

Fahning, Hans

Article — Digitized Version

Probleme der mittelfristigen Finanzplanung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fahning, Hans (1967) : Probleme der mittelfristigen Finanzplanung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 3, pp. 149-152

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133695>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Probleme der mittelfristigen Finanzplanung

Dr. Hans Fahning, Hamburg

Die Haushaltslage in Bund und Ländern sowie die zu bewältigenden Aufgaben der öffentlichen Hand lassen die mittelfristige Finanzplanung immer dringlicher erscheinen. So notwendig die Finanzplanung ist, so schwierig ist es, sie zu verwirklichen. Der folgende Beitrag zeigt, wie sich die Probleme der Finanzplanung bei Bund und Ländern aus Ländersicht darstellen. Der Verfasser ist Staatsrat in der Senatskanzlei Hamburg.

Ein Gesprächsgegenstand der finanz- und wirtschaftspolitischen Gegenwartsdiskussion wird durch das Schlagwort der Finanzplanung gekennzeichnet. Das ist verständlich, denn die nicht vorhandene Finanzplanung war eine Ursache der großen Ungleichgewichte in den öffentlichen Haushalten. Ursächlich für die unzureichende Finanzplanung ist das Prinzip der Jährlichkeit. Dieses Prinzip war unproblematisch, solange der Staat nur einen geringen Teil des Volkseinkommens unverteilt und damit über große potentielle Einnahmereserven verfügte. Seit aber der Staat ein Drittel oder fast die Hälfte des Volkseinkommens transformiert, ist die Manipulationsspanne, auch hinsichtlich der Struktur auf der Einnahmen- und Ausgabenseite, geringer. Die Elastizität der Bundesregierung ist bei Berücksichtigung der ihr gestellten Aufgaben noch geringer als die der Bundesländer, weil die Bundesregierung gesetzlich festgelegte Maßnahmen nur durch neue Gesetze aufheben oder hinauschieben kann, also auf eine Mitwirkung des Parlaments angewiesen ist. Die Beweglichkeit der Länder ist allerdings nur theoretisch größer. Zwar können Investitionen durch Verwaltungsmaßnahmen eingeschränkt und hinausgeschoben werden, jedoch nur bis zu einem gewissen Punkt, weil andernfalls auch die Parlamente oder die Öffentlichkeit sich für sogenannte „Notstände“, z. B. auf dem Gebiet des Krankenhauses- und des Bildungswesens oder des Verkehrs, interessieren. Überdies spielen in den Ländern die Aufwendungen für das Personal im Verhältnis zu den Gesamtausgaben eine viel bedeutendere Rolle. Diese Aufwendungen fallen zwangsläufig an und sind nur in sehr geringem Umfange manipulierbar. Dennoch hat sich für die Bundesregierung die Finanzplanung als dringender erwiesen, vor allem, weil der Bund eine Korrektur der Steueraufteilung beabsichtigte und beabsichtigt, und diese Änderung nur unter Mitwirkung der Länder möglich ist.

Aber wie es bei einer Schlagwortdiskussion oft ist, so findet auch bei der Diskussion über die Finanzplanung vorwiegend eine bloße Globalerörterung statt, die sich in Aggregaten vollzieht, ohne eine Identität der Begriffe festzulegen. Überspitzt formuliert kann man sogar sagen: so oft über Finanzplanung gesprochen wird,

so oft wird darunter etwas anderes verstanden. Die Unterschiede sind vielfältig; sie beginnen beim Zeitumfang der Finanzplanung und enden bei dem Sachinhalt.

DIE FRISTIGKEIT DER FINANZPLANUNG

Über die Zeitspanne einer Finanzplanung zu reden, ist verhältnismäßig einfach, weil die unterschiedlichen Zeitauffassungen sachlich begründet bzw. sachlich widerlegt werden können. Im Grunde geht es bei der Festlegung der Zeitspanne nur darum, sicherzustellen, daß sie über die Legislaturperiode sowohl am Anfang als auch am Ende hinausreicht. Andernfalls überläßt die gegenwärtige Exekutive der künftigen unbewußt Defizite oder auch ungerechtfertigte und unerwünschte Überschüsse, die die Regierungsverantwortlichkeit unvorhersehbar einschränken und beeinflussen. Aus dieser Überlegung ergibt sich ein Fixpunkt. Die gegenwärtige Legislaturperiode beträgt vier Jahre. Eine mittelfristige Finanzplanung muß sich daher mindestens auf einen Zeitraum von vier Jahren erstrecken.

Ein weiterer Gesichtspunkt für die Bestimmung des Zeitraumes ergibt sich daraus, daß nicht gleichsam Scheiben oder Stücke hintereinander gelegt werden sollten, weil dadurch ungewollt Zäsuren entstehen. Um daher eine bessere Kontinuität der Finanzplanung zu erreichen, sollten sich die mittelfristigen Finanzpläne überlappen. Als Überlagerungszeitraum empfiehlt sich die Zeitspanne von einem Jahr, so daß sich als Höchstdauer der mittelfristigen Planung sechs Jahre ergeben. Diese Frist empfiehlt sich auch der Bundesländer wegen, denn dort stimmen die Daten der Legislaturperiode mit denen des Bundes nicht überein. Daraus ergibt sich als zweckmäßigste Planungsperiode ein Zeitraum von sechs Jahren, von denen jeweils das erste und das letzte Jahr von dem vorhergehenden bzw. nachfolgenden Finanzplan überlagert wird. Mit hin ist in jeder sechsjährigen Finanzplanung nur — soweit überhaupt ein Manipulationsspielraum besteht — ein Zeitraum von fünf Jahren originär zu planen. Die Werte für das erste Jahr einer sechsjährigen Finanzplanung ist aus der jeweils vorhergehenden Finanzplanung abzuleiten.

UMFASSENDE BEDARFSVORAUSSCHAU

Schwieriger als die Bestimmung des zeitlichen Umfanges ist die Festlegung der sachlichen Reichweite einer Finanzplanung. Ein Problem wurde bereits angedeutet: die Notwendigkeit der Kombination und Koordination der Länderfinanzplanung mit der des Bundes. Zu dieser Kombination gehören auch die Gemeinden sowie die Unternehmen, die aus dem Haushalt alimentiert werden und/oder Abgaben an die öffentlichen Haushalte abführen. Prototypen dieser Unternehmen sind Bundesbahn, Bundespost und Rentenversicherungen sowie die Versorgungsunternehmen der Gemeinden. Es ist selbstverständlich, daß die Finanzplanung der Gebietskörperschaften nach gleichen Kriterien vorgenommen werden muß, denn nur dann ist ein Vergleich und eine Konsolidierung möglich, die wiederum Voraussetzung dafür ist, Überschneidungen bzw. Doppelzählungen zu vermeiden.

In der politischen Tagesdiskussion ist es weitgehend unumstritten, daß zur mittelfristigen Finanzplanung eine Bedarfsvorausschätzung gehört. In diese Bedarfsvorausschätzung sind die gesetzlich aufzubringenden Leistungen und die Investitionsraten für bereits begonnene Investitionen, oft auch fälschlicherweise Investitionsvorbelastungen genannt, einzustellen. Weniger Einigkeit — vielleicht auf Grund unkonkreter Vorstellungen — besteht über solche künftigen Ausgaben und Investitionen, die später voraussichtlich in Gesetzen ihren Niederschlag finden werden, obwohl der Grundsatz der Vollständigkeit es gebietet, daß auch diese Maßnahmen in die Bedarfsvorausschau mit aufgenommen werden.

In die Bedarfsvorausschau gehören aber auch induzierte Folgekosten. Gemeint sind Verwaltungskosten bei der Ausführung künftiger Gesetze, und zwar in Bund, Ländern und Gemeinden, sowie die Personal- und Sachkosten neuer Investitionen. Um ein Beispiel zu nennen: Zu einem Voranschlag über einen Neubau einer Schule muß eine Kostenvorausschau für die Einstellung neuer Lehrer ebenso gehören wie eine Vorausschau über die Kosten für die Unterhaltung der Schule.

Bei den laufenden, sich wiederholenden Aufwendungen muß in der Bedarfsvorausschau eine strukturelle und eine Anpassungsfortschreibung vorgenommen werden. Dies gilt für die künftigen Leistungs- und für noch fällige Investitionsausgaben. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wäre es zweckmäßig, wenn die öffentlichen Haushalte dreifach gegliedert werden würden, und zwar

- in einen Betriebshaushalt, der die laufenden Aufwendungen der Verwaltung erfaßt;
- in einen Leistungshaushalt, der gesetzlich festgelegte Leistungen darstellt (dazu gehören überwiegend die Transferzahlungen); und
- in einen Investitionshaushalt, der einen Überblick über die Investitionsausgaben gibt. Dabei sollten

auch aus Gründen der besseren Zuordnung in diesen Investitionshaushalt Ausgaben eingeschlossen werden, die zur Induzierung von Investitionen dienen, also sogenannte produktiv orientierte Subventionen.

EINNAHMEVORAUSSCHÄTZUNG

Das Gegenstück zur Bedarfsvorausschau bildet eine Einnahmenvorausschätzung (beide verhalten sich grundsätzlich zueinander wie die Ausgaben und Einnahmen). Auch diese Tatsache ist wenig umstritten, wenn gleich der Umfang der Vorausschätzung in der Öffentlichkeit stärker diskutiert wird. Die Einnahmenvorausschätzung muß nach dem Gebot der Vollständigkeit alle Einnahmen umfassen, neben Steuern auch Gebühren, Beiträge und sonstige Verwaltungseinnahmen. Ferner gehören dazu Kapitalmarktmittel und Erwerbserträge. Es ist selbstverständlich, daß eine weitgehende Spezifizierung vorgenommen werden muß, um die Wachstumsrichtung und die Wachstumsgeschwindigkeit zu erkennen. Leitlinie der Vorausschätzung sind neben der Projizierung des Bruttosozialprodukts auch mögliche Einzelentwicklungen wie Export, Import, Beschäftigung, Umsatz, Kapitalmarktergiebigkeit, aber auch die Entwicklung der Grundstückspreise oder die wahrscheinliche Entwicklung der Hundehaltung gehört in den Kreis der Betrachtungen.

NOTWENDIGKEIT DER PRIORITÄTSBESTIMMUNG

Die Einnahmen- und Ausgabenvorausschätzung ist im Grunde als selbstverständliches Institut anerkannt, weil dieses Prinzip als einjähriges schon im Haushalt verankert ist. Neu — und Objekt der streitigen Diskussion — sind dagegen Umfang und Gliederungstiefe dieser Vorausschätzung. Ein weißer Fleck auf der Landkarte der Finanzplanung ist ferner die dritte Dimension, nämlich die sogenannte Prioritätsbestimmung. Sie muß so sachbezogen wie möglich sein und mit Hilfe wissenschaftlicher Methoden abgesichert werden. Nur Daten, nicht Intuition, können die Grundlage sein.

Theoretisch wäre es möglich, daß die Bedarfsvorausschau einen geringeren Umfang aufweist als die wahrscheinliche Einnahme. Bei dieser Konstellation gäbe es zwei Freiheitsgrade für die Exekutive:

- aus der Bedarfsvorausschau werden Objekte vorgezogen, oder die Bedarfsanmeldung wird um zusätzliche Objekte ergänzt;
- die zuwachsenden Einnahmen werden verringert. Hierfür bieten sich vier Überlegungen an, die Steuern oder sonstigen gesetzlich festgelegten Einnahmetitel werden gesenkt, auf Kapitalmarktmittel wird verzichtet, Schulden werden getilgt oder Rücklagen werden gebildet, auf Einnahmetitel wird verzichtet.

Bereits aus dieser Analyse wird deutlich, daß zwar die Entscheidungsverantwortlichkeit nicht verringert

wird, daß aber dennoch die Konsequenzen der Entscheidungsalternativen deutlicher werden und damit eine bessere Übersichtlichkeit bei der Auswahl der vergleichbaren Maßnahmen erreicht wird.

Die zweite, heute typische Situation ist gegeben, wenn der Umfang der Bedarfsvorausschau größer ist als die zur Verfügung stehenden Mittel. Ebenso wie in der vorherigen Betrachtung stehen auch hier zwei Freiheitsgrade zur Verfügung:

- aus der Bedarfsvorausschau werden Objekte herausgenommen oder zeitlich gestreckt;
- die Einnahmeseite wird vergrößert, wobei die vorgenannten Möglichkeiten — in umgekehrter Form — zur Verfügung stehen.

Die dritte Möglichkeit ist gegeben, wenn die Bedarfsvorausschau mit der Einnahmeschätzung übereinstimmt. In diesem Falle ist die Bedarfsvorausschau normalerweise identisch mit der längerfristigen Prioritätsbestimmung.

PROBLEMATIK DER PRIORITÄTSBESTIMMUNG

Das schwierigste Problem ist die Festlegung der Dringlichkeiten. Grundsätzlich sind zwei Hauptkriterien der Prioritätsausrichtung denkbar: die ideologisch, um nicht zu sagen „lobbyistisch“ orientierte Schwerpunktsetzung und die sachlich ausgerichtete Objektordnung. In der Realität wird eine chemisch reine Zuordnung nicht möglich sein; vielmehr wird in der Regel ein Mischprinzip angewandt.

An dieser Stelle ist zwecks Vermeidung von Mißverständnissen vielleicht eine kurze erläuternde Zwischenbemerkung nützlich.

Wenngleich streng logisch gesehen die für das Gegensatzpaar „ideologisch“ und „sachlich“ nachstehend aufgeführten Beispiele nicht völlig befriedigend sind, ist doch erkenntlich, daß es sich um verschiedenwertige Zielsetzungen handelt. Unzweifelhaft bedarf zwar jede Politik, d. h. letztlich jede gesellschaftliche Zielentscheidung der Analyse der Tatsachen und Möglichkeiten ihrer Verwirklichung. Aber gerade der gestaltungsfreie gesellschaftliche Raum ist es, in dem jede hoheitliche Zielansprache Interessenbündelungen mit Nebenbedingungen auslöst, die nicht vor der Leugnung unstreitiger Sachgrundlagen zurückschrecken, oder auch nur neue Daten aus Gründen der Tradition vernachlässigt. So verstanden, sind Beispiele für ideologisch ausgerichtete Kriterien: Eigentumpolitik, das Ziel einer gerechteren Einkommensverteilung, eine bessere Wettbewerbsordnung, eine in bestimmter regionaler Richtung orientierte Außen- und Sicherheitspolitik, eine auf Erhaltung der Ehe und/oder Förderung der Kinderzahl ausgerichtete Familienpolitik, die Alimentierung einkommensschwacher Bevölkerungskreise in einer der vielfältigen Formen der Sozialpolitik.

Die mehr auf sachlich-ökonomische Wirkungen ausgerichteten Kriterien sind: Mehrung des Sozialprodukts bzw. Erhöhung der öffentlichen Einnahmen, weil in den einzelnen Regionen eine Mehrung des Sozialprodukts nicht immer mit einer Erhöhung der Steuern verbunden ist. Daneben gibt es weitere sachliche Aspekte, die vornehmlich von der jeweils gegebenen Situation her bestimmt werden. In überlasteten Ballungsgebieten ist es möglicherweise das Postulat einer geringeren Verkehrsfrequenz oder eines nicht straßenorientierten Verkehrs. Je nach der Situation der Arbeitsmärkte können sich kapitalintensive oder lohnintensive Projekte anbieten. Vielfältige Kriterien sind denkbar und werden angewandt.

Das Problem der Prioritätsbestimmung besteht nun darin, zu entscheiden, welches Merkmal das primäre Orientierungsprinzip sein soll. Es gilt also die Frage zu entscheiden, ob zunächst die ideologische Ausrichtung vorgenommen werden muß und dann die sachliche, oder umgekehrt. Feste logische Regeln gibt es nicht, obwohl man generell sagen kann, daß bei kontinuierlicher Grundstruktur und ausreichendem Wachstum die ideologische Ausrichtung vordergründig sein wird. Ist das Wachstum dagegen nicht ausreichend, wird die ökonomische Zielsetzung im Vordergrund stehen. Gilt diese Aussage für die Gesamtregion, so wird man die Aussage für die Teilregion einschränken können und eine ökonomische Zielpriorität annehmen dürfen, weil die Gesamtregion bereits eine politische Zielsetzung bestimmt hat, die auch in der Teilregion Wirkungen induziert. Aber auch hier sind Nuancierungen denkbar.

Nach dieser grundsätzlichen Zielausrichtung gilt es darum, einzelne Maßnahmen hinsichtlich ihrer qualitativen und quantitativen Wirkung zu systematisieren. Es muß also beispielsweise die Ansiedlung eines Industriebetriebes hinsichtlich der Verkehrsfrequenz, des Steuerertrages, des Arbeitsmarktes, um nur einige Kriterien zu nennen, gewichtet werden. Nach dieser qualitativen und quantitativen Zuordnung ist das Problem der Prioritätsbestimmung in bezug auf den Mitteleinsatz zu lösen. Soweit die Maßnahme auf das festgestellte Ziel direkt wirkt, ist die Bestimmung vorwiegend eine Rechenaufgabe, bei der nur die Daten richtig gesetzt werden müssen. Beispielsweise ist recht genau auszurechnen, welchen Effekt die Ansiedlung eines Kunststoff erzeugenden Industrieunternehmens oder alternativ die Strukturpolitik für den Bergbau auf das Sozialprodukt ausübt. Schwieriger wird die Zuordnung, wenn die Maßnahme indirekt auf das Sozialprodukt wirkt und zudem noch eine kurze Verzögerung gegeben ist. In diesen Fällen kann nur mit Annahmen gearbeitet werden, und die Fehlergrenze wird entsprechend größer. Aber auch hier ist eine verhältnismäßig unproblematische Zuordnung möglich, wie dies beim Straßenbau hinsichtlich der Klassifizierung nach Wirtschaftsverkehr bzw. nach Nicht-Wirtschaftsverkehr deutlich wird.

Viel schwieriger ist die Zuordnung, wenn die Maßnahme indirekt mit stark verzögerter Wirkung auf das Sozialprodukt einwirkt. Solche Maßnahmen sind im Gebiet der Bildungspolitik zu finden. Hier können nur Werte aus der Vergangenheit und aus Einzelfällen helfen, allgemeine Aspekte aufzuzeigen. Dennoch werden nur sehr globale Folgerungen gezogen werden können, die den Realitäten keineswegs zu entsprechen brauchen. Folgendes Beispiel mag den Konflikt verdeutlichen: Es ist kaum anzunehmen, daß ein Gymnasialschüler als Buchhalter eine größere Produktivität entfaltet als ein Volksschüler. Die Vermutung spricht jedoch dafür, daß der Gymnasialschüler nicht als Buchhalter arbeitet, sondern einen Beruf mit einer höheren Produktivität ergreift. Auch bei dieser Zuordnung helfen lediglich Modellrechnungen weiter, aber die Fehlergrenze wird größer. Unlösbar erscheint allerdings die Zuordnung bei denjenigen Maßnahmen, die mit dem Schlagwort „Freizeitwerte“ gekennzeichnet werden. Bei einer wachstumsorientierten Politik ist nicht festzulegen, wieviel Wachstumseffekte durch Theater, Sportanlagen, Wanderwege, Museen usw. ausgelöst werden. Es kann auch in diesen Fällen nur auf Erfahrungswerte und auf Gewohnheiten zurückgegriffen werden, um in Beziehung zum Standort in Kombination von Empirie und Logik eine Zuordnung zu erreichen.

Wenn aber schon die Einzelzuordnung so problematisch und so fehlerhaft ist, um wieviel problematischer muß dann die Festlegung längerfristiger Prioritäten auch des Mitteleinsatzes sein. Es stellt sich die Frage, wieviel bei gegebener oder angenommener Wirtschaftsförderung an Verkehrsinfrastruktur, Sozialpolitik, Bildungspolitik und an Freizeitwerten hinzugefügt werden muß, um ein optimales Wachstum zu gewährleisten. Oder, um einen anderen Aspekt deutlich werden zu lassen: Wieviel Bildung muß in der Gegenwart investiert werden, um auch in der Zukunft Wachstum zu garantieren? Die Lösung ist nur durch Alternativrechnung mit entsprechenden Fehlergrenzen darzustellen. Dem Politiker kann nicht die Verantwortung genommen werden. Nur die Entscheidungsvariablen werden für ihn transparenter. Zwischen diesen Alternativen muß der Politiker wählen. Er kann damit zwar die Entscheidungsfreiheit nicht verringern, aber er kann die Konsequenzen deutlicher sehen. Die Möglichkeit des Irrtums ist nach wie vor gegeben, der Fortschritt besteht lediglich darin, daß das Risiko kalkulierbarer geworden ist. Damit wird aber auch deutlich, daß die Finanzplanung eine sehr komplexe Problematik ist, für die Lösungsmöglichkeiten noch nicht konfektioniert angeboten werden können.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIVS

Bernd Muldau

US-INVESTITIONEN IN DER EWG

„Überfremdung der heimischen Industrie“ und „Konzentrationsförderung durch US-Investitionen“ sind häufig verwendete Schlagworte in der gegenwärtigen Diskussion über die amerikanischen Kapitalbeteiligungen in Europa. Die vorliegende Untersuchung ermöglicht einen Überblick über die amerikanische Investitionstätigkeit in der EWG und ihre wirtschaftspolitische Problematik. Der Darstellung der Entwicklung der US-Investitionen in den sechs EWG-Ländern sowie der Diskussion der Pro- und Kontraargumente schließt sich eine Analyse der Investitionsmotive amerikanischer Firmen an.

Oktav, 126 Seiten, 1966, Preis brosch. DM 19,80

VERLAG WELTARCHIV GMBH · 2 HAMBURG 20 · EPPENDORFER LANDSTRASSE 106