

Noll, Werner

**Article — Digitized Version**

## Die mittelfristige Finanzplanung Anspruch und Realität

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Noll, Werner (1977) : Die mittelfristige Finanzplanung Anspruch und Realität, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 1, pp. 47-52

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135034>

**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.*

## Die mittelfristige Finanzplanung Anspruch und Realität

Werner Noll, Würzburg

**Die mittelfristige Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden besteht seit etwa zehn Jahren. Hat sich dieses Planungsinstrument bewährt? Welche Probleme und Mängel zeigten sich in der Realität, und wie könnten sie behoben werden?**

Als Produkt der planenden Wirtschaftstätigkeit gibt es mittelfristige Finanzpläne seit langem in nahezu allen Wirtschaftsbereichen. Die folgenden Ausführungen beschränken sich jedoch auf die mittelfristige Finanzplanung im öffentlichen Bereich. Auch dort sind mittelfristige Pläne keine Erfindung unserer Zeit. Sie lassen sich bereits in früheren Jahrhunderten nachweisen. Nach heutigem Verständnis handelt es sich um Sanierungspläne oder um Mehrjahresbudgets. Die Ausführungen beziehen sich dagegen auf die mittelfristigen Finanzplanungen im Regierungsbereich der Bundesrepublik Deutschland, also die mittelfristige Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden, wie sie durch verfassungsrechtliche Ermächtigung (Ergänzung des Art. 109 GG) und gesetzliche Verpflichtung (§§ 9, 10, 11 und 14 des StWG) im Juni 1967 geschaffen und durch die Haushaltsreform seit 1969 (Haushaltsgrundsatzgesetz [HGrG], Bundeshaushaltsordnung [BHO], Landeshaushaltsordnungen usw.) ausgeformt wurde.

Nach Jahren der Praxis ist es angebracht, durch eine Gegenüberstellung von Anspruch und Wirklichkeit eine Bestandsaufnahme durchzuführen. Doch zuvor soll kurz auf die rechtliche Fixierung der Institutionen Finanzpläne und Finanzplanungen eingegangen werden.

### Rechtlicher Rahmen

Eine begriffliche Umschreibung der mittelfristigen Finanzplanung gibt § 9, Abs. 1 StWG: „Der Haushaltswirtschaft des Bundes ist eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. In ihr sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen

Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen, gegebenenfalls durch Alternativrechnungen.“

Demnach umfaßt der Planungszeitraum fünf Jahre. Wie in § 50, Abs. 2 HGrG ergänzend ausgeführt wird, ist das Basisjahr, von dem die Planung auszugehen hat, das laufende Haushaltsjahr. Da der Finanzplan den gesetzgebenden Körperschaften spätestens im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorzulegen ist (§ 50, Abs. 3 HGrG), ist das zweite Planungsjahr das Jahr, für das der Haushaltsplan aufgestellt ist. Der Planungszeitraum reicht also drei Jahre über den des Haushaltsplans hinaus. Der Finanzplan ist darüber hinaus kein auf mittlere Sicht starr festgesetztes Planungswerk, sondern wird von Jahr zu Jahr durch Fortschreibung (gleitende Planung) den Erfordernissen der sich damit jeweils neu eröffnenden fünfjährigen Planungsperiode angepaßt (§ 9, Abs. 3 StWG).

Im Finanzplan sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten darzustellen. Der Finanzplan soll keine Addition von Ressortwünschen darstellen und ist auf die Vollständigkeit der voraussichtlichen Einnahmen sowie der Ausgaben hin angelegt. Mit der Vorschrift, daß auch die Struktur der voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen und die Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des Leistungsvermögens<sup>1)</sup> darzustellen sind, stellt der Gesetzgeber den engen Zusammenhang zwischen öffentlicher Finanzwirtschaft und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung klar heraus. Einerseits beeinflußt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung die Einnahme-

---

*Prof. Dr. Werner Noll, 45, ist Vorstand des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Würzburg.*

<sup>1)</sup> Unter Leistungsvermögen einer Volkswirtschaft sei hier deren Produktionspotential verstanden.

komponenten und damit den Finanzierungsspielraum für die Ausgaben, andererseits wirken das Niveau und die Struktur der Ausgaben auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zurück. Dieses interdependente Verhältnis ist bei der Aufstellung der mittelfristigen Finanzpläne zu berücksichtigen.

### Grundverständnis des Verfassungsgebers

Die gesetzlichen Bestimmungen des StWG zur mittelfristigen Finanzplanung gelten sinngemäß auch für die Länder (§ 14 StWG). Die Länder wiederum haben gemäß § 16, Abs. 2 StWG „durch geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken, daß die Haushaltswirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände den konjunkturpolitischen Erfordernissen entspricht“.

Entsprechend den Empfehlungen des Unterausschusses Gemeindehaushaltsrecht des Arbeitskreises III der Innenministerkonferenz sind inzwischen die Gemeindeordnungen aller Länder durch die Aufnahme besonderer Vorschriften über die Finanzplanung neu gefaßt worden. Seit dem 1. Januar 1975 sind auch die Gemeinden zur Aufstellung einer mittelfristigen Finanzplanung verpflichtet.

An dieser Stelle soll das Grundverständnis des Verfassungsgebers über die mittelfristige Finanzplanung der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland herausgestellt werden. Es heißt in den gesetzlichen Vorschriften: „Bund und Länder (Anm. des Verf.: und damit auch deren Untergliederungen, die Gemeinden und Gemeindeverbände) legen ihrer Haushaltswirtschaft je für sich eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde...“<sup>2)</sup>. Daraus ist zu entnehmen, daß der Haushaltsplan aus der Finanzplanung abzuleiten ist, d. h. daß zunächst der Finanzplan aufzustellen ist. Auf der Grundlage seines zweiten Planungsjahres ist dann der Haushaltsplan zu entwickeln. Durch die Worte „je für sich“ wird die Planungsautonomie der Gebietskörperschaften betont. Der Bund und die Länder stellen getrennt in eigener Verantwortung ihre Finanzpläne auf. Hier wird das Föderalismusproblem deutlich: Eine Bundesregierung und 11 Landesregierungen ergeben schon 12 politische Entscheidungsträger, wobei die Gemeinden und Gemeindeverbände noch nicht berücksichtigt sind.

Die Zusammenfassung der einzelnen Finanzpläne dieser Entscheidungsträger in einem Gesamtfinanzplan ist ökonomisch geboten. Eine gesetzliche Regelung dazu ist jedoch nicht vorhanden. Die verfassungsrechtliche Lösung in der Bundes-

republik ist nicht die Aufstellung eines einheitlichen Finanzplans, sondern die Koordinierung in einem besonderen Gremium. Dies ist der Finanzplanungsrat. Ihm gehören nach § 51 HGrG an: Die Bundesminister der Finanzen (Vorsitz) und für Wirtschaft, die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder, vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Deutsche Bundesbank kann an den Beratungen teilnehmen.

### Funktionen des Planungsinstrumentes

Um eine kritische Bestandsaufnahme der mittelfristigen Finanzplanung in der Bundesrepublik vornehmen zu können, ist es wichtig zu wissen, welche Hoffnungen und Wünsche, welche Zielvorstellungen mit der Einführung dieses Instituts verbunden wurden. Es wäre leicht, die in Euphorie ausgesprochenen Erwartungen wiederzugeben. Statt dessen sollen die in der finanzwissenschaftlichen Literatur herausgearbeiteten Anforderungen an das Planungsinstrument Einjahreshaushalt soweit wie möglich auf die mehrjährige Finanzplanung übertragen werden.

Die finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion manifestiert sich in der Anforderung, den Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben innerhalb der einzelnen Jahre des Planungszeitraums zu sichern. Haushaltswirksame Maßnahmen von heute sind nicht nur mit finanziellen Belastungen für den gerade laufenden bzw. zur Beratung anstehenden Haushalt verbunden, sondern auch für zukünftige. Die mittelfristige Finanzplanung soll die für die Zukunft bereits bestehenden Ausgabeverpflichtungen (aufgrund von Gesetzen, Verträgen oder begonnenen Programmen) und die bei der projektierten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erzielbaren Einnahmen offenlegen und dann in einer Gegenüberstellung dieser Ausgaben und Einnahmen den finanzwirtschaftlichen und finanzpolitischen Handlungsspielraum für potentielle Maßnahmen, wiederum unter Berücksichtigung von deren Folgekosten, transparent werden lassen. Damit sollen letztlich künftige Haushaltsungleichgewichte vermieden und Engpässe rechtzeitig erkannt werden. Die Finanzplanung soll also die Transparenz über eine größere Zeitperiode erhöhen und Zwangsläufigkeiten aufdecken. Insofern ist sie als finanzpolitisches Disziplinierungsmittel anzusehen.

### Setzung von Ausgabepräferenzen

Die politisch-parlamentarische Funktion der mittelfristigen Finanzplanung ist darin zu sehen, daß sie gegenüber dem Einjahresbudget verstärkt ein „in Zahlen gekleidetes Regierungsprogramm“<sup>3)</sup> darstellen soll. Durch Setzung von Ausgabepräferenzen in sachlicher und zeitlicher Hinsicht soll der finanzwirtschaftlich notwendige Handlungs-

<sup>2)</sup> § 50, Abs. 1, Satz 1 HGrG mit Verweis auf §§ 9, 14 StWG.

<sup>3)</sup> Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1968, Bonn, Oktober 1967, S. 106.

spielraum geschaffen werden. Die Schwerpunkte werden dabei mit Hilfe der Aufgabenplanung gesetzt. Demnach sind Finanzplanung und Aufgabenplanung eng verzahnt. Wenn dennoch der Akzent auf die Finanzplanung gelegt wird, so deshalb, weil die Finanzierungsmittel die Restriktion für die Erfüllung von Aufgaben und damit für die Ausgabebetätigkeit sind und weil diese Restriktion im Vordergrund steht.

Bei der gesamtwirtschaftlichen Lenkungsfunktion der mittelfristigen Finanzplanung sind ein kurzfristiger und ein langfristiger Aspekt zu unterscheiden. Generell soll die öffentliche Haushaltswirtschaft mit dem gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögen in Einklang gebracht werden, um Über- und Unterauslastungen des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials zu vermeiden. Unter kurzfristigem Aspekt soll eine Manövriermasse gebildet bzw. strukturiert werden, die zeitliche Ausgabeverschiebungen erlaubt, ohne die mittelfristige Prioritätenskala zu verändern. Unter längerfristigem Aspekt sollen die Ausgaben bei konstanter Steuergesetzgebung so zusammengesetzt sein, daß sie zur Realisierung des angestrebten mittelfristigen Wachstums beitragen.

#### **Koordination der Zielvorstellungen**

Schließlich wird der mittelfristigen Finanzplanung eine Koordinations- und Informationsfunktion zugewiesen. Aus ökonomischer Sicht ist der Bedarf an Koordination außerordentlich groß. Die autonomen Planträger Bund, Länder und Gemeinden müßten sich über gemeinsame gesamtwirtschaftliche Zielvorstellungen einig werden, und obendrein müßten die Gebietskörperschaften ihre Haushaltswirtschaft so ausgestalten und aufeinander abstimmen, daß die ökonomischen Zielvorstellungen auch erreicht werden können, d. h. die Finanzpolitik der Gebietskörperschaften in ihrer Gesamtheit muß mit den gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellungen in Einklang gebracht werden. Bei der Interdependenz von Finanzpolitik und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung genügt es nicht, daß die Gebietskörperschaften der verschiedenen Ebenen sich gegenseitig informieren. Es muß eine gemeinsame Strategie über ein gleichgerichtetes instrumentales Vorgehen entwickelt und dann von jedem Planträger auch eingehalten werden. In ihrer Informationsfunktion soll die mittelfristige Finanzplanung eine gewisse Entscheidungshilfe für die Privatwirtschaft sein, im Parlament zur Versachlichung der Haushaltsdebatte beitragen und dem Wähler verstärkt die Möglichkeit zur Einschätzung einer realistischen Regierpolitik geben.

Wenn im folgenden die Wirklichkeit mit diesen theoretischen Anforderungen an die mittelfristige Finanzplanung konfrontiert wird, geht es letztlich

darum, ob die mittelfristige Finanzplanung ein verbesserungswürdiges und -fähiges Instrument ist. Dazu wird zunächst der Ablauf des Planungsprozesses geschildert.

#### **Ablauf des Planungsprozesses**

Der Zeitplan für die Finanzplanung ist durch § 50, Abs. 3 HGrG weitgehend festgelegt. Denn danach ist der Finanzplan den gesetzgebenden Körperschaften spätestens im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorzulegen. Diese gesetzliche Regelung hat es mit sich gebracht, daß Haushaltsplanung und Finanzplanung synchron verlaufen. Die Wege trennen sich erst nach Beschlußfassung durch die Regierung. Der Haushaltsentwurf wird anschließend als Gesetzesvorlage ins Parlament gebracht, während der Finanzplan nur zur Kenntnisnahme vorgelegt wird. Wenn sich die folgende Darstellung auf den Planungsprozeß des Bundes bezieht, so deshalb, weil zum einen die Bundesländer teilweise voneinander abweichende Regelungen getroffen haben, zum anderen aber auch deshalb, weil dem Bund in gewisser Weise eine Führungsrolle zukommt.

Der Finanzplan ist vom Bundesminister der Finanzen aufzustellen und zu begründen (§ 9, Abs. 2, Satz 1 StWG). Der Finanzplan wird ebenso wie der Haushaltsplan stufenweise von unten nach oben entwickelt. Die Bundesminister melden für ihren Geschäftsbereich ihre Bedarfsschätzungen dem Bundesminister der Finanzen. Parallel zu den Anmeldungen zur Finanzplanung stellen die Ressorts mehrjährige Investitionsprogramme auf. Diese haben nach Dringlichkeit und Jahresabschnitten gegliedert die in den nächsten Jahren durchzuführenden Investitionsvorhaben zu erfassen (§ 10, Abs. 2, Satz 1 StWG).

In der Regel würden die Bedarfsmeldungen bei Aufnahme in den Finanzplan ein Ausgabevolumen mit sich bringen, das alle Finanzierungsmöglichkeiten übersteigt. Die Grenzen der realisierbaren Ansprüche werden durch die mittelfristige Zielprojektion abgesteckt. Sie ist die volkswirtschaftliche Grundlage der Finanzplanung. Die mittelfristige Zielprojektion der Bundesregierung wird vom „Interministeriellen Arbeitskreis Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ erarbeitet. Ihm gehören Experten des Statistischen Bundesamtes, der Bundesministerien und der Deutschen Bundesbank an. Zur Erstellung der mittelfristigen Zielprojektion bieten sich grundsätzlich zwei Methoden an, ein ökonomisches Modell oder ein sukzessives Annäherungsverfahren in mehreren Arbeitsgängen (Iterationsmethode). Der Arbeitskreis begnügt sich mit der weniger anspruchsvollen zweiten Methode. Die Schlüsselzahl ist die Zu-

wachsrates des Bruttosozialprodukts. In groben Zügen läuft das Verfahren wie folgt ab.

### Mittelfristige Zielprojektion

Im ersten Schritt wird eine reine Prognose erstellt. Aus der mutmaßlichen Entwicklung von Arbeitskräftepotential und Arbeitsproduktivität wird die wahrscheinliche Entwicklung des Bruttosozialprodukts abgeleitet. Die Annahme über die Entwicklung der Arbeitsproduktivität wird durch Schätzungen über die Entwicklung der Kapitalintensität und der Kapitalproduktivität über die Beziehungsgleichung:  $\text{Arbeitsproduktivität} = \text{Kapitalintensität} \times \text{Kapitalproduktivität}$  zu stützen versucht<sup>4</sup>). Diese Schätzung setzt eine Annahme über die Entwicklung der Bruttoinvestitionen voraus, die wiederum von der Einkommensverteilung abhängen usw. Die Kette soll nicht weiter fortgesetzt werden. Auch so ist schon ersichtlich: Konkrete Zahlenangaben verlangen die Überprüfung ihrer Widerspruchsfreiheit anhand der definitorischen Beziehungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Dieses Verfahren wird solange wiederholt, bis sich eine empirisch plausible und formal geschlossene Vorausschätzung von Makrogrößen ergibt.

Im zweiten Schritt wird die Zielprojektion des Staates mit den angestrebten und erreichbaren Makrogrößen (Beschäftigung, Preisniveaustieg, Wachstum des Bruttosozialprodukts, Bruttoinvestitionen, privater Verbrauch, Staatsverbrauch) erstellt. Dazu werden die Ergebnisse der Prognose mit den Zielvorstellungen konfrontiert. Unter Zugrundelegung von Annahmen über die allgemeine Wirtschafts- und Finanzpolitik erfolgen erneut formale Konsistenztests. Im Ergebnis erhält man schließlich ein konsistentes System numerischer Werte für die erwähnten Größen, die in Tabellenform veröffentlicht und in einem Begleittext erläutert werden<sup>5</sup>).

Die mittelfristige volkswirtschaftliche Zielprojektion bestimmt zugleich weitgehend den Finanzierungsspielraum der Gebietskörperschaften. Das wahrscheinlich verfügbare Steueraufkommen wird bei gegebenem Steuerrecht und bekannter Aufkommenselastizität aus den jährlichen Wachstumsraten des Sozialprodukts abgeschätzt. Außerdem wird ein Kreditfinanzierungsspielraum aus der Zielprojektion abgeleitet.

Die Ausführungen zur mittelfristigen Zielprojektion lassen zugleich die Verzahnung mit der mittelfristigen Finanzplanung deutlich werden. Denn sehen die Entscheidungen der verschiedenen

autonomen Träger der mittelfristigen Finanzplanung in ihrer Gesamtheit anders aus als die diesbezüglich unterstellten Hypothesen, muß das geschilderte Verfahren erneut durchlaufen werden. Es ist nun die Aufgabe des Finanzplanungsrates, diese erforderliche Integration in Beratungen über die mittelfristige Zielprojektion zu vollziehen. Der Koordinierungsauftrag des Gesetzgebers (§ 51, Abs. 2 HGrG) enthält im wesentlichen drei Punkte:

- Aufstellung einer einheitlichen Systematik der Finanzplanungen. Diesem Auftrag hat der Finanzplanungsrat frühzeitig entsprochen. Bereits 1968 lag eine einheitliche Systematik für die Vergleichbarkeit öffentlicher Haushalte vor.
- Ermittlung einheitlicher volks- und finanzwirtschaftlicher Annahmen für die Finanzplanungen.
- Ermittlung von Schwerpunkten für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

An die beiden letztgenannten Punkte anknüpfend, nämlich die einheitlichen Annahmen und die Ermittlung von Schwerpunkten, wird zur Erörterung von Problemen und Mängeln der mittelfristigen Finanzplanung übergegangen.

### Überforderung des Finanzplanungsrates

Da die einheitlichen volks- und finanzwirtschaftlichen Annahmen nicht einseitig von einer Ebene bestimmt werden können, muß *gemeinsam* ein Ergebnis erarbeitet werden. Das ist ein schwieriges Unterfangen, denn naturgemäß neigen die Finanzminister jeder föderativen Einheit dazu, ihre eigenen Aufgaben für am vordringlichsten zu halten, und berufen sich — erschwerend für die Beratungen — regelmäßig auf Forderungen nach einer verbesserten Steuerausstattung, d. h. nach einem höheren Anteil an der Umsatz- und Einkommensteuer.

Mit einem Blick auf die Praxis stellt man fest, daß seit 1973 keine detaillierten einheitlichen Grundannahmen für die mittelfristigen Finanzplanungen mehr verabschiedet worden sind<sup>6</sup>). Für die Jahre davor lassen sich erhebliche Abweichungen zwischen Beschluß und tatsächlichem Handeln feststellen<sup>7</sup>). Der Finanzplanungsrat kann nur Empfehlungen aussprechen, Entscheidungsträger sind letztlich nur die Regierungen.

Die dritte Aufgabe, die Ermittlung von Schwerpunkten, überfordert den Finanzplanungsrat zweifellos. Dazu wäre als Vorarbeit eine integrierte Bund/Länder-Aufgabenplanung erforderlich. Der

<sup>4</sup>) Vgl. K.-H. Raabe: Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung in der BRD, BMWI-Texte, Bonn 1969, S. 14.

<sup>5</sup>) Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1976, Bonn, Oktober 1975, S. 125 f.

<sup>6</sup>) Vgl. O.-E. Geske: Koordinierung der Finanzpolitiken von Bund, Länder und Gemeinden. Möglichkeiten und Grenzen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 55. Jg. (1975), H. 7, S. 373.

<sup>7</sup>) Eine kritische Bilanz für den Bund zieht H. G. Fabritius: Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, Hrsg. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V., H. 33, Wiesbaden 1976.

Finanzplanungsrat hat 1970 eine Arbeitsgruppe beauftragt, die Möglichkeiten einer längerfristigen Bedarfsermittlung zu untersuchen. Sie kommt in ihrem Zwischenbericht 1972<sup>8)</sup> – und danach wurde sie aufgelöst – zu dem Ergebnis, daß es keinen objektiven Maßstab für eine Rangordnung öffentlicher Aufgaben gibt. Prioritätenfeststellung ist das Ergebnis politischer Entscheidungen. Es kann bei dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland kein politisches Gremium geben, das verbindlich über die Vorrangigkeit der Aufgaben einer Ebene entscheidet<sup>9)</sup>; insbesondere können dies nicht die im Finanzplanungsrat vertretenen Fachminister sein.

### Fehlende Aufgabenplanung

Damit ist ein gravierender Mangel der mittelfristigen Finanzplanung angesprochen. Bislang ist es den Gebietskörperschaften – von Ansätzen einmal abgesehen – nicht gelungen, die bestehende Finanzplanung durch eine langfristige Aufgabenplanung zu ergänzen<sup>10)</sup>. Somit erfüllt die mittelfristige Finanzplanung die politische Programmfunktion ebenso unbefriedigend wie der Jahreshaushalt. Da die Budget- und die Finanzplanung zeitlich parallel und die Bedarfsanmeldungen von unten nach oben verlaufen, wird der Finanzplan aus dem Budget abgeleitet, statt umgekehrt.

Im Finanzplan stehen nur Ausgaben und Einnahmen. Die Ausgaben sind ein Ausdruck für die eingesetzten Arbeitsmengen und den Verbrauch an Sachmitteln, also für die Inputs, mit denen der Staat seine Leistungen erstellt. Die Erfahrungen zeigen zur Genüge, daß aus erhöhten Staatsausgaben nicht stets auf eine Erhöhung des Leistungsangebots geschlossen werden kann – und noch viel weniger auf ein erhöhtes Leistungsangebot, das dann auch von den Bürgern nachgefragt wird.

Dieses Problem ist aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bekannt. Wegen fehlender Marktpreise für öffentliche Güter werden dort ganz einfach die Inputs mit ihren Beschaffungspreisen bewertet und mit den marktpreisbewerteten Outputs der Privatwirtschaft zur Errechnung des Bruttosozialprodukts addiert.

<sup>8)</sup> Die längerfristige Entwicklung des öffentlichen Bedarfs. Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Bedarfsermittlung“ des Finanzplanungsrates, Mai 1972.

<sup>9)</sup> Vgl. B. Reissert: Politikverflechtung als Hindernis der staatlichen Aufgabenerfüllung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 56. Jg. (1976), H. 8, S. 413 ff., der dieses Problem unter dem Gesichtspunkt der gemeinsamen Aufgabenplanung anspricht.

<sup>10)</sup> Eine Integration von Finanzplanung und Aufgabenplanung ist in den Bundesländern Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen versucht worden. Vgl. Hessischer Ministerpräsident (Hrsg.): Hessen 1980, Großer Hessenplan, Landesentwicklungsplan, Wiesbaden 1970, Neudruck 1973; Landesregierung NRW (Hrsg.): Nordrhein-Westfalen – Programm 1975, Düsseldorf 1975; Niedersächsischer Ministerpräsident (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm „Niedersachsen 1985“, Stand Sommer 1973, Hannover 1973.

Die Integration von Aufgabenplanung und Finanzplanung böte zumindest einen Ansatzpunkt zur Korrektur. Die Zielvorstellungen des Planungsträgers müßten, soweit wie möglich, zuerst in Outputs statt in Ausgabekategorien formuliert werden. Die operationalisierten Ziele müßten dann unter Beachtung des ökonomischen Prinzips in Programme mit realen Inputs und diese wiederum in Ausgaben zurückgerechnet werden. Hierzu ein Beispiel aus dem Gesundheitsbereich: Ziel sei es, 20% der Behinderten wieder in das Erwerbsleben einzugliedern. Es werden Alternativprogramme mit unterschiedlichen realen Inputs aufgestellt. Das kostengünstigste wird unter Berücksichtigung der Input-Preise ausgesucht und danach in die Finanzplanung als Ausgabeposten aufgenommen. Nur ein solches Verfahren erlaubt letztlich eine Beurteilung staatlicher Ausgabefähigkeit unter Effizienzgesichtspunkten.

Natürlich wäre es ideal, wenn alle Ausgabepositionen der mittelfristigen Finanzplanung auf diese Weise hergeleitet werden könnten. Die Aufgabenplanung liegt jedoch nur in Ansätzen vor. Diese Ansätze gilt es zu entwickeln und auszubauen.

Wenn es gelingt, die angestrebten und als erreichbar angesehenen Ziele der Regierungspolitik in nennenswertem Umfange in Outputs zu messen, läßt sich damit auch die Zielprojektion verbessern. Das Beispiel aus dem Gesundheitsbereich zeigt, daß durch den Bezug auf Programme die Hypothesen über die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials und der Arbeitsproduktivität realistischer würden. Die Zuwachsrates des Bruttosozialprodukts würde mehr von unten nach oben aus ihrer Struktur entwickelt, und die Outputs würden als Indikatoren die Größe Lebensqualität besser anzeigen als es Bruttosozialproduktwerte vermögen.

### Mängel der ökonomischen Zielprojektion

Die Probleme und Mängel der mittelfristigen Finanzplanung können nicht dargestellt werden, ohne auf die ökonomische Zielprojektion einzugehen. Sie ist die Grundlage jeder anspruchsvollen, d. h. gesamtwirtschaftlich und nicht nur haushaltswirtschaftlich ausgerichteten Finanzplanung. Schwächen, Fehler und Irrtümer über ökonomische Zusammenhänge, die in der Zielprojektion entstehen, multiplizieren sich in der mehrjährigen Finanzplanung.

Wie weit hier noch Theorie und Realität, Wunsch und Wirklichkeit auseinanderklaffen, zeigt ein Vergleich der projizierten und der tatsächlichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Ohne die Bedeutung der damit zusammenhängenden Probleme herunterspielen zu wollen, kann man sich hier mit diesem Hinweis begnügen. Auch läßt sich

manches zum Informationsgehalt der bisher veröffentlichten Zielprojektionen sagen. Darauf soll nicht näher eingegangen werden. Ein Teil der Kritik würde sicher auf den Wirtschaftswissenschaftler zurückfallen. Die Aufmerksamkeit soll in eine andere Richtung gelenkt werden.

Bislang wurde nur auf die mittelfristige Zielprojektion der Bundesregierung eingegangen. Daneben werden aber auch regionalisierte Projektionen des Bruttosozialproduktes ermittelt, und zwar vom Unterausschuß „Mittelfristige Projektionen für die Bundesländer“ des wirtschaftspolitischen Ausschusses Bund/Länder beim Bundesministerium für Wirtschaft. Dadurch wird dem Verlangen der Bundesländer nach differenzierten Annahmen Rechnung getragen. Das ist zweifellos eine Verbesserung. Sie führt im Ergebnis dazu, daß die Länder nun wahlweise die gesamtwirtschaftliche, die regionalisierte oder eine eigenerstellte Projektion als Grundlage der Finanzplanung heranziehen<sup>11)</sup>. Der Koordinationsbedarf bei den regionalisierten Zielen und ihrer instrumentalen Verwirklichung geht also weit über die Beantwortung der Frage hinaus, welche Ebene zu welchem Zeitpunkt welchen Wert in die mittelfristige Finanzplanung einsetzen soll. Es geht schon mehr um die grundsätzliche Frage der „richtigen“ Zielprojektion, d. h. um das theoretische Fundament.

Wenn der Satz stimmt, daß die Gültigkeit einer Theorie an deren Prognosefähigkeit zu testen ist, haben die Wirtschaftswissenschaftler sicher eine Menge aufzuarbeiten. Nach Ansicht des Verfassers müßte in der Wirtschaftstheorie in einem stärkeren Maße der Zusammenhang zwischen Konjunktur und Wachstum herausgestellt werden. Wenn die Ursachen von Konjunkturen in den Schwankungen der Nachfrage gesehen werden, so bedeutet dies, daß die auf dieser Theorie basierenden Konjunkturprognosen nachfrageorientiert sind.

Wachstumsprognosen sind demgegenüber angebotsorientiert. Mit Hilfe von Produktionsfunktionen wird die Schätzung über die zukünftige Produktionsfaktorenausstattung in eine solche über das Produktionspotential umgerechnet. Bei Wachstumsprognosen wird üblicherweise unterstellt, daß das im Zeitablauf vorhandene Produktionspotential auf eine ausreichende Nachfrage trifft. Zur Verbesserung der mittelfristigen Zielprojektionen sollte sich das Interesse stärker auf den verbleibenden Zwischenbereich, auf das Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage in mittelfristiger Betrachtung, konzentrieren.

### Zusammenfassung

Jede Kritik, die ein einheitliches, gesamtwirtschaftliches Entscheidungszentrum — einen Einheitsstaat — gedanklich voraussetzt, ist in der Lage, vielleicht ein theoretisch geschlossenes Konzept vorzulegen, läßt aber die essentiellen Bedingungen eines föderativen Staatsaufbaus außer Betracht. Ein die föderative Struktur berücksichtigendes Konzept der Finanzplanung muß die Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen berücksichtigen, und zwar nicht nur bei der gemeinsamen Zielfindung, sondern auch bei der gleichgerichteten Anwendung der finanzwissenschaftlichen Instrumente in jeder föderativen Einheit.

Unter dem finanzwissenschaftlichen Aspekt ist der gegenwärtige Zustand der Finanzplanung in der Bundesrepublik noch keineswegs befriedigend. Die Koordinierung in der Praxis, die Einhaltung der gemeinsamen Systematik, die gleiche Periodisierung der Pläne und die gleiche Datierung der Projektionen muß erheblich verbessert werden, um zeitgerechte Aussagen zu ermöglichen. Aber auch das theoretische Defizit an ökonomischen Grundlagen (die simultane Erklärung von Angebots- und Nachfrageentwicklung) bei der Finanzplanung muß abgebaut werden.

<sup>11)</sup> Vgl. W. Schafft: Die mehrjährige Finanzplanung der Bundesländer, Hamburg 1976, S. 33 ff.

**HERAUSGEBER:** HWWA — Institut für Wirtschaftsforschung — Hamburg (Prof. Dr. Wolfgang Michalski, Prof. Dr. Heinz-Dietrich Ortlieb, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)

**REDAKTION:**

Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dr. Klaus Kwasniewski, Dipl.-Vw. Hubert Höping (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Renate Schletz, Dipl.-Vw. Klaus-peter Zanzig

**Anschrift der Redaktion:** 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

**HERSTELLUNG UND VERTRIEB:**

Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg

**Anzeigen:** Generalvertretung Dr. Hans Kiemer

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 13 vom 1. 7. 1974

**Bezugspreise:** Einzelheft: DM 7,50, Jahresabonnement: DM 80,— (Studenten: DM 30,—)

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** Otto Schwitzke, Hamburg

**Anschrift des Verlages:** 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 500

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen. Copyright by Verlag Weltarchiv GmbH.