

Rürup, Bert

Article — Digitized Version

Ein längerfristiger Rahmenplan für den öffentlichen Gesamthaushalt?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rürup, Bert (1974) : Ein längerfristiger Rahmenplan für den öffentlichen Gesamthaushalt?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 10, pp. 521-526

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134741>

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.

Ein längerfristiger Rahmenplan für den öffentlichen Gesamthaushalt?

Bert Rürup, Köln/Bonn

Hans Filbinger, Ministerpräsident von Baden-Württemberg, hat kürzlich einen längerfristigen Rahmenplan für den öffentlichen Gesamthaushalt vorgeschlagen. Er soll der Finanz- und Aufgabenplanung von Bund und Ländern als Orientierung dienen. Wie groß sind die Realisierungschancen eines solchen Planes?

Zwei Entwicklungen, deren exakte Trennung allerdings ausschließlich auf analytischem Wege möglich ist, erhöhen den Bedarf und die Anforderungen an staatliche Aktivitäten:

□ die wachsende Störungsanfälligkeit des gesellschaftlichen Gesamtsystems infolge der dichter werdenden Interdependenzen ehemals (weitgehend) autonomer Teilbereiche (z. B. Politik, Wirtschaft, Kunst, Wissenschaft), eine Entwicklung, die aus der zunehmenden Arbeitsteilung resultiert¹⁾;

□ die Allokations- und Distributionsergebnisse des „freien“ Marktes, die zunehmend als gesellschaftlich suboptimal angesehen werden²⁾.

Obleich aus diesen beiden Trends ein zunehmender Bedarf an staatlichen Eingriffen in die sozioökonomische Entwicklung abgeleitet werden kann, wäre es falsch, diese Entwicklung als kontinuierlich anzusehen. Sie vollzieht sich vielmehr in periodischen Schüben, in Form einer „Sprungfunktion“³⁾, als Folge von „Krisen“, wobei einer

erhöhten staatlichen Tätigkeit durchaus Phasen einer weitgehenden Abstinenz folgen können. Gegenwärtig dürften wir uns allerdings – wenn die Zeichen der Zeit nicht trügen – in einer Phase sich verstärkender staatlicher Interventionen bzw. Interventionsnotwendigkeiten befinden.

Störungen der sozioökonomischen Entwicklung zu bewältigen, ist seit langem genuine Aufgabe des politischen Systems. Im Gegensatz zur Vergangenheit hat sich jedoch in den letzten zehn Jahren die Einsicht in die Unzulänglichkeit einer lediglich bei den aktuellen Problemen ansetzenden, reaktiv kompensatorischen Politik durchgesetzt. „Diese zentrale Einsicht stützt sich auf die Erfahrung, daß der hinter der gesellschaftlichen Entwicklung herlaufende Versuch, die auftauchenden Probleme und Krisen jeweils von Fall zu Fall zu bewältigen, die verfügbaren Mittel und Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems in immer höherem Maße überfordert. Das nachträgliche Krisenmanagement erweist sich als unverhältnismäßig viel teurer, als es antizipierende Regelung und Steuerung der zugrundeliegenden sozioökonomischen Prozesse selbst wäre“⁴⁾. Dies impliziert Notwendigkeit und Zweck-

¹⁾ Näheres zu den Fragen und Problemen der gesellschaftlichen Evolution durch funktionale Differenzierung (Arbeitsteilung) bei N. Luhmann: Gesellschaft, in: ders.: Soziologische Aufklärung, Köln-Opladen 1970, S. 137 ff. Im übrigen sah bereits A. Smith in der sich vertiefenden Arbeitsteilung die Triebfeder zunehmender staatlicher Aktivitäten.

²⁾ Vgl. hierzu z. B. J. K. Galbraith: Die moderne Industriegesellschaft, München-Zürich 1968; ders.: Gesellschaft im Überfluß, München-Zürich 1963; A. Shonfield: Geplanter Kapitalismus, Köln-Berlin 1968, S. 425 ff.; aber auch W. Röpke: Jenseits von Angebot und Nachfrage, 4. Aufl., Zürich-Stuttgart 1966, insbes. S. 200 ff., oder ders.: Art.: Staatsinterventionismus, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Ergänzungsband, Jena 1929, S. 861 ff.; ferner P. Bernholz: Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 1, Tübingen 1972, S. 134 ff.; sowie H. Hanusch: Theorie des öffentlichen Gutes, Göttingen 1972, S. 19 ff.

³⁾ F. Naschold und W. Väh: Politische Planungssysteme im entwickelten Kapitalismus, in: dies.: Politische Planungssysteme, Opladen 1973, S. 34.

⁴⁾ R. Mayntz und F. W. Scharpf: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: dies.: Planungsorganisation, München 1973, S. 115 f.

Dr. Bert Rürup, 30, ist wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln. Er befaßt sich insbesondere mit Fragen der gesamtwirtschaftlichen Planung und Steuerung.

mäßigkeit verstärkter politischer Planung; denn Planung bedeutet Zukunftsantizipation und -gestaltung durch Entwürfe einer rationalen und damit krisenfreien Ordnung auf der Basis des verfügbaren Wissens.

Planungsfunktionen

Eine Konzeption oder ein System der staatlichen Planung, das dem derzeitigen und sich aller Wahrscheinlichkeit nach erhöhenden Problemdruck dadurch gewachsen ist, daß es die zentrale politische Programmfunktion der Planung – Innovation, Dokumentation und Realisation des politischen Willens – erfüllt und mithin keine gravierenden Steuerungsdefizite des politischen Systems entstehen läßt, hat – unter Beachtung der institutionellen Gegebenheiten der Bundesrepublik – den folgenden Kriterien⁵⁾ zu entsprechen:

Information: Die adäquate und statistische Abbildung der Problembereiche und die vollständige und gegenseitige Information der Planer der verschiedenen Ressorts und Gebietskörperschaften hinsichtlich Ressourcen und Zielen ist erste Stufe einer effizienten integrierten Planung.

Koordination und Integration: Das Grundgesetz sieht in der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern sehr präzise Regelungen vor, wobei im Prinzip der Bund keinerlei Kompetenzen, auch keine Planungskompetenzen besitzt, wenn diese ihm nicht ausdrücklich zugewiesen sind (Subsidiaritätsprinzip). Für die Planung bedeutet dies Vorrangigkeit des dezentralen Planungsprinzips⁶⁾. In Art. 65 GG bzw. in seiner derzeitigen Interpretation, der die Geschäftsordnung der Bundesregierung konzipiert, hat das Ressortprinzip – die politische Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit jedes Ministers – eine dominierende Stellung, die ihr planerisches Pendant in ressortpartikularen Fachplanungen fand und findet. Integration und Koordination dezentraler Planung werden damit zu einer essentiellen Aufgabe jedes leistungsfähigen Planungssystems, und zwar Integration und Koordination im doppelten Sinne: vertikal und horizontal. „Vertikal müssen die dezentralen Planungen von Bund, Ländern und Gemeinden koordiniert werden ...; horizontal die Planungen zwischen Gemeinden, zwischen den Ländern sowie zwischen den Ministerien innerhalb der Länder und des Bundes. Ohne derartige (integrierende) Koordinierungen können in einem so dezentral angelegten Staats-

wesen wie dem unsrigen gesamtstaatliche Belange in der Planung nicht gesichert werden“⁷⁾. Darüber hinaus vereitelt die derzeitige Koordinationsschwäche – K. Schmidt und E. Wille sprechen von der „konstitutionellen Schwäche“⁸⁾ der Finanzplanung – eine konjunkturgerechte Gesamthaushaltspolitik, ja sie involviert vielfach budgetäre Destabilisierungswirkungen.

Evaluation: Durch regelmäßige Soll-Ist-Vergleiche und ständige Gegenüberstellung von Ankündigung und Ausführung wird nicht nur „eine Art Regierungsbuchhaltung mit Erfolgskontrolle, die zugleich Ausgangspunkt weiterer Planungen sein kann, (ermöglicht)“⁹⁾, sondern gleichzeitig auch durch den Ausweis effizienter Programme ein über die „freien Haushaltsspitzen“ hinausgehender finanzieller Dispositionsspielraum eröffnet.

Planungsschwächen

Ohne an dieser Stelle alle Schwächen unseres politischen Planungssystems aufzeigen zu wollen, wird man folgendes feststellen müssen:

Das derzeitige Informationsangebot (amtliche Statistiken etc.) ist mit einem starken ökonomischen „blas“ behaftet und ist nicht in der Lage, wichtige aktuelle und zukünftige politische Probleme wie z. B. soziale Isolierung bestimmter Schichten (z. B. Alte), Chancenungleichheiten, Diskriminierung und Desintegration bestimmter Gruppen (z. B. Gastarbeiter), Verringerung der Lebensqualität durch Umweltbelastungen, Partizipationsdefizite, Stadtanierungs- und Urbanitätsprobleme, Radikalismus usw. adäquat abzubilden und so einer effizienteren Steuerung zugänglich zu machen¹⁰⁾. Hierzu ist allerdings zu bemerken, daß unter der Ägide des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung bei der Entwicklung eines Systems „Sozialer Indikatoren“ bemerkenswerte Fortschritte erzielt wurden.

Der Informationsaustausch zwischen den Ressorts hinsichtlich „jüngster“ Daten, Programme und Ausgabeabsichten läßt sehr zu wünschen übrig. Diese kooperationsfeindliche und integrationshemmende Politik des Gegeneinanderabschottens¹¹⁾ ist im Profilierungszwang der Mini-

7) H. Bebermeyer, a. a. O.

8) K. Schmidt und E. Wille: Die mehrjährige Finanzplanung – Wunsch und Wirklichkeit, Tübingen 1970.

9) R. Waterkamp: a. a. O., S. 231 f.

10) Näheres zu diesem Komplex, insbes. der politischen Problematik, siehe K. Novy und B. Rürup: Zu den politischen Kosten erhöhter Information. Bemerkungen zum Problem der Einrichtung eines Systems Sozialer Indikatoren, in: G. Kirsch und W. Wittmann (Hrsg.): Nationale Zielanalyse und Soziale Indikatoren, Stuttgart 1974 (erscheint demnächst).

11) Man muß sich von der Vorstellung trennen, die die Regierung tragenden Minister wären einander kooperationsfreudig; das Bild von den Unternehmern, die innerhalb eines Kartells konkurrieren, dürfte der Realität recht nahe kommen.

5) Zu folgendem vgl. R. Waterkamp: Taschenbuch der Zukunftsplanung, Schriftenreihe der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, Nr. 14 (1972), S. 231; ders.: Interventionsstaat und Planung, Köln 1973, S. 29 f.

6) H. Bebermeyer: Regieren ohne Management, Stuttgart 1974, S. 16.

ster gegenüber Partei und Wählern und der Motivation der Beamtenschaft, vorwiegend über das individuelle Ausnutzen nicht allgemeiner Informationen innerhalb ihres Hauses Karriere machen zu können, begründet.

□ Die Entwicklung eines politischen Gesamtkonzeptes in allgemein politischer wie in konjunkturpolitischer Hinsicht für die Bundesrepublik scheitert nicht nur am verfassungsmäßig vorgeschriebenen föderativen Aufbau unseres Staates (Art. 30 GG) bzw. an den sich als nicht leistungsfähig erweisenden Bund-Länder-Koordinationsgremien (Finanzplanungsrat, Konjunkturrat, Gemeinschaftsaufgabenregelung etc.), sondern auch innerhalb der Bundespolitik an der verfassungsmäßig schwachen planerischen Position des Bundeskanzlers bzw. seines Amtes und den relativ seltenen Bemühungen um eine politische Gesamtverantwortung durch die Anwendung des Kabinettsprinzips¹²⁾. Art. 65 GG legt die gegenwärtige Praxis nahe, derzufolge die politische Programmatik in den einzelnen Ressorts und damit „ressortegoistisch“, d. h. vielfach ohne ausreichende Gesamtabstimmung, entwickelt wird.

□ Aufgaben- und Ressourcenplanung laufen weitgehend autonom nebeneinander, gegebenenfalls auch gegeneinander; die eigentlich notwendige enge Verknüpfung von sachlicher und finanzieller Planung besteht nicht. Durch die Institutionalisierung der mehrjährigen Finanzplanung wurde zwar der Versuch unternommen, den als Aufgabenplanungsinstrument ungeeigneten Einjahreshaushalt in den längerfristigen Finanzplan einzubinden, der als integrierte Aufgaben- und Ausgabenplanung gedacht war¹³⁾. Bedauerlicher-

weise wurde aber – in Perversion der Idee – die Finanzplanung „vom eingespielten Planungsapparat des Jahresbudgets ‚eingeholt‘ und zu einem vergangenheitsorientierten, ressortpartikularen Planungsverfahren . . ., das als Ergebnis nur jährlich wiederkehrende, marginale Veränderungen in der Ausgabenstruktur aufzeigt“¹⁴⁾. Der Finanzplan entsteht in Umkehrung der Intention als ausgabenorientierter Plan aus dem Haushaltsplan.

□ Von wenigen, vereinzelt Versuchen abgesehen, hat der Evaluationsgedanke, d. h. ex-post-Kosten-Wirksamkeitsprüfungen von Ausgabenprogrammen, im Regierungssystem noch nicht Platz gefunden.

Insgesamt wird man daher feststellen müssen, daß bedingt durch diese Planungsschwächen die Politik einen reaktiven – palliativen – Charakter besitzt, d. h. versucht, eingetretene Schäden zu heilen bzw. zu kompensieren, statt antizipativ zu wirken, d. h. durch vorbeugende Maßnahmen es nicht zu Schäden bzw. krisenhaften Erscheinungen kommen zu lassen¹⁵⁾.

Konzeptionen von Rahmenplanungen

Aufgrund weit detaillierterer Untersuchungen¹⁶⁾ als die hier nur holzschnittartig skizzierte Mängel-

¹³⁾ „Die Finanzplanung des Bundes ist als Aufgabenplanung vorwiegend von der Ausgabenseite aufgestellt. Als Regierungsprogramm in Zahlen soll sie Aufschluß geben über den Inhalt und die Richtlinien der Politik, soweit diese mit finanziellen Aufwendungen verbunden ist.“ (Die Finanzplanung des Bundes 1968 bis 1972, Bonn 1968, S. 10.)

¹⁴⁾ R. Jochimsen: Planung im staatlichen Bereich, in: Bulletin Nr. 113 (1971), S. 1238; zit. nach K. Gresser: Probleme der mehrjährigen Finanzplanung, Berlin 1974, S. 33 f.

¹⁵⁾ Vgl. T. Ellweln: System der Aufgabenplanung und Erfolgskontrolle, in: Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn 1969, S. 539.

¹⁶⁾ S. hierzu diverse Beiträge im Anlagenband des Ersten Berichts zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O.

¹²⁾ Vgl. hierzu R. Jochimsen: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationsystems der Bundesregierung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 16. 7. 1970, S. 949 ff.; wiederabgedruckt in: J. H. Kaiser (Hrsg.): Planung VI, Baden-Baden 1971, und auch in V. Ronge und G. Schmieg: Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971.

BIBLIOGRAPHIE DER WIRTSCHAFTSPRESSE

Herausgeber: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg

Quellennachweis mit Legende zu Aufsätzen aus ausländischen Fachzeitschriften für 17 Sachgebiete (monatlich rd. 350 Titel)

Jahresbezugspreis DM 120,—

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

analyse unseres Systems der politischen Planung wurden zahlreiche, z. T. sehr aufwendig bis utopisch anmutende Reformvorschläge vorgelegt, ohne daß in der Praxis mehr als marginale Änderungen zu verzeichnen gewesen wären. Die sehr große Zahl der vorgelegten staatlichen Pläne ist vor diesem Hintergrund allenfalls als Indikator seiner „Entwicklung zum modernen Sozialstaat“¹⁷⁾ hin zu sehen, nicht dagegen auch schon als Ausdruck einer umfassenden, konsistenten und gestaltenden Zukunftsantizipation.

Das Scheitern des US-amerikanischen Versuches mit dem PPBS¹⁸⁾ legt nahe, aus diesen Erfahrungen zu lernen und nicht von der theoretischen Konsistenz und umfassenden Komplexität von Verbesserungsvorschlägen auch auf die praktische Durchführbarkeit zu schließen; bei Reformen sollte vielmehr „der Grundsatz der Methodensubstitution beachtet werden, nachdem eine theoretisch weniger geschlossene und weniger bestechende Reformkonzeption einer theoretisch konsistenten vorzuziehen ist, wenn ihre Chancen der Realisation und Bewährung in der Praxis größer sind“¹⁹⁾.

Ein auf den ersten Blick weniger ambitionöser Ansatz als die Idee des integrierten Programmbudgets – gleichwohl ein Fortschritt in Anbetracht der zunehmenden Planungsnotwendigkeit und der Leistungsschwäche unseres gegenwärtigen informationsarmen, unkoordinierten, inputorientierten Planungssystems – würde eine langfristige Rahmenplanung für einen die Etats von Bund, Ländern und Gemeinden umfassenden Gesamthaushalt darstellen. Eine solche Rahmenplanung für den öffentlichen Gesamthaushalt – wobei bei Planung bzw. Plan ein imperativer Ziel-Mittel-Katalog verstanden werden soll – wäre in zwei sich nicht ausschließenden, gleichwohl inhaltlich unterscheidbaren Versionen denkbar, und zwar in einem

- stabilitätsorientierten und einem
- infrastrukturorientierten Ansatz.

Die stabilitätsorientierte Planung

Die erste – ökonomistische – Version zielt in erster Linie auf eine (bessere) Erfüllung der konjunkturpolitischen Steuerungsaufgaben über

¹⁷⁾ R. Jochimsen: Überlegungen zur mittel- und längerfristigen Aufgabenplanung und deren Einfluß auf die Vorbereitungen der Haushaltsentscheidungen, in: Der öffentliche Haushalt, Jg. 13 (1972), S. 132. In ähnlichem Sinne versucht z. B. auch K. Lompe aus dem Sozialstaatspostulat des Art. 20 GG eine geschlossene Planungskonzeption abzuleiten (Planung und Gesellschaftspolitik, Freiburg 1971).

¹⁸⁾ Zur Konzeption und Problematik vgl. K. H. Hansmeyer und B. Rürup: Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, Düsseldorf-Tübingen 1973, S. 56 ff.

bzw. durch die öffentlichen Haushalte ab und läßt sich theoretisch im Sachverständigenratskonzept des konjunkturneutralen Haushaltes²⁰⁾ ansiedeln.

Bund, Länder und Gemeinden müßten sich bei diesem Konzept auf eine Festlegung des gesamtstaatlich gewünschten und erforderlichen Staatskorridors, d. h. auf eine Staatsquote oder konkreter auf den durch die Staatsausgaben beanspruchten Anteil am volkswirtschaftlichen Produktionspotential einigen und als bei befriedigender konjunktureller Entwicklung verbindliche ex-ante-Plangröße ausweisen. Festlegung muß hierbei nicht notwendigerweise das Einfrieren einer bestimmten Staatsquote bedeuten, denn unter Berücksichtigung der Entzugswirkungen über die Einnahmeseite läßt sich die Konjunkturneutralität grundsätzlich bei jeder Ausgabenhöhe realisieren (Kompensation von aneutralen Ausgaben durch aneutrale Einnahmen zu einem neutralen Budget), sondern „nur“ ein Ausrichten des staatlichen Ressourcenrahmens am Kriterium der Konjunkturneutralität, einem Kriterium, dessen Erfüllung – worauf noch einmal hingewiesen sei – bei jeder Staatsquote möglich ist.

Ein solcher Rahmenplan – auch eine darauf abgestellte mehrjährige Finanzplanung könnte dies bereits leisten²¹⁾ – würde eine über die Jahresbudgets hinaus gegebenenfalls erforderliche Konjunktursteuerung erleichtern, da er als konjunkturpolitische „Nullmarke“ dienen könnte und somit eine bessere Dosierung der unter Umständen situationsabhängig notwendigen Konjunkturanneutralität des Budgets erlauben würde. Dieser potentialorientierte Ressourcenplan, der auf die diversen Gebietskörperschaften „parzelliert“ werden müßte, hätte dann als „guide line“ der verschiedenen dezentralisierten Aufgabenplanungen zu dienen. Dieser Rahmenplan wäre die ressourcenmäßige Restriktion für die gesamte politische Aufgabenplanung. In dieser tendenziellen Domi-

¹⁹⁾ B. Rürup: Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes, Berlin 1971, S. 126.

²⁰⁾ Dieses Konzept wurde vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als Element seiner potentialorientierten Konjunkturpolitik in mehreren Jahresgutachten entwickelt. Als konjunkturneutral gilt der Haushalt, „der für sich allein den Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials im Laufe der Haushaltsperiode weder erhöht noch senkt“ (JG 1968, TZ 115). Dies ist nach Ansicht des SR dann der Fall, „wenn der Staat seine realen Ausgaben in dem Maße erhöht, in dem das Produktionspotential wächst“ (JG 1970, TZ 325; Neutralitätskriterium der Ausgaben), und „wenn bei unverändertem Steuersystem zu erwarten ist, daß die Steuereinnahmen ... mit der gleichen Rate zunehmen wie das Sozialprodukt“ (Neutralitätskriterium der Einnahmen; JG 1968, TZ 115). Näheres hierzu und insbesondere zu den Kompensationsmöglichkeiten aneutraler Ausgaben durch aneutrale Einnahmen vgl. B. R a h m a n n: Grundlagen konjunkturbeeinflussender Haushaltspolitik, Berlin 1972; vgl. auch B. R a h m a n n und B. R ü r u p: Der konjunkturneutrale Haushalt als Instrument der Regelbildung?, in: Konjunkturpolitik, Jg. 18 (1972), S. 261 ff.

²¹⁾ Näheres hierzu vgl. K. G r e s s e r: a. a. O., S. 146.

nanz des Finanzaspektes nur einen Nachteil zu sehen, wäre verfehlt, denn eine frühzeitige Beachtung der Knappheit der öffentlichen Mittel hätte in der Vergangenheit eine Reihe von Enttäuschungen und politischen Konsequenzen verhindert, die einige die Erwartungshorizonte zu stark ausweitende, aus gesamtpolitischer Sicht nicht zu finanzierende, partikuläre Aufgabenplanungen hervorgerufen haben.

Ein weiterer Vorteil eines solchen potentialorientierten Rahmenplanes, in den sich neben dem Bund auch die Länder- und Gemeindehaushaltsplanungen einzupassen hätten, wäre darin zu sehen, daß von der budgetwirksamen Aktivität der öffentlichen Hände (grundsätzlich) keine destabilisierenden Wirkungen mehr ausgingen und die Möglichkeiten der Globalsteuerung deutlich erhöht würden. Denn gegenwärtig ist es für die einzelnen untergeordneten Gebietskörperschaften wegen des fehlenden politischen Sanktionsmechanismus (eine Landesregierung wird sehr selten über eine zu hohe Inflationsrate stürzen) sinnvoll, hinsichtlich der konjunkturgerechten Ausgestaltung der Etats eine Free-Rider-Position einzunehmen. Dies würde ein solcher Rahmenplan verhindern.

Der Nachteil dieses Konzeptes, welches nur bei Verbindlichkeit für alle Gebietskörperschaften voll wirksam wäre, liegt in seiner verfassungsrechtlichen Bedenklichkeit. Denn in Art. 109, I GG heißt es: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“, und dies ist in materiellem Sinne gemeint. Auch aus dem 1969 aufgenommenen Passus in Absatz II „... haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes Rechnung zu tragen“ kann nicht die verfassungsmäßige Zulässigkeit eines derartigen Rahmenplanes, der tief in die Finanzhoheiten der Beteiligten eingreifen würde, abgeleitet werden. Sollten sich die Gebietskörperschaften auf freiwilliger Basis zu einer solchen potentialorientierten Budgetierung durchringen, wäre dies unter stabilitätspolitischen Aspekten sehr zu begrüßen. Allerdings zeigt die Erfahrung z. B. mit dem Konjunkturrat: Vorschriften und Empfehlungen verlieren ihre normierende Kraft, wenn ihre Durchsetzung nicht justiziabel ist.

Die infrastrukturorientierte Planung

Die bedeutendere, infrastrukturorientierte Version geht auf einen Vorschlag von R. Jochimsen aus dem Jahre 1969 zurück und findet sich auch konzeptionell im Orientierungsrahmen '85 der SPD wieder²²⁾. Dieser Rahmenplan — Jochimsen nennt ihn Bundesentwicklungsplan — wäre „von

einem gemeinsamen Ausschuß der Bundesregierung und der Länderregierungen aufzustellen und von Bundestag und Bundesrat zu beschließen“. In diesem Plan, der einen Zeitraum von 15 Jahren zu umfassen hätte, wären „die Ordnungs-, Niveau-, Struktur-, Verteilungs- und Entwicklungsziele für das Bundesgebiet insgesamt sowie für seine Teilräume (zu benennen)“. Er soll „eine Koordinierung der Ziele und Grundsätze des ROG sowie des GG in Bezug auf die von Bund und Ländern anzustrebende Raumordnung sowie die Grundzüge der dazu erforderlichen regionalen und sektoralen Strukturpolitik enthalten. Nach höchstens fünf Jahren, bei wesentlichen Veränderungen der Ausgangslage oder Entwicklungstendenzen in kürzerem Abstand, (wäre) der gesamte Bundesentwicklungsplan neu zu beschließen . . . Unter Beachtung des Grundsatzes der Widerspruchsfreiheit . . . wären dabei die zeitlichen und sachlichen Vorrangigkeiten für Maßnahmengruppen und Teilräume festzulegen. Zu ihrer Verwirklichung (wären) im jeweiligen ersten Fünfjahresabschnitt jährlich fortzuschreibende Sachplanungen in enger Abstimmung mit der Finanzplanung (vorzunehmen)“²³⁾. „Insgesamt handelt es sich bei einem derartigen Bundesentwicklungsplan nicht um einen vollzugsverbindlichen, in allen Details ausgearbeiteten Handlungsplan oder ein politisches Programm, sondern um die systematische Rahmensetzung und Orientierung über Ziele, Grundsätze und Instrumente, die für die tatsächlichen Handlungspläne kürzerer Frist gelten sollen“²⁴⁾.

Vorteile und Probleme

Die Vorteile dieses Ansatzes wären

- ein Beitrag zur Rationalisierung der politischen und finanziellen Planung,
- die von einem derartigen Rahmenplan bzw. den in ihm dokumentierten Konsens ausgehenden Impulse zu einer systematisch integrierten Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle der dezentralisierten Planungen und Programme und
- daß er helfen würde, Doppel- und gegenläufige Planungen zu verhindern, sowie
- zu einer Verbesserung der zeitlichen und sachlichen Koordination bei Berücksichtigung der budgetären, sektoralen, regionalen und sozialen Folgekosten bzw. spill-over der verschiedenen Programme beitragen würde.

²²⁾ „Wir halten eine gemeinsame Rahmenplanung von Bund, Ländern und Gemeinden zur Steuerung der öffentlichen Investitionen und Dienste für notwendig“ (TZ 13).

²⁴⁾ Ebenda, S. 240.

²³⁾ R. Jochimsen: Für einen Bundesentwicklungsplan, in: Die neue Gesellschaft, 1969, S. 239.

Die Problematik eines solchen Planes hinsichtlich seiner praktischen Relevanz liegt neben dem kaum erfüllbaren Konsistenzanspruch in der optimistischen Voraussetzung: „ist von einem gemeinsamen Ausschuß der Bundesregierung und der Länderregierungen aufzustellen und von Bundestag und Bundesrat zu beschließen“²⁵⁾. Denn die Erfüllung dieser notwendigen Bedingung würde ein derartiges Ausmaß an Kooperation und Konsens bedingen, wie sie unser politisches System, welches durch unterschiedliche politische Mehrheiten in den unterschiedlichen Gebietskörperschaften gekennzeichnet ist, nicht in der Lage ist, aufzubringen – und dies längerfristig wohl auch nicht können wird.

Das unumstößliche Verfassungsgebot des Föderalismus bzw. die daraus abgeleiteten Hoheitsrechte der Länder stehen der Implementation auch dieser Rahmenplanungsversion durch Mehrheitsentscheidung im Wege. Darüber hinaus würde der Koordinationsbedarf zwischen den verschiedenen Programmen „die traditionellen Verwaltungsstrukturen, das Verhältnis von Verwaltung und politischen Institutionen und damit . . . in letzter Konsequenz . . . das konventionelle Bild des Berufsbeamten“²⁶⁾ in einem derartigen Ausmaß berühren – H. Ehrenberg skizziert in seinem jüngsten Buch die für die Erarbeitung und den Vollzug eines infrastrukturorientierten Rahmenplanes erforderlichen Strukturen des dazu notwendigen „neuen Apparates“²⁷⁾ –, daß unkalkulierbare politische Kosten – wie sie im übrigen auch in den USA nach der Einführung des PPBS auftraten – entstehen könnten.

Geringe Realisationschancen

Als Resümee dieser Überlegungen bietet sich an, daß aus Gründen mangelnder Implementationschancen in einer imperativen Rahmenplanung für den öffentlichen Gesamthaushalt derzeit kein geeigneter Ansatz zur dringend erforderlichen Verbesserung der politischen Planung zu sehen ist. Wo sich Koordinationsmöglichkeiten zwischen den Gebietskörperschaften bieten (Finanzpla-

nungsrat, Arbeitskreis der Staatskanzleien etc.), sollten diese ausgenutzt werden und – wozu u. a. die Enquête-Kommission Verfahren entwickeln soll – nach Möglichkeit verbessert werden.

Aus dem Umstand, daß der immense erforderliche Konsensbedarf mit größter Wahrscheinlichkeit die an sich wünschenswerte und auch erforderliche Einstellung eines für alle Gebietskörperschaften imperativen Rahmenplanes verhindert, folgt allerdings nicht; daß ein solcher „Gesamtplan“ nicht erstellt werden sollte. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn der Bund – gegebenenfalls unter Mitarbeit der interessierten Länder – einen derartigen, die „Ordnungs-, Niveau-, Struktur-, Verteilungs- und Entwicklungsziele für das gesamte Bundesgebiet“ umfassenden infrastrukturorientierten Rahmenplan, der unbedingt durch einen Personalentwicklungsplan ergänzt werden müßte, als indikatives Informationsinstrument erstellen und nach Möglichkeit für sein Handeln als verbindlich erklären würde. Von einem solchen Plan bzw. Planangebot würden mit großer Wahrscheinlichkeit Impulse auf die nicht fest eingebundenen Landesplanungen ausgehen und dort Hemmnisse für die gewünschten Handlungskonsequenzen abbauen. Ferner dürften sich die Kooperations- und Integrationschancen, zumindest aber doch die Möglichkeiten für eine rationalere politische Auseinandersetzung erhöhen.

Das wichtigere und vor, zumindest aber neben einer Rahmenplanung zu „erstürmende Einfallsstor“ für Verbesserungen der politischen Planung dürfte aber meines Erachtens auf dem organisatorischen und kommunikativen Gebiet innerhalb der verschiedenen Regierungen und vor allem innerhalb bzw. zwischen den einzelnen Ressorts liegen²⁸⁾, wie es auch deutlich aus dem Dritten Bericht der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung²⁹⁾ hervorgeht. Der Ansatz für die dringend notwendige Verbesserung der politischen Planung an dieser Stelle erscheint insofern chancenreicher, als hier weit größere Realisationschancen für inkrementale Fortschritte (z. B. Programmbudgetierung für einzelne Ressorts, Programmevaluation etc.) bestehen als für Planungssysteme, Planungsinnovationen auf gesamtstaatlicher Ebene.

²⁵⁾ R. Jochimsen: Für einen Bundesentwicklungsplan, in: Die neue Gesellschaft, 1969, S. 239. Die SPD-Langzeitkommission hat dieses Problem der einerseits notwendigen Verbindlichkeit und der andererseits verfassungsrechtlichen Problematik eines Eingriffs in die Länderhoheiten gesehen und durch die folgende sowohl-als-auch-Formulierung zu überspringen versucht: „Aufgaben und Finanzverantwortlichkeiten müssen zwischen Bund und Ländern klar unterscheidbar sein. Unrationelle Mischverwaltung und Mischfinanzierung müssen vermieden werden. Demnach ist zwischen Bund und Ländern eine Koordinierung bei der Planung von Aufgaben erforderlich, die für die Gesamtheit im Interesse gleichwertiger Lebensverhältnisse bedeutsam sind (Rahmenplanung). Dieser Rahmen muß für die Beteiligten verbindlich sein. Ausgestaltung und Ausführung der Rahmenplanung durch eigene Programm- und Maßnahmenplanung müssen jedoch den eigentlichen Aufgabenträgern verbleiben“ (TZ 190).

²⁶⁾ H. Ehrenberg: Zwischen Marx und Markt, Frankfurt 1974, S. 149.

²⁷⁾ Ebenda, S. 150.

²⁸⁾ Mögliche Ansatzpunkte zeigen auf: A. Theis: Überlegungen zur Reorganisation der politischen Planung auf der Ebene des Regierungschefs und der Ministerien (S. 105 ff.), und besonders R. Mayntz und F. W. Scharpf: Vorschläge zur Reform der Ministerialorganisation (S. 201 ff.), in: R. Mayntz und F. W. Scharpf (Hrsg.): Planungsorganisation, München 1973; ferner eine Reihe von Beiträgen in: E. Mäding und F. Knöpfle (Hrsg.): Organisation und Effizienz der öffentlichen Verwaltung, Köln 1974.

²⁹⁾ Bonn, November 1972. Einen kurzen Überblick über diesen Bericht bietet H. Kahrenke: Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung (1974), S. 115 ff.