

Albers, Willi

Article — Digitized Version

Erfahrungen mit dem deutschen Haushaltsrecht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Albers, Willi (1972) : Erfahrungen mit dem deutschen Haushaltsrecht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 52, Iss. 1, pp. 43-49

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134355>

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.

WISSENSCHAFT FÜR DIE PRAXIS

Erfahrungen mit dem deutschen Haushaltsrecht

Willi Albers, Kiel

Durch die Haushaltsrechtsreform von 1969 wurde das aus den ersten Jahren der Weimarer Republik stammende Haushaltsrecht abgelöst. Die Reform hatte insbesondere zu berücksichtigen, daß die Finanzpolitik in viel stärkerem Maße als früher zu einem Instrument der Wirtschaftspolitik geworden war. Das trifft vor allem für die Konjunktur-, aber auch für die Wachstums- und Verteilungspolitik zu. Daneben waren moderne Planungsverfahren und Erfolgskontrollen sowie – damit eng verbunden – eine transparente Gliederung für den Haushalt wichtig.

Mangelnde Systematik

Das Haushaltsrecht für den Bund ist im Grundgesetz (GG), im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) kodifiziert. Daß neben den durch einfaches Bundesgesetz geregelten Tatbeständen einige besonders wichtige Bestimmungen durch die Aufnahme in die Verfassung herausgehoben worden sind, ist nicht ungewöhnlich. Dadurch wird lediglich die Bedeutung der öffentlichen Finanzwirtschaft unterstrichen. Die Aufteilung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen auf drei Bundesgesetze, wozu als viertes Gesetz noch die weiter geltende Reichsschuldenordnung (RSO) aus dem Jahre 1924 zu nennen wäre, verrät dagegen eine mangelnde Systematik der Haushaltsrechtsreform.

Sie geht auf zwei Gründe zurück. Zur Bekämpfung der Rezession 1966/67 bestand die Notwendigkeit,

die öffentliche Finanzwirtschaft mit wirksamen Instrumenten für eine Stabilisierungspolitik auszustatten, die im Grundgesetz und in der alten Reichshaushaltsordnung bis dahin nicht in ausreichendem Maße vorhanden waren. Da die gesamte Reform des Haushaltsrechts nicht so schnell zu verwirklichen war, wie dies aus konjunkturellen Gründen wünschenswert gewesen wäre, wurden die konjunkturell bedeutsamen Bestimmungen vorgezogen.

Damit ist zwar eine Erklärung für das Zustandekommen des Stabilitätsgesetzes gegeben, nicht aber dafür, warum es bei der 1969 folgenden Gesamtreform des Haushaltsrechts nicht in den neuen Gesetzen aufgegangen ist. Für das Stabilitätsgesetz ist das Wirtschaftsministerium, für das Haushaltsrecht das Finanzministerium zuständig. In der großen Koalition war das Wirtschaftsministerium von der SPD (Minister Schiller), das Finanzministerium von der CDU (Minister Strauß) besetzt. Die SPD und der ihr angehörende zuständige Minister rechneten sich das Stabilitätsgesetz als eigene Leistung zu und glaubten offenbar, daß der damit verbundene „Glanz“ verblassen könnte, wenn es in ein federführend von einem CDU-Ministerium erarbeitetes Gesetz eingehen würde. So

Prof. Dr. Willi Albers, 53, ist Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft der Christian-Albrechts-Universität Kiel.

verdanken wir es also der Koalitionsarithmetik, daß ein wichtiger Teil der haushaltsrechtlichen Bestimmungen gar nicht in den das Haushaltsrecht regelnden Gesetzen zu finden ist.

Folgen des Föderalismus

Das Nebeneinander von Haushaltsgrundsätzege-
setz und Bundeshaushaltsordnung ist eine Folge
unseres föderalistischen Staatsaufbaus. Die Län-
der waren nur bereit, dem Bund die Kompetenz
für die Festlegung von Haushaltsgrundsätzen
(Art. 109 Abs. 3 GG), nicht jedoch das Recht zuzu-
gestehen, unmittelbar für Bund und Länder gel-
tende haushaltsrechtliche Bestimmungen durch
zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz zu erlas-
sen. Außerdem war, wie die Vorbereitung des
Haushaltsgrundsätzegesetzes gezeigt hat, der
Widerstand einiger Länder gegen die konsequente
Verwirklichung moderner Haushaltsgrundsätze zu
groß, als das sie solchen zugestimmt hätten.
Durch die Ausgliederung dieser Bestimmungen in
die Bundeshaushaltsordnung konnte erreicht wer-
den, daß sie wenigstens für den Bund verwirklicht
werden konnten. Das Ergebnis ist allerdings, daß
es, wenn auch im Grundsätzlichen übereinstim-
mende, so doch in nicht wichtigen Punkten ab-
weichende Landeshaushaltsordnungen für jedes
Bundesland geben wird. Hierin zeigt sich, daß
der Föderalismus eine rationelle Finanzpolitik
erschwert. Bisher ist es nicht einmal möglich
gewesen, die mittelfristige Finanzplanung von
Bund und Ländern zusammenzufassen, weil die
Gliederung nicht übereinstimmt, obwohl dies für
die Beurteilung der wirtschaftlichen Wirkungen
der Haushaltspolitik wichtig ist.

Die gemeindliche Haushaltswirtschaft schließlich
ist von der Neuregelung weitgehend ausgenom-
men. Die Länder sind nach § 48 Abs. 1 HGrG
lediglich gehalten, die Haushaltsgrundsätze auch
auf die Gemeinden anzuwenden, soweit für sie
keine eigenen Gesetze bestehen. Sie haben also
das Recht, solche Gesetze für die gemeindliche
Haushaltswirtschaft zu erlassen.

Schließlich stellt die Weitergeltung der Reichs-
schuldenordnung einen Schönheitsfehler dar, weil
sie Notenbankkredite nicht kennt, so daß die zur
Rezessionsbekämpfung beste Form der Defizit-
finanzierung, die Geldschöpfung durch Notenbank-
kredite, ausgeschlossen ist.

Keine Vorschriften für eine Programmplanung

Die Haushaltsplanung besteht aus drei Vorgängen:

- der Festlegung der Ziele,
- der Konkretisierung der Ziele zu Programmen
und

der Entscheidung über die einzusetzenden
Mittel.

Grundlage der Haushaltsplanung sollte das Re-
gierungsprogramm sein. Solange es allerdings
nur in einer unverbindlichen, aus der Addition
der Ressortwünsche bestehenden Regierungser-
klärung seinen Niederschlag findet, die ohne
Rücksicht auf die zeitlichen und finanziellen
Verwirklichungsmöglichkeiten und ohne Festle-
gung von Prioritäten vorgetragen wird, kann darin
keine brauchbare Planungsgrundlage gesehen
werden. Das Fiasko, das die Bundesregierung bei
der Verwirklichung ihrer „Inneren Reformen“ er-
lebt hat, bestätigt, daß auf diese Weise keine
brauchbaren Grundlagen für die Haushaltsplanung
gewonnen werden können.

Im Haushaltsrecht sind zwei Planungsgremien
vorgesehen: Der Finanzplanungsrat (§ 31 HGrG)
und der Konjunkturrat (§ 12 StWG). Der erste gibt
Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanz-
planungen der drei Regierungsebenen. Abgese-
hen davon, daß er keine Entscheidungen treffen
kann, beschränkt sich seine Aufgabe darauf, unter
gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten den Um-
fang und die Schwerpunkte der finanzwirtschaft-
lichen Maßnahmen der öffentlichen Hand zu
überprüfen. In eine Prüfung von Ausgabepro-
grammen und das Abwägen ihrer Dringlichkeiten
tritt er nicht ein.

Die Aufgaben des Konjunkturrats sind noch be-
schränkter. Er überprüft die öffentlichen Finanzen
nur im Hinblick auf ihre konjunkturellen Auswir-
kungen, wobei die im Stabilitätsgesetz vorge-
sehene Konjunkturausgleichsrücklage (§ 15 StWG)
und die Steuerung der Kreditaufnahme (§ 19 und
§ 22 StWG) im Mittelpunkt stehen.

Es bleibt also festzuhalten, daß das neue Haus-
haltsrecht für die Durchführung einer Programm-
planung keine Vorschriften enthält und dement-
sprechend auch kein geeignetes Gremium vorsieht,
dem diese zentrale Aufgabe übertragen wird. Die
Bundesregierung hat zwar im Bundeskanzleramt
einen Planungsstab eingerichtet, der aber mangels
Kompetenzen, die ihm die Ressorts aus eigen-
süchtigen Interessen streitig machen, bestenfalls
koordinierende Funktionen erfüllen kann. An der
Planungshoheit der Ressorts hat sich nichts ge-
ändert. In bezug auf die mehrjährige Finanzpla-
nung heißt es ausdrücklich: „Die Bundesminister
stellen für ihren Geschäftsbereich mehrjährige
Investitionsprogramme auf.“ (§ 10,1 StWG). Das
gleiche gilt für den jährlichen Haushaltsplan, der
weiterhin primär nach Ressorts gegliedert bleibt:
„Der Haushaltsplan besteht aus den Einzelplänen.
Sie enthalten die Einnahmen, Ausgaben und Ver-

pflichtungsermächtigungen eines einzelnen Verwaltungszweiges.“ (§ 10 HGrG).

Die Überprüfung der Einhaltung der Ausgabeermächtigungen des Parlaments durch die Exekutive macht zwar eine Gliederung nach den anweisungsberechtigten Stellen notwendig, eine geeignete Grundlage für die Planung stellt ein auf diesem Prinzip beruhendes Verfahren nicht dar. Der Bundeskanzler ist nicht in der Lage, seine Richtlinienkompetenz auf diese Weise auszuüben. Praktisch beschränkt sich die Planung darauf, daß die Ressortwünsche in den Haushaltsbesprechungen mit dem Finanzministerium auf die verfügbare Finanzmasse zusammengestrichen werden. Dabei wird dann in der Regel mangels besserer Kriterien die Kürzung auf alle Ressorts gleichmäßig verteilt. Nur bei „Angelegenheiten von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung“ (§ 28,2 BHO) kann die Entscheidung des Bundeskabinetts angerufen werden. Dann verlagert sich das Gerangel um den Anteil am Steuerkuchen aber lediglich in ein anderes Gremium, weil diesem ebenfalls keine geeigneten Planungsgrundlagen zur Verfügung stehen.

Unterdotierung neuer Aufgaben

Dieses Verfahren führt zu einer Überdotierung alter und einer Unterdotierung neuer Aufgaben; denn die Referenten in den Ministerien sehen in dem ihnen zur Verfügung stehenden Finanzvolumen einen Gradmesser für ihre eigene Wichtigkeit und kämpfen deshalb verbissen um jede Mark, während bei Mitteln für neue Aufgaben ein entsprechend engagierter Einsatz fehlt. So entsteht nach außen der Eindruck, als seien 90 % und mehr aller Ausgaben fixiert und die Planung müsse sich auf eine Verteilung der Zuwachsraten der Einnahmen beschränken. Es ergibt sich also die paradoxe Situation, daß sowohl Galbraith, der eine Unterdotierung des öffentlichen Bereichs behauptet, als auch Parkinson, der eine nicht zu rechtfertigende Expansionstendenz der Bürokratie unterstellt, recht haben, und zwar jeder partiell unter einem bestimmten Gesichtspunkt.

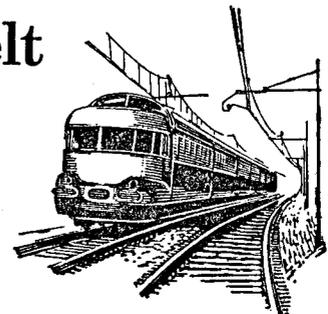
In den Vereinigten Staaten besteht das dem Präsidenten unmittelbar unterstellte Bureau of the Budget, das für die Programmplanung unmittelbar zuständig ist. Daneben besteht der Council of Economic Advisors, der die Programmansätze insbesondere auf ihre Vereinbarkeit mit den gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen hin überprüft. Auf diese Weise wird die politische Spitze in der richtigen Weise in den Entscheidungsprozeß der Finanzpolitik eingeschaltet, und Pannen, wie sie in der Bundesrepublik bei der jetzigen Bundesregierung eingetreten sind, können vermieden werden. Man kommt nicht mehr in die unangenehme

Lage, von den „inneren Reformen“ nur diejenigen verwirklichen zu können, die kein Geld kosten (z. B. die Eherechtsreform), und in der Regierungserklärung Steuersenkungen (Verdoppelung des Arbeitnehmerfreibetrages und Abschaffung der Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer) anzukündigen, die sich später als undurchführbar erweisen.

Selbstverständlich kann keine noch so gute Planung die notwendige und nur nach politischen Kriterien zu treffende Entscheidung überflüssig machen, wie die knappen Mittel auf die verschiedenen Ziele aufzuteilen sind und welchen Zielen bei Kollisionen eine Priorität einzuräumen ist; aber die Programmplanung könnte für die Politiker eine wertvolle Hilfe bei ihren Entscheidungen darstellen. Wenn auch die Planungstechniken, z. B. die praktische Anwendung von Nutzen-Kosten-Analysen, noch viele Mängel aufweisen, so könnte doch bei Ausnutzung der heute schon gegebenen Möglichkeiten die Entscheidung dar-



für eine
helle
freundliche
Welt



weltweit  zeitnah

über, welche Ziele mit welchen Mitteln verwirklicht werden sollen, rationeller als bisher erfolgen. Das neue Haushaltsrecht enthält weder materiell noch institutionell befriedigende Bestimmungen, wie die Haushaltsplanung nach modernen Grundsätzen vor sich gehen soll.

Die mehrjährige Finanzplanung ...

Gegen diese Kritik könnte eingewendet werden, daß doch durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (§ 9) als Grundlage für die Haushaltswirtschaft des Bundes eine fünfjährige Planungssperiode vorgeschrieben sei, die durch das HGrG (§ 50) auch für die Länder als verbindlich erklärt worden sei. Außerdem sei die Bedeutung der mehrjährigen Finanzplanung durch den Hinweis in der Verfassung (Art. 109,3 GG) ausdrücklich hervorgehoben worden.

Nun, es kommt wohl immer darauf an, was aus einem solchen Instrument gemacht wird. Eine Veröffentlichung von Zahlen über die Einnahmen und Ausgaben, die sich statt auf ein Jahr auf fünf Jahre beziehen, stellt noch keine rationelle Planung dar.

Als das Instrument der mehrjährigen Finanzplanung geschaffen wurde, hatte die Regierung gerade die bittere Erfahrung gemacht, daß sich die vor der Bundestagswahl von 1965 bewilligten Wahlgeschenke nicht realisieren ließen, weil die gleichzeitig beschlossenen Steuersenkungen und Ausgabeerhöhungen mit der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die zudem noch durch die Rezession 1966/67 beeinträchtigt wurde, nicht übereinstimmte. Die Wahlgeschenke wirkten sich nämlich großenteils erst in den folgenden Jahren voll aus; aber diese Wirkungen waren nicht untersucht worden. Die mehrjährige Finanzplanung hatte also primär die Aufgabe, die auf dem gegebenen Recht beruhenden Einnahmen und Ausgaben unter Berücksichtigung der Entwicklung des Sozialprodukts und der Preise fortzuschreiben, damit die Regierung rechtzeitig Maßnahmen gegen ein sich abzeichnendes Loch in der Finanzierung ergreifen oder neue Aufgaben an den gegebenen Finanzierungsspielraum anpassen konnte.

... löst das Planungsproblem nicht

Eine solche sich an die gegebenen Finanzierungsmittel anpassende Fixierung der Ausgaben löst das Planungsproblem nicht. Die Regierung kann bestenfalls den Zuwachs an Einnahmen für neue Aufgaben verplanen; aber selbst das ist infolge der in vielen Ausgaben enthaltenen Expansions-tendenz nur beschränkt möglich. Die Regierung hat die notwendige Entscheidungsfreiheit, Priori-

täten für ihr Programm zu setzen, auf diese Weise nicht erhalten.

Lediglich zu Anfang wurde mit der mehrjährigen Finanzplanung ein solcher Versuch gemacht, als der Anteil der das Wachstum und die Produktivität fördernden Maßnahmen des Bundes gezielt erhöht wurde. So erhielten die Ausgaben für die Förderung von Wissenschaft und Forschung mit Abstand die höchste Zuwachsrate, und der Anteil der Investitionen an den gesamten Ausgaben sollte von Jahr zu Jahr zunehmen. Inzwischen ist von dieser Zielsetzung nicht mehr viel übriggeblieben, weil die vorgesehenen Mittel für andere Aufgaben: Subventionen für die Landwirtschaft, Verteidigung und Soziale Sicherheit verwendet worden sind. So mußten nicht nur die für die Wissenschaft verplanten Mittel gekürzt werden; die vorgesehene und mit Nachdruck proklamierte Verbesserung der Bildung dürfte mangels an Mitteln zu einem Torso werden, der niemand befriedigt, zumal den Ländern, bei denen die Bildungsausgaben sowieso schon den größten Einzelposten der Haushalte darstellen, die Finanzierung erhöhter Bildungsausgaben beinahe noch schwerer als dem Bund fällt.

Kluft zwischen Ansatz und Wirklichkeit

Zwischen den in der mehrjährigen Finanzplanung enthaltenen Ansätzen und der Wirklichkeit ist der Unterschied niemals größer als jetzt gewesen, so daß mit Recht die Schlußfolgerung gezogen werden kann, daß dieses Instrument seine Aufgabe nicht befriedigend erfüllt. Bei den Rentenversicherungen zeichnet sich zur Zeit eine Wiederholung des Fiaskos ab, das sich nach den Wahlgeschenken anlässlich der Bundestagswahl 1965 für den Bundeshaushalt ergeben hat. Infolge der extrem hohen Lohnsteigerungen der beiden letzten Jahre und der im Durchschnitt um drei Jahre verzögerten Anpassung der Renten, die zur Zeit von den niedrigen Lohnsteigerungen der Rezessionsjahre bestimmt wird, sowie den Mehreinnahmen durch die starke Zunahme der Gastarbeiter, denen im Augenblick keine entsprechenden Ausgabenerhöhungen gegenüberstehen, hat sich die Finanzlage beträchtlich gebessert. Aufgrund dieser kurzfristigen, konjunkturell bedingten Veränderungen sollen nun langfristig bestehenbleibende Mehrausgaben beschlossen werden. Regierung und Opposition unterscheiden sich hier nicht: Beide verplanen Mittel, die langfristig gar nicht vorhanden sind. Die Ursachen für ein solches Fehlverhalten sind die im vorigen Abschnitt herausgestellten Mängel in den materiellen und institutionellen Planungsgrundlagen. Es besteht deshalb die Gefahr, daß ein ursprünglich euphorisch begrüßtes und wichtiges Instrument

ffür die Verwirklichung einer rationalen Finanzpolitik durch eine schlechte Anwendung diskreditiert wird.

Wie wenig sich das neue Haushaltsrecht an Programme und Pläne hält, mögen zwei Beispiele zeigen:

● Die Regierung sieht die Ansätze des Haushaltsplanes nur als Ermächtigung an, bis zu dem bei dem betreffenden Titel ausgewiesenen Betrag Ausgaben zu leisten oder Verpflichtungen einzugehen (§ 3 HGrG). Der Gesetzgeber ist ihr darin gefolgt. Es kommt in dieser Bestimmung der fiskalische Gesichtspunkt zum Ausdruck, daß die Ausgaben den veranschlagten Betrag nicht übersteigen sollen, ein Zurückbleiben hinter den Ausgabeansätzen dagegen nicht als bedenklich angesehen wird, obwohl dadurch in der Regel das Erreichen des Ziels unmöglich gemacht wird. Ein Denken in Programmen und eine Ausrichtung auf die Erfüllung der Pläne fehlt also weitgehend.

● Dieselbe Grundeinstellung wird durch den § 37,3 BHO noch unterstrichen. Dort heißt es, daß Mehrausgaben für eine Aufgabe „durch Einsparungen bei anderen Ausgaben in demselben Einzelplan ausgeglichen werden sollen“.

Der arme Ressortchef, der sich plötzlich einem größeren Mehrbedarf bei einer Aufgabe gegenübergestellt sieht, muß nun versuchen, bei anderen Aufgaben entsprechende Beträge einzusparen, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob deren Erfüllung weniger dringlich geworden ist und/oder ob in anderen Ressorts Mittel für weniger wichtige Aufgaben voll zur Verfügung stehen. Einen Vorteil aus dieser Regelung können nur der Finanzminister und die Regierung ziehen, denen es erspart bleibt, in einem Nachtragshaushalt die Mittel in Anpassung an den geänderten Finanzbedarf neu zu verteilen.

Als das neue Haushaltsrecht im Finanzministerium konzipiert wurde, fehlte offenbar der Glaube daran, daß es möglich sei, auf der Grundlage einer Planung Prioritäten zu setzen und diese auch sich ändernden Bedingungen anzupassen. Die tatsächliche Entwicklung hat diese Befürchtungen zwar bestätigt; nur kann daraus nicht geschlossen werden, daß es nicht möglich gewesen wäre, mit modernen Planungsmethoden bessere Ergebnisse zu erzielen, wenn man sich mit mehr Energie bemüht hätte, sie in die Tat umzusetzen.

Echte Fortschritte

Allerdings sind auf einem Teilgebiet durch die Haushaltsrechtsreform echte Fortschritte erzielt worden: Die Möglichkeiten, mit finanzpolitischen Mitteln Konjunkturpolitik zu betreiben, haben sich beträchtlich verbessert.

In die Verfassung wurde die Bestimmung aufgenommen (Art. 109,2 GG), daß „Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben“. Im StWG wird eine entsprechende Verhaltensweise auch von den Gemeinden gefordert (§ 16); die Länder sollen ihren Einfluß bei den Gemeinden entsprechend geltend machen.

Als Mittel dazu sind in einer inflatorischen Phase Steuererhöhungen und Ausgabekürzungen vorgesehen. Die dadurch entstehenden Überschüsse sind bei der Bundesbank stillzulegen oder zur Tilgung von Krediten bei der Bundesbank zu verwenden. Außerdem können die im Haushaltsplan enthaltenen Kreditermächtigungen gekürzt und Sonderabschreibungen zeitweise ausgesetzt werden.

In einer deflatorischen Phase sind umgekehrt Steuersenkungen und Ausgabeerhöhungen vorgesehen. Die Defizite können aus den in inflatorischen Perioden gebildeten Rücklagen oder durch

Bücher für die Unternehmungsführung

Arbeitskreis Krähe der Schmalenbach-Gesellschaft
Die Organisation der Geschäftsführung

Leitungsorganisation
2., erw. Auflage. 216 Seiten. Leinen DM 34,—

Manfred Dullien
Flexible Organisation

Praxis, Theorie und Konsequenzen des Projekt- und Matrix-Management
Ca. 120 Seiten. In Vorbereitung

Wilhelm H. Wacker
Betriebswirtschaftliche Informationstheorie
Grundlagen des Informationssystems
302 Seiten. Kart. DM 34,—. Leinen DM 55,—

Dieter Schneider
Investition und Finanzierung
Ein Lehrbuch der Investitions-, Finanzierungs- und Ungewißheitstheorie
2., verbess. und erw. Auflage. 576 Seiten.
Kart. DM 39,—. Leinen DM 63,—

Westdeutscher Verlag
Opladen

zusätzliche Kredite gedeckt werden. Außerdem sollen die privaten Investitionen durch Prämien angereizt werden.

Für das Inkraftsetzen derartiger Maßnahmen ist ein zeitsparendes Verfahren vorgesehen, so daß es möglich ist, den vielfach hervorgehobenen Nachteil zu vermeiden, daß die finanzpolitischen Maßnahmen zu spät kommen.

Soweit kann in der Tat behauptet werden, daß in konjunktureller Hinsicht das deutsche Haushaltsrecht zu den modernsten der Welt gehört. Bei näherer Untersuchung ergeben sich allerdings einige Schwächen, die bei der Anwendung der Instrumente größer als bei den Instrumenten selbst sind.

Verstoß gegen Haushaltswahrheit und -klarheit

Eine konjunkturgerechte Finanzpolitik macht es notwendig, daß die Haushalte je nach Konjunkturlage mit Überschüssen oder Defiziten abschließen. Nachdem der Artikel 109 des Grundgesetzes, wie erwähnt, eine derartige Verpflichtung zu einer konjunkturgerechten Finanzpolitik enthält, deren Instrumente im Stabilitätsgesetz im einzelnen fixiert sind, ist es schwer verständlich, daß der Artikel 110 GG den lapidaren Satz enthält: „Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.“ Hierin liegt nur deshalb kein Widerspruch zu dem Postulat der konjunkturgerechten Finanzpolitik, weil auch Kredite zu den deckungsfähigen Einnahmen rechnen (§ 13,1 HGrG). Wohl aber wird dadurch gegen die Grundsätze der Wahrheit und Klarheit des Haushalts gröblich verstoßen; denn unter einem ausgeglichenen Haushalt ist ein Haushalt zu verstehen, von dem keine expansiven oder kontraktiven Wirkungen größeren Umfangs¹⁾ ausgehen. Die Bestimmung besagt nur, daß der Finanzminister nachweisen muß, daß er alle in den Haushaltsplan eingestellten Ausgaben irgendwie, d. h. auch mit Hilfe von Krediten, finanzieren kann. Ihre Bedeutung reduziert sich also auf ein rein formales Ausgleichsgebot, das kaum den Anspruch auf Verfassungsrang erheben kann, vielmehr selbstverständlich ist. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat deshalb in Übereinstimmung mit anderen Wissenschaftlern die Streichung dieser Bestimmung gefordert. Das Bundesfinanzministerium hat sich dagegen gewehrt, weil es sich von einer solchen in die Verfassung aufgenommenen Bestimmung eine psychologische Bremswirkung gegen die immer wiederkehrenden Versuche versprochen hat, für die Finanzierung zusätzlicher Ausgaben den bequemen Weg der

¹⁾ Der Hinweis auf Wirkungen „größeren Umfangs“ ist notwendig, weil es einen völlig konjunkturneutralen Haushalt kaum geben dürfte.

Kreditaufnahme zu gehen. Da es sich aber, wie gezeigt wurde, um keine effektive Beschränkung der Kreditaufnahme handelt, dürften die negativen Auswirkungen, die aus dem Verstoß gegen die Haushaltswahrheit und -klarheit resultieren, schwerer wiegen.

Inkonsequenz bei der Kreditfinanzierung

Die generelle Möglichkeit, unabhängig von der Konjunkturlage einen Teil der öffentlichen Ausgaben durch Kredite zu decken, zwang den Gesetzgeber außerdem dazu, nach Wegen zu suchen, die den Umfang der Kreditaufnahme begrenzen. Das ist in Artikel 115,1 GG geschehen, in dem es heißt: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.“ Hier hat die erste Inkonsequenz sofort eine zweite nach sich gezogen. Die Kreditfinanzierung wird nicht mehr an der wirtschaftlichen Lage, sondern an dem zu finanzierenden Objekt ausgerichtet, obwohl dieses Kriterium für die Zulässigkeit einer Kreditaufnahme längst als überholt abgetan worden ist. Wie wenig im übrigen hiermit die Kreditaufnahme begrenzt werden kann, zeigt die folgende Tabelle.

Kreditaufnahmen^{a)} der öffentlichen Hand und öffentliche Investitionen in der BRD 1966–1969
(in Mrd. DM)

Jahr	Kreditaufnahme ^{a)}	Investitionen
1966	+ 6,7	20,7
1967	+14,4	19,8
1968	+10,6	21,2
1969	+ 1,6	23,7

a) Änderung der Nettoverschuldung.

Selbst in den beiden Rezessionsjahren 1966 und 1967, als zur Erhöhung der Gesamtnachfrage große Kredite aufgenommen wurden, war die Nettoverschuldung kleiner als die Investitionen. Daraus ergibt sich, daß in „Normaljahren“ das Investitionsvolumen die Kreditaufnahme nicht auf den erwünschten Umfang begrenzen kann. Im Gegenteil, die Formulierung erweckt den Eindruck, als ob eine Kreditaufnahme bis zur Höhe der Investitionen unbedenklich sei, auch wenn in Zeiten der Hochkonjunktur keine Kredite neu aufgenommen, sondern ein Teil getilgt werden sollte. Der in Artikel 115 beschrittene Weg zur Begrenzung der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben ist deshalb nicht nur unzweckmäßig, sondern auch untauglich.

Im übrigen hat dieses Vorgehen dazu geführt, daß die Länder bei den Beratungen über das Haushaltsgrundsatzgesetz durchgesetzt haben,

daß als Regel für die Veranschlagung der Kredite weiterhin das Bruttoprinzip gilt (§ 12, Abs. 1 HGrG) und daß eine Zweckbindung der Kredite zur Finanzierung bestimmter Ausgaben zulässig sein soll (§ 13,3 und § 21,1 HGrG).

Erschwerung der Vergleichbarkeit öffentlicher Haushalte

Für die Beurteilung der ökonomischen Wirkungen der Schuldenpolitik des Staates ist aber in erster Linie die Veränderung des Schuldenstandes wichtig; die Möglichkeit der Zweckbindung von Krediten erweckt durch eine Hintertür die überwundene Zweiteilung in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushalt wieder zum Leben, die zu einer Einschränkung der erwünschten Elastizität beim Vollzug des Haushalts führt. Diese auf Druck der Länder geschaffene Regelung, die vom Bund in der BHO übrigens nicht übernommen worden ist, war nur möglich aufgrund des in Artikel 115 GG aufrechterhaltenen Grundsatzes der Objektbezogenheit der Kreditaufnahme. Die zu erwartenden unterschiedlichen Regelungen in Bund und Ländern und zwischen den Ländern werden die Vergleichbarkeiten der öffentlichen Haushalte erheblich erschweren.

Die Beurteilung der vom Staat ausgehenden Wirkungen auf die Konjunktur erfordert einen entsprechenden Ausweis der nachfragewirksamen Einnahmen und Ausgaben. Hierzu ist eine saubere Periodisierung dieser Größen erforderlich, d. h. die Einnahmen und Ausgaben müssen in der Periode ausgewiesen werden, in der sie die Nachfrage beeinflussen. Das bedeutet eine Abstellung des Haushaltsplanes auf Kassenvorgänge²⁾ oder, wie es im Haushaltsgrundsätzegesetz heißt, die Anwendung des Fälligkeitsprinzips (§ 8,2 HGrG).

Dieses Prinzip ist allerdings im Haushaltsrecht nicht konsequent verwirklicht worden, wie die folgenden beiden Beispiele zeigen:

● Ein in der Vergangenheit aufgetretener Fehlbetrag muß in den Haushalt künftiger Jahre (spätestens im zweitnächsten Jahr) als Ausgabe eingestellt werden, für die eine Deckung zu beschaffen ist (§ 17 HGrG). Der Fehlbetrag hat in dem Jahr expansiv gewirkt, in dem er entstanden ist. Ob in zukünftigen Jahren eine kontraktive Wirkung erwünscht ist, hängt ausschließlich von der konjunkturellen Situation des betreffenden Jahres ab. Es ist deshalb inkonsequent, daß die Fehlbeträge oder Überschüsse vergangener Jahre den Haushaltsablauf des gegenwärtigen Jahres

beeinflussen. Hier liegt ein krasser Verstoß gegen das vom Gesetzgeber selbst vorher aufgestellte Kassenprinzip vor.

● Zahlungen, die erst nach Beginn des neuen Rechnungsjahres eingehen, aber bereits im alten Rechnungsjahr fällig waren, sind zugunsten des alten Haushaltsjahres zu buchen, solange die Bücher noch nicht abgeschlossen sind (§ 34,1 HGrG). Dadurch wird auch im neuen Haushaltsrecht die „Auslaufperiode“ am Leben erhalten, die früher dazu benutzt wurde, um Milliardenbeträge dem alten Haushaltsjahr anzulasten. Diese Möglichkeit wurde von Bund und Ländern beiderseitig benutzt, um ihre Finanzlage möglichst ungünstig darzustellen und um sich auf diese Weise eine günstige Ausgangsposition für die Auseinandersetzung um die Aufteilung der Steuereinnahmen im Finanzausgleich zu verschaffen. Manipulationen waren Tür und Tor geöffnet, weil es in das Ermessen der Finanzminister gestellt war, den Abschlußstichtag für die Bücher festzulegen. Opfer dieses Verfahrens sind die Haushaltswahrheit und -klarheit.

Durchbruch zur konjunkturgerechten Finanzpolitik

Trotz dieser Mängel ist mit dem neuen Haushaltsrecht der entscheidende Durchbruch zu einer konjunkturgerechten Finanzpolitik gelungen. Die Erfahrung zeigt, daß in der Rezession 1967 von den Möglichkeiten des Stabilitätsgesetzes – zum Teil im Vorgriff durch spezielle Bestimmungen im Haushalt – konsequent Gebrauch gemacht worden ist. In einer Rezession ist allerdings eine konjunkturgerechte Finanzpolitik auch leicht durchzuführen, weil es populär ist, die öffentlichen Ausgaben zu erhöhen und/oder die Steuern zu senken. In der Hochkonjunktur ist die Lage viel schwieriger, weil unpopuläre Entscheidungen getroffen werden müssen. Eine Preissteigerungsrate von etwa 6% zeigt, daß die Regierung nicht in ausreichendem Maße restriktiv gewirkt hat. Konjunkturzuschlag und Konjunkturausgleichsrücklage waren zu niedrig bemessen. Es mag für eine Regierung, die von den Gewerkschaften unterstützt wird, schwierig sein, die Masseneinkommen durch Steuererhöhungen so weit zu schmälern, daß die inflatorischen Wirkungen von übersteigerten Lohnerhöhungen beseitigt werden. Am negativen Ergebnis ändert sich dadurch nichts. Hieraus ist die Lehre zu ziehen, daß es nicht allein auf das Vorhandensein von Gesetzen ankommt; mindestens ebenso wichtig ist der Geist, in dem sie erfüllt werden. Dabei wird man realistischerweise zugeben müssen, daß es jeder Regierung schwerfallen dürfte, die Finanzpolitik so einzusetzen, daß der Auftrag der Verfassung in einer Hochkonjunktur in vollem Umfang erfüllt wird.

²⁾ Nur bei Investitionsausgaben dürfte sich eine frühere Erfassung z. B. bei Auftragserteilung empfehlen, weil davon bereits die Tätigkeit im privaten Sektor beeinflußt wird.