ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gaude, Bernhard

Article — Digitized Version

Neuere Methoden der Haushaltsplanung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gaude, Bernhard (1969) : Neuere Methoden der Haushaltsplanung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 49, Iss. 12, pp. 728-733

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/134053

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Neuere Methoden der Haushaltsplanung

Dr. Bernhard Gaude, Hamburg

Während der letzten fünf Jahre haben mehrere Länder damit begonnen, die Haushaltsplanung und Durchführung so zu organisieren, daß das Budget für die Verwirklichung wirtschaftspolitischer Ziele eingesetzt werden kann. Zwei Ereignisse, die in Zukunft von entscheidender Bedeutung für die Durchführung einer effizienten Budgetpolitik in den USA und Deutschland sein können, sollen den Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen bilden. Im Jahre 1965 wurde das Planning Programming Budgeting System (PPBS) für alle Ministerien der amerikanischen Bundesregierung eingeführt. Es war zuvor fast ein Jahrzehnt lang im Verteidigungsministerium erprobt worden. In Deutschland wurde 1967 der erste mittelfristige Finanzplan des Bundes aufgestellt.

Konzeption des PPBS

Das PPBS versucht, Ziele und Ressourcen zueinander in Beziehung zu setzen, um ein zusammenhängendes und umfassendes Aktionsprogramm der gesamten Regierung zu erhalten [1]). Es muß jedoch von vornherein betont werden, daß eine derartige Haushaltsplanung in absehbarer Zeit nicht in allen ihren Grundzügen zu verwirklichen ist. Deswegen soll bei der folgenden näheren Kennzeichnung des PPBS stets auf die Grenzen eingegangen werden, die sich bei der praktischen Durchführung ergeben.

Die theoretische Konzeption des PPBS wird im wesentlichen durch vier verschiedene Betrachtungsweisen bestimmt [2]):

- ☐ Überlegungen, die sich auf strukturelle Aspekte der Programmbudgetierung beziehen,
- ☐ analytische Anstrengungen,
- ☐ Überlegungen hinsichtlich des Informationssystems,
- ☐ Überiegungen über eine Reorganisation der am budgetären Entscheidungsprozeß beteiligten Institutionen.

Obwohl diese Betrachtungsweisen sehr interdependent sind, soll versucht werden, die einzelnen Aspekte getrennt darzustellen.

Strukturelle Aspekte

In Abkehr von der konventionellen Budgetierungsmethode, die nach Objektklassen oder Funktionen gliedert, sollen die staatlichen Aktivitäten beim PPBS nach Endzielkategorien gruppiert werden. Während aber die Regierung unbekümmert Richtlinien herausgibt, in denen eine präzise und laufende Feststellung der nationalen Ziele und die Wahl unter solchen Zielen nach einer Dringlichkeitsskala gefordert wird [3]), ist es in der Budgetpraxis sehr schwierig, in Geldgrößen meßbare Ziele zu definieren.

Wenn es dennoch gelänge, konkrete Ziele zu formulieren und die Ausgabenprogramme daran zu orientieren, wäre eine stark veränderte Budgetstruktur unvermeidlich. In diesem Zusammenhang wäre es auch notwendig, die einzelnen Budgetposten, die bislang reine Inputs oder in Output-

[1]) A. Smithies: Conceptual Framework for the Program Budget. In: D. Novick: Program Budgeting, Cambridge (Mass.) 1965, S. 24.

[2]) Zum folgenden Katalog vgl. G. H. Fisher: The Role of Cost-Utility Analysis in Program Budgeting. In: D. Novick: Program Budgeting, a. a. O., S. 61.

[3]) Vgl. Joint Economic Committee, 90. Congress of the United States: The Planning-Programming-Budgeting System: Progress and Potentials, Washington 1967, S. 1.

Kategorien beschriebene Inputs darstellen, so abzugrenzen, daß sie den Charakter von annähernd reinen Outputs erhalten. Untere und mittlere Regierungsebenen, die maßgeblich an der Ausarbeitung von Einzelplänen beteiligt und für die Verausgabung der Mittel verantwortlich sind, haben jedoch oft kein Interesse an einer grundlegenden Umstrukturierung des Budgets. Eine solche Umstrukturierung würde zwar die Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit verbessern, aber diese Aussicht wird wahrscheinlich zahlreiche politische Entscheidungsträger und die ihnen nahestehenden Interessenverbände veranlassen, den status quo zu verteidigen.

Ein weiteres strukturelles Merkmal des PPBS ist die Entwicklung fünfjähriger Programm- und Finanzpläne. Diese Pläne sollen dafür sorgen, daß die laufenden Budgetentscheidungen in einem größeren Zusammenhang gesehen werden. Die meisten Regierungsprogramme sind ihrem Wesen nach keine Pläne, die für einen Zeitabschnitt von 365 Tagen aufgestellt und beurteilt werden können [4]). Das Setzen von Prioritäten und die Ausrichtung der Haushaltspläne auf die vorrangigen Ziele lassen sich nur erreichen, wenn das jährliche Budget von einer längerfristigen Perspektive aus betrachtet wird.

In einem parlamentarischen System ist es jedoch unrealistisch anzunehmen, daß die Politiker ganz auf ad-hoc-Maßnahmen verzichten, die in der Regel einen stärkeren Einfluß auf das Wählerverhalten ausüben. Gerade eine Regierung wird bestrebt sein, sich der Unterstützung vieler Wählergruppen durch spektakuläre oder symbolische Gesten zu vergewissern [5]). Trotzdem liegt eine der bisherigen Hauptleistungen des PPBS in dem systematischen Zusammenbringen der Entscheidungen über den Mitteleinsatz für die laufenden Programme mit den Entscheidungen über die voraussichtlichen Mittelanforderungen neuer Programme [6]). Diese Aufgabe ist nur mittels mehrjähriger Budgetprojektionen lösbar, die die finanziellen Auswirkungen bestehender Programme abschätzen und an Hand von Alternativrechnungen aufzeigen, wie groß der Spielraum für die Durchführung neuer Gesetzesvoriagen ist.

Analytische Aspekte

Eine erhöhte Rationalität und Effizienz bei der Verwendung von knappen Ressourcen wird vor allem den analytischen Bemühungen innerhalb des PPBS zugeschrieben. Im Rahmen des gesamten Programm-Budgeting-Prozesses lassen sich mehrere Analyse-Typen unterscheiden. Die Wahl eines geeigneten Analyse-Verfahrens richtet sich stark nach den zu lösenden Problemarten. Diese reichen von den großen Allokationsentscheidungen bis zur Erfolgskontrolle der Programme [7]).

Bei den großen Allokationsproblemen muß entschieden werden, wieviel Ressourcen beispielsweise für die Erhaltung der nationalen Sicherheit, für die Förderung von Gesundheit und Ausbildung oder für den Schutz und die Entwicklung natürlicher Ressourcen eingesetzt werden sollen. Da aber der Gegenwartswert der quantitativ erfaßbaren Erträge nicht für den gesamten Bereich der wesentlichen Regierungsfunktionen zu ermitteln ist [8]), können die politischen Instanzen nicht auf der Basis von vorhandenen analytischen Resultaten entscheiden, sondern sie müssen sich in erster Linie auf Werturteile, Intuition oder budgetäre Strategien stützen [9]).

Cost-Benefit-Analyse als Werkzeug

Die Cost-Benefit-Analyse, die als das zur Zeit bedeutsamste Analyse-Verfahren anzusehen ist, kann ein wertvolles Werkzeug in denjenigen Fällen sein, in denen eine große Reihe von alternativen Handlungsmöglichkeiten in einem breiten Suboptimierungszusammenhang geprüft werden muß [10]). Unter einem Suboptimierungsproblem ist die Suche nach optimalen — oder wenigstens guten — Lösungen für ein Teilproblem zu verstehen [11]). Es geht dabei vornehmlich um die Abschätzung alternativer Programme mit gleichen oder ähnlichen Zielsetzungen innerhalb eines Aufgabenbereichs (z. B. Gesundheitswesen). Wenn eine quantitative Analyse zu einer Auslese von Regierungsaktivitäten führen soll, die annähernd so gute Ergebnisse wie der Marktmechanismus in der Privatwirtschaft liefert, muß nicht nur vorausgesetzt werden, daß es aussagefähige quantitative Indikatoren für die Kosten und Erträge gibt, sondern es muß zudem sichergestellt werden, daß genügend alternative Wege zur Verwirklichung der Programme vorhanden sind [12]).

Der Suboptimierungszusammenhang wird häufig dadurch eingeengt, daß die Zahl der relevanten

4) Vgl. G. Colm und P. Wagner: Federal Budget Projections, Washington/DC. 1966, S. 15.

5) Vgl. auch J. R. Schlesinger: Systems Analysis and the Political Process. In: The Journal of Law and Economics, Vol. 11 (1968), S. 285 f.

6) Vgl. Joint Economic Committee, 90. Congress of the United States: The Planning-Programming-Budgeting System, a. a. O., S. 9.

7) G. H. Fisher: The Role of Cost-Utility Analysis in Program Budgeting, a. a. O., S. 63.

8) Vgl. R. N. McKean: Efficiency in Government through Systems Analysis, New York 1958, S. 287.

9) Über die aktuelle Verbreitung von politischen Strategien im budgetären Prozeß siehe A. Wildavsky: The Politics of the Budgetary Process, Boston 1964, S. 63 ff.

10) Vgl. G. H. Fisher: The Role of Cost-Utility Analysis in Program Budgeting, a. a. O., S. 64.

11) Vgl. R. N. McKean: Efficiency in Government through Systems Analysis, a. a. O., S. 30.

12) Vgl. R. N. McKean: Efficiency in Government through Systems Analysis, a. a. O., S. 16.

Alternativen durch die Existenz einschränkender Nebenbedingungen vermindert wird. Solche Nebenbedingungen können in extremen Fällen alle Lösungen außer einer einzigen ausschließen, so daß sich die Verwendung quantitativer Analysen als Hilfsmittel der politischen Entscheidungsfindung erübrigen würde. Folgende Typen von Nebenbedingungen müssen nicht selten bei der Analyse öffentlicher Ausgaben berücksichtigt werden [13]): physische oder technologische, gesetzliche, administrative, Distributions-, Unsicherheits- und finanzielle oder budgetäre Beschränkungen.

Aufgaben der Cost-Benefit-Analyse

Die Grenzen für eine Nutzbarmachung der Cost-Benefit-Analyse sind gegenwärtig recht eng gezogen, da die Qualität der Informationen und die organisatorische Struktur der Entscheidungsträger außerhalb des Verteidigungsministeriums noch nicht den theoretischen Anforderungen einer solchen Analyse entspricht. Überdies ist die Cost-Benefit-Analyse mit allen methodischen Mängeln der Welfare-Theorie behaftet. Diese Tatsache gilt es zu berücksichtigen, wenn im folgenden die wichtigsten Aufgaben gekennzeichnet werden, die der Cost-Benefit-Analyse im PPBS zugedacht werden [14]).

☐ Streng genommen ist es notwendig, eine soziale Wohlfahrtsfunktion aufzustellen, die maximiert werden soll. Für jede Maßnahme müßten dann die Nettoerträge sämtlicher Individuen ermittelt und mit Hilfe von Distributionsgewichten bewertet werden. Da aber bei vielen öffentlichen Gütern die individuellen Präferenzen nicht offenbart werden, ist es meistens unumgänglich, daß die Politiker nach ihren eigenen Wertvorstellungen entscheiden [15]).

☐ Für jede Alternative müssen alle relevanten Kosten- und Ertragskomponenten erfaßt und bewertet werden [16]), damit angegeben werden kann, welcher Beitrag zur Verwirklichung der angenommenen Ziele jeweils geleistet wird.

☐ Die Betrachtungsperiode reicht oft in die ferne Zukunft. Bei der Existenz von Zeitpräferenzen müssen die Kosten- und Nutzenströme auf ihren Gegenwartswert abdiskontiert werden [17]).

☐ Wegen des langen Zeithorizontes ist die Unsicherheit oft sehr groß. Statt mit einfachen Erwartungswerten zu arbeiten, sollte die Unsicherheit explizit berücksichtigt werden, um dem Politiker die möglichen Konsequenzen seiner Entscheidungen aufzuzeigen.

☐ Aufgrund der vielen Erfassungsschwierigkeiten, der Unsicherheit und des sehr komplexen Rahmens der Analyse ist meistens eine Ergänzung der quantitativen durch qualitative Methoden erforderlich.

☐ Da das rechtzeitige Vorliegen von Analyse-Ergebnissen oft von entscheidender Bedeutung ist, kann eine sehr sorgfältige, aber zeitraubende Analyse mitunter wertlos sein.

Dieser kurze Überblick über einige Hauptprobleme der Cost-Benefit-Analyse mag vielleicht die Grenzen ihrer Anwendbarkeit im Rahmen der PPBS verdeutlichen. Eine vorsichtige Einbeziehung der Cost-Benefit-Analyse in den Prozeß der politischen Willensbildung und Entscheidung kann jedoch auf manchen Gebieten der Wasserwirtschaft, des Verkehrswesens, des Gesundheitswesens, der Bildung und Erziehung, der Nutzung natürlicher Ressourcen, der Forschung und Entwicklung und schließlich der Landesverteidigung befriedigende Resultate hervorbringen. Solange keine eingebauten Mechanismen für eine größere Effizienz der öffentlichen Ausgabenprogramme sorgen, wird bei dem gegenwärtigen Ausmaß der staatlichen Aktivität immer ein Zwang zur Vornahme quantitativer Analysen bestehen [18]).

Informationsaspekte

Das Informationssystem hat zwei wesentliche Aufgaben zu erfüllen:

☐ die Berichterstattung über den Programmfortschritt und die Kontrolle der Programme,

☐ die Sammlung von Zahlenmaterial und anderen Informationen, die als Grundlage für den analytischen Prozeß dienen.

Da eine genaue Datenkenntnis als ein Machtfaktor im budgetären Entscheidungsprozeß ausgespielt werden kann, besteht bei den unteren Regierungsebenen eine Tendenz, nur jene Informationen zu beschaffen und weiterzuleiten, die das Ergebnis der Analyse in der gewünschten Weise beeinflussen. Aufgrund asymmetrischer Informationsquellen und eigener Präferenzen für bestimmte Daten wird der Analytiker oft keine

---

[13]) Vgl. O. Eckstein: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria. In: National Bureau of Economic Research: Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton 1961, S. 451.

[14]) Zur folgenden Systematik siehe insbesondere G. H. Fisher: The Role of Cost-Utility Analysis in Program Budgeting, a. a. O., S. 66 f.

[15]) Im Anschluß an R. A. Musgrave: The Theory of Public Finance, New York 1959, S. 9 ff., hat sich eine lebhafte Diskussion über die Bestimmung der social und merit wants entwickelt.

[16]) Zu den besonderen Erfassungs- und Bewertungsproblemen bei öffentlichen Ausgabenprojekten siehe A. R. Prest und R. Turvey: Cost-Benefit Analysis: A Survey. In: American Economic Association and Royal Economic Society: Surveys of Economic Theory, Vol. III, New York 1967, S. 159 ff.

[17]) Die Wahl eines geeigneten Diskontierungssatzes berührt schwierige welfaretheoretische Fragen und gehört zu den gegenwärtig am meisten diskutierten Aspekten der Cost-Benefit-Analyse. Vgl. M. S. Feldstein: The Social Time Preference Discount Rate in Cost-Benefit-Analysis. In: Economic Journal, Vol. 74 (1964), S. 360 ff. und W. J. Baumol: On the Social Rate of Discount. In: American Economic Review, Vol. 53 (1968), S. 788 ff.

[18]) Vgl. R. N. McKean: Efficiency in Government through Systems Analysis, a. a. O., S. 9 f.

vorurteilsfreien Entscheidungshilfen für die Politiker bereitstellen können [19]).

Die Einführung des PPBS wird deshalb so lange Stückwerk bleiben, wie es nicht gelingt, den institutionellen und personellen Rahmen den Erfordernissen einer modernen Haushaltsplanung anzupassen. Selbst wenn es nicht erforderlich sein sollte, die Verwaltung nach völlig neuen Kriterien zu organisieren, muß dennoch sichergestellt werden, daß die Informationssysteme und die Machtstrukturen keine Hemmnisse für eine zieladäquate Verwirklichung der Programme bilden [20]). Die Diskrepanz zwischen theoretischer Konzeption und praktischer Durchführung des PPBS kann auf lange Sicht erheblich reduziert werden, wenn die Qualifikation der Analytiker und der Entscheidungsträger verbessert wird.

Konzeption der mittelfristigen Finanzplanung

Die Aufgabenstellung der mittelfristigen Finanzplanung ist weitgehend durch das Gutachten der Kommission für die Finanzreform bestimmt worden [21]). Die Empfehlungen dieser Kommission haben ihren Niederschlag im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 gefunden [22]).

Die Kritik der Kommission entzündete sich vor allem an der isolierten und kurzfristigen Betrachtungsweise der herkömmlichen Haushaltsplanung. Im Jahre 1966 verursachten die Nachteile dieser Betrachtungsweisen sogar eine schwere Regierungskrise. Die mehrjährige Finanzplanung verfolgte zunächst das Ziel, geordnete haushaltswirtschaftliche Verhältnisse wiederherzustellen, nachdem die Steuersenkungen 1965 und die als Wahlgeschenke zu bezeichnenden Ausgabenprogramme im Verlaufe der Rezession 1966/67 riesige Deckungslücken hervorgerufen hatten.

Obwohl die Vermeidung von Haushaltskrisen, die auf Wahlstrategien der im Parlament vertretenen Parteien und der Regierung zurückzuführen sind, sicherlich auch zu den Zukunftsaufgaben einer ökonomisch rationalen Budgetpolitik gehört, sind inzwischen andere Ziele in den Vordergrund getreten. Folgende Ziele determinieren gegenwärtig das Konzept der mittelfristigen Finanzplanung:

☐ Verhinderung bzw. Erschwerung von Ausgaben und Steuerentscheidungen, die primär auf eine Stimmenmaximierung bei der nächsten Wahl abzielen [23]).

☐ Sorgfältige Vorausschau der Einnahmen und Ausgaben aufgrund der bestehenden Gesetzgebung [24]). Dabei genügt es jedoch nicht, die mutmaßliche Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens bzw. des Produktionspotentials [25]) zu schätzen, es müssen auch Annahmen über den Auslastungsgrad, über den Anstieg des Preisniveaus und über soziale und technologische Veränderungen gemacht werden, da hiervon die Höhe der Einnahmen und Ausgaben ebenfalls beeinflußt wird.

☐ Wiedergewinnung der Bewegungsfreiheit in der Finanzpolitik [26]). Da der überwiegende Teil der Ausgabeverpflichtungen auch langfristig nicht vermindert werden kann, läßt sich eine diskretionäre Budgetpolitik nur durchführen, wenn bei den neuen Programmen sämtliche Folgekosten in Rechnung gestellt werden. Andernfalls wird es nicht möglich sein, diejenigen Projekte rasch und massiv voranzutreiben, die bei geänderten ökonomischen Konstellationen vorrangig werden.

☐ Bildung einer Rangordnung nach zeitlichen Prioritäten und sachlichen Schwerpunkten [27]). Bislang dominiert eine wachstumspolitische Orientierung, die auch darin zum Ausdruck kommt, daß die Erfüllung vieler vordringlicher Aufgaben nicht von der jeweiligen konjunkturellen Lage abhängig gemacht wird.

Unverbindliche Regierungserklärung

Bislang ist also der mittelfristige Finanzplan nicht viel mehr als eine ziemlich unverbindliche, in Zahlen gefaßte Regierungserklärung. Damit das Budget seine wirtschaftspolitischen Funktionen, insbesondere im Bereich der Allokation der Ressourcen, wirksam erfüllen kann, bedarf es noch verstärkter analytischer Anstrengungen und institutioneller Reformen. Das amerikanische PPBS kann manche Anregungen zur Verbesserung der Effizienz der deutschen Haushaltsplanung geben. Die Gefahr, daß die Möglichkeiten analytischer Methoden überschätzt werden, ist in Deutschland nicht so groß, da viele politische Entscheidungsträger wegen mangelnder ökonomischer Grundkenntnisse jede Form staatlicher Planung skeptisch beurteilen.

---

19) Vgl. J. R. Schlesinger: Systems Analysis and the Political Process, a. a. O., S. 283 f.

20) Vgl. R. N. McKean und M. Anshen: Limitations, Risks, and Problems. In: D. Novick: Program Budgeting, a. a. O., S. 286 f.

21) Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart u. a. 1966, S. 129 ff.

22) Bundesgesetzblatt, Teil I, 1967, Nr. 32, S. 583.

23) Vgl. F. Neumark: Mittelfristige Finanzplanung und Konjunkturpolitik. In: Beihefte der Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung, Heft 15, Berlin 1968, S. 13.

24) Vgl. W. Albers: Einige Fragen zur mittelfristigen Finanzplanung. In: C. A. Andreae u. a. (Hrsg.): Geldtheorie und Geldpolitik, Berlin 1968, S. 203.

25) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung, Jahresgutachten 1968/69, Stuttgart und Mainz, S. 40 f.

26) Vgl. W. Albers: Einige Fragen zur mittelfristigen Finanzplanung, a. a. O., S. 204.

27) Bundesministerium der Finanzen: Sonderdruck aus dem Jahresbericht 1968 der Bundesregierung, S. 4.