von etwa 58 000 zahlenden Einrichtungen (Kassen und Zahlstellen) des Bundes, der Länder und Gemeinden ausgeführt. Durch diese Vielzahl der Kassen und Zahlstellen ist es den Ressorts weitgehend unbekannt, inwieweit von der Vollmacht, Schecks auf die Deutsche Bundesbank auszustellen, Gebrauch gemacht worden ist. Die Meldungen der Länder über die tatsächlichen Ausgaben eines Monats erreichen den Bundesfinanzminister in der Regel erst Mitte des folgenden Monats. Er weiß daher bei der Zuteilung der Betriebsmittel für den nächsten Monat nicht, was im laufenden Monat tatsächlich ausgegeben wurde, d. h. der Bundesfinanzminister hat als Gestalter des Budgetvollzugs keinen laufenden Einblick in diesen.

Als Konsequenz dieses umständlichen Verfahrens ergab sich nach Korff z. B., daß das Rechnungsjahr 1963 mit einem Fehlbetrag von über einer halben Milliarde DM abschloß, was bei einer besseren Transparenz der Haushalts- und Kassenentwicklung hätte vermieden werden können.

Diese mangelnde Transparenz besteht auch bei den Verbindlichkeiten und deren Fälligkeiten. Lediglich die Schuldverbindlichkeiten des Bundes, die von der Bundesschuldenverwaltung verwaltet werden, sind der

<sup>43</sup> H. C. Korff: Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes — Ziele und Aussichten einer Haushaltsreform, in: Probleme einer Neuordnung der Haushaltswirtschaft bei Bund und Ländern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 8, S. 53.

<sup>44</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich auf H. C. Korff: Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes, a.a.O., S. 53 f.

Höhe und den Fälligkeiten nach bekannt. Alle übrigen Verbindlichkeiten des Bundes sind zwar den titelbewirtschaftenden Stellen bekannt, ohne daß jedoch eine zusammenfassende Übersicht vorhanden wäre. Es gibt also keine zusammenfassende Darstellung darüber, inwieweit die Bindungsermächtigungen ausgenutzt sind oder nicht oder ob nach § 45 b RHO ein Vertragsabschluß erfolgt ist oder nicht. Lediglich den Titelverwaltern sind diese Vorgänge bekannt. Der Bundesfinanzminister hat also auch hier keinen vollständigen Überblick und damit auch keine geeignete Grundlage für eine längerfristige Kassendisposition.

Da es an einer zeitnahen Kassendisposition fehlt, ist es auch nicht möglich, die Kassendispositionen so zu treffen, daß sie dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Sinne einer Minimalkostenkombination entsprechen würden. Es wäre einmal interessant zu untersuchen, wieviel Zinsverluste bisher schon durch diese Art der Geldbeschaffung für den Bund entstanden sind und welche negativen Rückwirkungen sich daraus für den Geld- und Kapitalmarkt ergeben haben. Das Gleiche gilt aber auch für die meisten Länder. Man kann Korff nur zustimmen, wenn er in diesem Zusammenhang äußert: „Eine Haushaltsumform muß daher Stückwerk bleiben, solange nicht auch die Geldbewirtschaftung auf eine neue Grundlage gestellt wird<sup>45</sup>.“

Den „Unwissenden“ muß jedoch die Bemerkung verwundern, daß es weniger technische Schwierigkeiten sein werden, die eine diesbezügliche Reform erschweren könnten, als die Notwendigkeit, „das Kassenwesen zu vereinfachen und die Zahl der Kassen radikal zu vermindern“, weil es dazu einer engen Zusammenarbeit mit den Ländern bedarf<sup>46</sup>. Diese Schwierigkeit dürfte, abgesehen von personalpolitischen Überlegungen, vor allem darin zu suchen sein, daß den Ländern grundsätzlich nichts daran liegt, ihre Haushaltsführung transparent zu gestalten, und zwar aus Gründen, die vornehmlich in einem falsch verstandenen Föderalismus zu suchen sind. Wenn schon in einer vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegebenen Schrift darauf verwiesen wird, daß das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz durch verschiedene Bestimmungen „einen großen Schritt auf dem Wege vom separativen hin zum kooperativen Föderalismus“ ermöglicht habe<sup>47</sup>, dann muß man sich natürlich fragen, was denn nun überhaupt unter Föderalismus bei uns verstanden wird. Ich kann mir einen Föderalismus ohne Kooperation nicht vorstellen.

---

<sup>45</sup> H. C. Korff: Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes, a.a.O., S. 56.

<sup>46</sup> H. C. Korff: Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes, a.a.O., S. 57.

<sup>47</sup> H. Kohn: Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Neuwied 1967, S. 22.

Wirklich wundern muß man sich aber, wenn man erfährt, daß vor allem für die Rechnungskontrolle „nicht voll übersehbare Erschwerisse“<sup>48</sup> entstehen können, wenn es zu einer Modernisierung des gesamten Kassenwesens käme. Wir haben jedenfalls im Saarland, wo die Modernisierung des Kassenwesens schon im Jahre 1954 begonnen wurde, keine Schwierigkeiten im Hinblick auf Zuverlässigkeit und Sicherheit der Kassenführung und auch nicht im Hinblick auf Veruntreuungen gehabt. Ich möchte hierzu nur sagen, daß auch die Rechnungskontrolle im Zeitalter der Rechenmaschinen sich umstellen, d. h. im Hinblick auf ihre Funktionen sich etwas Neues einfallen lassen muß.

Die oben aufgezeigte mangelnde Transparenz bei der Betriebsmittelpolitik und der Erfassung der Verbindlichkeiten soll nach Mitteilung des Bundesfinanzministers durch eine organisatorische und technische Reform des Zahlungs- und Buchungswesens und der Rechnungslegung in einer „zweiten Stufe“ der Neuregelung des Kassen- und Rechnungswesens beseitigt werden. Es würde hier sicher zu weit führen, auf alle technischen und organisatorischen Fragen näher einzugehen. Einige grundsätzliche Probleme möchte ich jedoch noch aufzeigen.

23. Wenn schon durch den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen die Möglichkeit geschaffen wird, die alte Kameralistik aufzugeben und die „Auswirkungen der politischen Entscheidung auf den Haushalts- und Kassenbedarf sofort in Zahlen“ darzustellen<sup>49</sup>, dann sollte auch versucht werden, die für eine ökonomische Analyse der Haushaltsgewerbe relevanten Daten voll auszuweisen. Ich halte dies vor allem auch für die Handhabung des Stabilitätsgesetzes als unabdingbar. Bei einer früheren Gelegenheit<sup>50</sup> habe ich schon einmal die Frage gestellt, was wir überhaupt über die von der Verwendung der einzelnen Budgetkredite ausgehenden Wirkungen wissen, und kam zur Feststellung, daß wir noch sehr wenig, wenn überhaupt etwas wissen. Die oben zitierten Ausführungen Korffs dürften dies bestätigen, wobei noch hinzuzufügen ist, daß das wenige, das wir wissen, zum großen Teil veraltet ist.

Um welche Daten handelt es sich nun im wesentlichen? Zunächst sollte der Haushaltspolitik das ausweisen, was ich Verfügungssoll nennen möchte: Die veranschlagten Mittel einschließlich der gesondert ausgewiesenen Reste plus Bindungs- oder Verpflichtungsermächtigungen. Damit wäre überhaupt erst ersichtlich, worüber im Haushaltsjahr insgesamt verfügt werden soll. Die Zusammenrechnung aller dieses Verfügungssoll ausmachenden Beträge wird zu ganz anderen Budgetvolumina führen als

<sup>48</sup> H. C. Korff, Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes, a.a.O., S. 57.

<sup>49</sup> H. C. Korff: Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes, a.a.O., S. 58.

<sup>50</sup> Siehe P. Senf: Budgetüberschüsse und Budgetdefizite, in: Probleme des öffentlichen Budgets, Hrsg. J. Jecht, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 31, Berlin 1964, S. 32.

bisher ausgewiesen wurden. Die bisherigen Haushaltspläne wiesen ja das, worüber verfügt werden sollte, überhaupt nicht vollständig aus und vermittelten ein falsches Budgetvolumen; denn weder die Reste noch die Bindungsermächtigungen wurden ins eigentliche Soll gestellt. Dieses Soll müßte nun auch ein echtes sein, d. h. vor allem ohne Globalsperren, die nur ein Element der Unordnung darstellen und bei den übertragenen Mitteln mit ein Hauptgrund für das Entstehen der Reste sind.

Während des Vollzugs sollten ausgewiesen werden:

- a) die Bestellungen oder Auftragsvergaben, die bisher nur durch „Festlegung“ von Beträgen in den Haushaltsüberwachungslisten ausgewiesen wurden und deren Gesamtvolume nicht bekannt war,
- b) Zeitpunkt der Entstehung und Höhe der Verpflichtungen,
- c) Zeitpunkt der Fälligkeit der Verpflichtungen,
- d) Zeitpunkt und Höhe der Zahlungsanweisungen,
- e) Zeitpunkt und Höhe der Auszahlungen.

Zwar besteht auch im kameralistischen Rechnungswesen die Möglichkeit, diese Ausweise zu erstellen, diese wurde jedoch überhaupt nicht oder nur unvollkommen wahrgenommen.

Ich möchte mit dem Aufzeigen dieser verschiedenen Ausweise nicht die an sich sehr alte Diskussion darüber wieder aufgreifen, welches Prinzip der „imputation“ der Ausgaben und Einnahmen grundsätzlich einzuführen bzw. welchem der Vorzug zu geben ist<sup>51</sup>, sondern lediglich feststellen, daß für eine eingehende ökonomische Analyse der von den einzelnen budgetären Transaktionen ausgehenden Wirkungen alle Ausweise benötigt werden, zumal je nach dem analytischen Ziel dieser oder jener Rechnung der Vorzug zu geben sein wird.

So ist das Erfassen der Bestellungen oder Auftragsvergaben nach Art, Höhe und Zeit für das Erkennen und Abschätzen der vor allem von den größeren Investitionsprojekten ausgehenden Impulse auf die private Aktivität wichtiger als die meist sehr spät erfolgende kassenmäßige Erledigung. Die Impulse gehen doch von den Aufträgen aus, und deshalb sollte über sie zusammengefaßt Rechnung gelegt werden, und, wenn möglich, sollte man sie nach Sektoren und Regionen aufgliedern. Nur so ist ein richtiges Timing und eine sachgerechte Koordinierung möglich, was vor allem für die sogenannten Schubladenprojekte nach § 11 Stabilitätsgesetz von besonderer Bedeutung sein dürfte.

---

<sup>51</sup> Siehe Institut International de Finances Publiques, L'adaptation de la comptabilité publique aux principes de la comptabilité nationale, XIème Congrès, Paris 1955, S. 119 ff., und neuerdings: Report of the President's Commission on Budget Concepts, Washington, D. C., October 1967, insbesondere Chapter 4.

Was die Verpflichtungen betrifft, so ist der Zeitpunkt der Entstehung der Verpflichtungen einmal ein weiterer Indikator für die ökonomische Wirkung der Maßnahmen — es ist der Zeitpunkt der endgültigen Lieferung vom privaten an den öffentlichen Sektor —, und zum anderen ein Indikator für die Höhe der finanziellen Mittel, die bereitzustellen sind, wobei der Ausweis der Zeitpunkte der Fälligkeiten ein genaues Disponieren ermöglicht. Darüber hinaus wird mit der Lieferung vom privaten an den öffentlichen Sektor zumindest im privaten Sektor mit dieser Lieferung und der daraus entstehenden Verbindlichkeit des Staates bei den betreffenden Unternehmen eine der Rechnung entsprechende Einnahme verbucht. Es wäre allein schon aus Gründen des Ausweises der tatsächlich bestehenden Gläubiger- und Schuldenrelationen zwischen öffentlichem und privatem Sektor erforderlich, die Ausgaben auch nach dem Soll-Prinzip oder auf der „accrual“-Basis laufend zu verbuchen und zusammengefaßt auszuweisen. Zudem entspräche dies auch der Handhabung in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Vor allem aber würde ein laufender Ausweis der Höhe und des Zeitpunktes der Entstehung der Verbindlichkeiten erst eine Analyse der Einkommenseffekte ermöglichen, die vor allem von großen Investitionsprogrammen und Rüstungslieferungen ausgehen. Es ist dies auch der Hauptgrund dafür, daß die vom Präsidenten der Vereinigten Staaten eingesetzte Commission on Budget Concepts den inzwischen akzeptierten Vorschlag machte, die Ausgaben, und womöglich auch die Einnahmen, auf der „accrual basis“ zu verbuchen, was jedoch die Verbuchung auch auf der „cash basis“ nicht ausschließen soll. Erst durch eine laufende Verbuchung der Verbindlichkeiten einerseits und der Auszahlungen andererseits wird es möglich sein, nicht nur die Betriebsmitteldispositionen, und damit den Volzug insgesamt, rationeller zu gestalten, sondern auch die für eine ökonomische Analyse relevante Verbindung zwischen Einkommenseffekten und Liquiditätseffekten herzustellen und zu einer genaueren Bestimmung der Art und des zeitlichen Ablaufs der ökonomischen Wirkungen budgetärer Maßnahmen zu gelangen<sup>52</sup>.

Ich bin mir natürlich darüber im klaren, daß eine Verbuchung der Einnahmen, insbesondere der Steuern, auf der „accrual“-Basis sehr großen technischen Schwierigkeiten begegnet. Bei den Steuern sollte jedoch alles versucht und getan werden, um zu einem aktuelleren Ausweis insbesondere der Einkommen- und Körperschaftsteuern zu gelangen. Diese verschiedenen Ausweise sollten, wenn möglich, täglich erstellt werden. Mit Hilfe der vorgesehenen Automation des gesamten Kassenwesens des

<sup>52</sup> Siehe hierzu vor allem M. L. Weidenbaums Ausführungen in: *The Federal Budget as an Economic Document*, Joint Economic Committee, Hearings before the Subcommittee on Economic Statistics, Washington, D. C., 1963, S. 71 ff., und die Ausführungen von M. E. Levy, ebenda, S. 228 ff.

Bundes und des Einsatzes elektronischer Datenverarbeitungsanlagen müßte dies auch in absehbarer Zeit möglich sein. Es bleibt nur zu hoffen, daß auch die Länder und Gemeinden in ihren Bereichen die entsprechenden Vorkehrungen treffen werden.

Es würde wiederum zu weit führen, alle mit der Automation des Kassenwesens und des Einsatzes elektronischer Datenverarbeitungsanlagen sich eröffnenden weiteren Informationsmöglichkeiten hier abzuhandeln. Ich verweise nur auf die Möglichkeit, auch die Vermögensrechnung zu vervollkommen und zu aktualisieren, die Bindungsermächtigungen zu überwachen und die Übereinstimmung von Haushaltüberwachungsliste und Geldrechnung automatisch herzustellen. Ich möchte nur noch darauf verweisen, daß mit dieser Automation auch die Rechnungslegung vereinfacht und aktualisiert werden kann, insbesondere das Erstellen der Zentralrechnungen und der Bundeshaushaltsrechnung, über deren Ausgestaltung ich auf die Ausführungen von *Dreißig* in Mainz verweisen möchte.

Mit diesen Ausführungen möchte ich nun nicht in Anlehnung an *Neuberger*<sup>53</sup> eine Art „Computopia“ entwickeln, d. h. in übertragenem Sinne ein System einer ausschließlichen Anwendung von Computern, die nur von einer Zentrale gefüttert werden müssen, um auf allen Dienststellen der staatlichen Verwaltung automatisch und unter Ausschaltung der menschlichen Tätigkeit das Budget vollziehen zu lassen, wobei über jede Aktion, deren Verlauf und Wirkung totale Transparenz herrscht. Ich bin jedoch der Auffassung, daß wir nur mit dem Einsatz der modernsten Rechenanlagen auch im öffentlichen Bereich die uns heute gestellten Aufgaben erfüllen können. Wenn der Bundesfinanzminister täglich erfährt, was von allen öffentlichen Stellen im Bunde vereinnahmt und verausgabt worden ist, kann er sicher anders disponieren, d. h. rationeller als es jetzt der Fall ist, wo er nur über veraltete Daten verfügt. Allein diese Transparenz würde die Haushaltsgebarung schon finanziell, verwaltungswirtschaftlich und ökonomisch bedeutend wirksamer werden lassen.

Ich weiß aus Erfahrung, daß nicht nur in der Verwaltung, sondern auch bei denen, die finanziell Bedeutsames zu sagen haben, gegen diese Mechanisierung und Maschinisierung ein gewisser Widerstand besteht. Sicher einmal deswegen, weil ihnen das Arbeiten mit solchen Einrichtungen fremd ist, und zum anderen, weil beim maschinellen Einsatz zum Teil in anderen Kategorien gedacht werden muß. Ich kann mir aber nicht denken, wie im privaten Sektor der technische und ökonomische Stand von heute erreicht worden wäre, wenn eben keine Rechenanlagen erstellt und eingesetzt worden wären.

---

<sup>53</sup> E. Neuberger: Liberalism, Computopia and Visible Hand, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. LVI, No. 2, S. 131—143.

24. Ich bin damit am Ende meiner Ausführungen. Ich weiß, daß ich vieles, was ebenso wichtig wie das Gebrachte ist, nicht erwähnt habe. So wären noch Fragen der Ausgaben- und Einnahmengliederung beim Vollzugshaushaltsplan zu nennen, deren Gestaltung für die Transparenz der Haushaltsgebarung von grundlegender Bedeutung ist. Wenn ich darauf verzichtet habe, dann vor allem deswegen, weil ich mir selbst noch nicht klar darüber bin, welche Gliederungssystematik die zweckmäßige ist. Ich schwanke zwischen einer finanz- und verwaltungswirtschaftlichen, ähnlich wie sie im Saarland eingeführt wurde, und einer mehr ökonomischen Aufgliederung. Weiter hätte ich gerne noch etwas über das sogenannte Leistungsbudget (performance budget) gesagt, das insbesondere seit dem „Hoover Report“<sup>54</sup> besondere Beachtung erlangte und auch in Teilbereichen vor allem des Verteidigungsministeriums in den USA angewandt wurde. Auch in den Niederlanden wurden ähnliche Versuche gemacht, vor allem in Form einer Standardkostenrechnung, die mit Hilfe von Normkosten und Zeitvorgabestandards die Effizienz staatlicher Tätigkeit erhöhen sollte. Nicht zu vergessen sind aber auch die zahlreichen Veröffentlichungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung und andere Versuche, betriebswirtschaftliche Einrichtungen und Methoden in die öffentliche Haushaltswirtschaft zu übertragen<sup>55</sup>. Auch dieses Thema sollte einmal zusammen mit Kollegen der Betriebswirtschaftslehre eingehend behandelt werden. Ich halte die Leistungsbudgets, da wo sie erstellt werden können, für zweckmäßig. Sie sind jedoch nur ein Instrument des Verwaltungsmanagement, insbesondere in organisatorischer Hinsicht. Für das Fällen von Entscheidungen, insbesondere auf höchster Ebene, sind diese Leistungsbudgets nicht geeignet, was oft übersehen wird.

Ich war jedoch der Auffassung, daß diese Fragen ausgeklammert werden könnten, zumal es mir primär darauf ankam, auf grundsätzliche Fragen einzugehen. Denn man kann über die budgetäre Transparenz in Verbindung mit der Haushaltsreform wohl kaum etwas aussagen, ohne sich zunächst einmal über die heutigen Aufgaben eines Budgets klar geworden zu sein.

---

<sup>54</sup> U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Budgeting and Accounting, Washington, D. C., 1949.

<sup>55</sup> Eine umfassende Literaturübersicht hierüber ist dem Gutachten von H. König und E. Wobser: Öffentliches Rechnungswesen im Fortschritt der Automation, Berlin, Köln, Frankfurt 1967, beigegeben.