

Erfahrungen mit mittelfristigen Finanzplanungen im Ausland

Der Erfahrungsbericht befaßt sich primär mit den USA und der Bundesrepublik Deutschland, weil vor allem für diese beiden Länder konkrete Ergebnisse hinsichtlich der Anwendung von Finanzplanungsverfahren vorliegen, während sich in vielen anderen Staaten die Finanzplanungsverfahren noch im Experimentierstadium befinden.

Sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in den USA konnten die hochgesteckten Erwartungen, die an die Einführung neuer Finanzplanungsverfahren geknüpft wurden, von der Planungsrealität nicht erfüllt werden.

Das Hauptziel „Einbettung der jährlichen Etaterstellung in einen mittelfristigen Planungsprozeß“ ist bis jetzt nicht erreicht worden. Insbesondere in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland hat sich gezeigt, daß nicht die längerfristige Perspektive, sondern im Gegenteil der Jahreshaushalt den Finanzplan dominiert. Die kurzfristige Haushaltsperspektive blieb im Vordergrund, während PPBS bzw. Finanzplan vornehmlich dokumentarische und analytische Ergänzungen, aber keine echten Entscheidungsvorgaben liefern.¹⁾

Die Ursache für dieses relativ starke Auseinanderklaffen von Anspruch an die Finanzplanung und Planungsrealität lag darin, daß einerseits die Finanzplanung als Universalinstrument zur Verwirklichung unterschiedlicher Zielsetzungen überfordert war, und andererseits die einer idealtypischen Verwirklichung entgegenstehenden Restriktionen im technischen, administrativen und politischen Bereich von den Planungsbefürwortern unterschätzt wurden.

Insbesondere erwartete man sich in der Literatur vom Übergang zur Finanzplanung die Lösung folgender Aufgaben:

- Schwerpunkt- und Prioritätenbildung, die sich an konkretisierten Zielen orientiert und diese aufgrund prüfbarer Kriterien selektiert;
- längerfristige Planung der materiellen und immateriellen Infrastruktur;

¹⁾ Vergleiche: Senf, Paul: Kurzfristige Haushaltsplanung, in: HdFw., Bd. 1, 1977, S. 421.

- Gewinnung von Information über den zukünftigen Entscheidungsspielraum als Voraussetzung für eine längerfristig akzeptable Haushaltsgebarung, z. B. durch systematische Erfassung der Folgekosten und durch mittelfristige Steuervorausschätzungen;
- frühzeitige Orientierung anderer öffentlicher Planträger und dadurch verbesserte Koordination der geplanten Maßnahmen in horizontaler und vertikaler Richtung;
- Abstimmung zwischen antizyklischer Konjunkturpolitik und mittelfristiger Aufgabenerfüllung;
- Verbesserung der Informationsgrundlage privater Entscheidungseinheiten im Hinblick auf die zu erwartenden öffentlichen Aktivitäten;
- politische Bindung der Regierung in Form eines mehrjährigen Aktionsprogrammes;
- Verbesserung der jährlichen Budgetplanung durch Einbettung in eine längerfristige Planungskonzeption;
- Versachlichung der Haushaltsdebatte, da das Parlament Informationen über die mehrjährigen Programmvorstellungen der Regierung erhält;
- Argumentationshilfe gegenüber partikulären Interessen, die mitunter im Widerspruch zu einer längerfristigen, koordinierten Betrachtung stehen.

Die praktischen Erfahrungen mit budgetären Planungsansätzen und neuen Budgetierungstechniken haben gezeigt, daß zwar einige, aber nicht alle Funktionen durch die mittelfristige Finanzplanung erfüllt werden können. Es zeigte sich nämlich, daß die Erfüllung der einzelnen von der Theorie vorgegebenen Funktionen methodisch und politisch sehr unterschiedliche Anforderungen an die Finanzplanung stellen.

Insbesondere hinsichtlich der Gewinnung von Information über den künftigen Entscheidungsspielraum und der Verbesserung der Koordination konnten Verbesserungen erzielt werden. Dies wird daher heute in der Bundesrepublik Deutschland als wichtigste Aufgabe betrachtet, die die Finanzplanung tatsächlich erfüllen kann. Bei sich abzeichnenden mittelfristigen strukturellen Entwicklungen lassen sich rechtzeitig Maßnahmen ergreifen.²⁾

²⁾ In Österreich wird diese Funktion durch die Budgetvorschau des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen zumindest intern erfüllt.

Hingegen stehen der Schwerpunkt- und Prioritätenbildung trotz unterschiedlicher Planungsansätze erhebliche Probleme in den Bereichen Bewertung, Verwaltung und Kontrolle entgegen. Auch ist es nicht möglich, über einen mittleren Zeitraum die wirtschaftliche Entwicklung mit ausreichender Genauigkeit vorherzusagen.

Neben der mangelnden Absicherung durch die Wachstumstheorie beeinträchtigen Klassifizierungsschwierigkeiten beim Investitionsbegriff und über den Planungshorizont hinausreichende Kapazitätseffekte den Einsatz der Finanzplanung als Instrument der Wachstums- und Strukturpolitik. Die Verbesserung der Informationsgrundlagen privater Entscheidungseinheiten im Hinblick auf die zu erwartenden öffentlichen Aktivitäten ist aufgrund der laufend erforderlichen Anpassungen der Zielprojektionen begrenzt.³⁾

Die starken Interdependenzen zwischen mehrjährigem Finanzplan und allgemeiner Wirtschaftsentwicklung würden grundsätzlich eine simultane Planung erfordern. Das in diesem Zusammenhang auftretende Zirkelproblem konnte bis jetzt nicht befriedigend gelöst werden.

Auch auf politischer Ebene gibt es nicht unbeträchtliche Hindernisse einer Finanzplanung. Im politischen Prozeß überwiegen kurzfristige Überlegungen, die Bereitschaft und die Möglichkeiten zur Schwerpunktsetzung sind nicht immer in ausreichendem Maße vorhanden. Wahltaktische Überlegungen lassen sich nicht zurückdrängen und vor allem Kurzprogramme nicht im vorhinein längerfristig festlegen.

Es zeigte sich auch, daß der Erfolg der Finanzplanung sehr von der politischen Abstützung der Planungsgruppe und vom Ausmaß des parlamentarischen und ministeriellen Interesses abhängt.

Durch die Finanzplanung können auch die Entscheidungs- und Machtstrukturen berührt werden. Dabei sind verschiedene Spannungsverhältnisse zwischen Exekutive, Bürokratie und Parlament feststellbar. Überdies haben die Erfahrungen in der BRD und der Schweiz gezeigt, daß eine Kooperation auf freiwilliger Basis (Budgetrichtlinien, Empfehlungen des Finanzplanungsrates) für eine Koordination der Finanzpläne der einzelnen Gebietskörperschaften nicht ausreichen. Eine Einigung auf gemeinsame Grundannahmen (Eckdaten) gelang in der BRD das letzte Mal im Finanzplan 1970 bis 1974.

³⁾ Im Rahmen der Informationsfunktion kommt unter Umständen den Wirtschaftsprogrammen der politischen Parteien wesentlich größere Bedeutung zu.

Empfehlungen über die Wachstumsrate der Budgetausgaben wurden von den nachgeordneten Gebietskörperschaften nicht beachtet (BRD). Eine zeitliche Akkordierung bei der Finanzplanerstellung konnte ebenfalls nicht erreicht werden.

Konkrete Ausgestaltungen der Finanzplanung

1. Finanzplanung als Aufgabenplanung

Die Ausgabenplanung erwies sich für die Setzung von Budgetschwerpunkten aufgrund der ihr innewohnenden Tendenz zur Fortschreibung von Ausgabenansätzen als ungeeignet (BRD). Da die Ausgabenplanung auf dem kurzfristigen Haushaltsplan aufbaute, wurde das Quoten- und Plafonddenken auf den Finanzplan übertragen.

In den meisten Ländern wurde daher zu einer Aufgaben- bzw. Programmplanung übergegangen. Eine isolierte Aufgabenplanung ohne Ressourcenbezug (BRD)⁴⁾ erwies sich jedoch als nicht praktikabel. Die Loslösung von der Einnahmenseite führte zu überzogenen Ausgabenwünschen. Organisations- und Koordinationsschwierigkeiten (Bundeskanzleramt.— Finanzministerium bzw. Wirtschaftsministerium) konnten nicht bewältigt werden. Die ursprünglich von einer Finanzplanung erwartete Prioritätsabwägung zwischen einzelnen Ausgaben-(Aufgaben-)Kategorien wird in der BRD nicht mehr vorgenommen. Ursprünglich waren Alternativen durch Kabinettsausschüsse ausgearbeitet worden. Heute versucht man, Konflikte bereits in vorgelagerten Entscheidungsgremien auszutragen und die Flexibilität für den Wirtschaftspolitiker zu erhalten. Die in der Finanzplanung enthaltenen großen Ausgabengruppen lassen einzelne Ansätze und sogar Ressortansätze im dunkeln und sind für die Erstellung der nächsten Jahresbudgets unverbindlich. Zum Teil entsprechen die einzelnen Ausgabenansätze nicht einmal den deklarierten Gesamtzielen. Sie sind mehr oder weniger Fortschreibungen von Entwicklungstendenzen.

Nur grobe Prioritäten, wie z. B. die Verlagerung des Ausgaben-schwerpunktes vom Konsum zu den Investitionen, werden durch die Finanzplanung abgestimmt.

⁴⁾ Die politische Planung (Bundeskanzleramt) war der Finanzplanung vorgeschaltet. Die Finanzplanung diente lediglich der Aufzeichnung finanzieller Grenzen.

2. Planning-Programming-Budgeting-System

Das in den USA entwickelte Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) versuchte durch einen „Zielableitungsprozeß“ aus den gesellschaftlich anerkannten Grundwerten nationale Ziele abzuleiten, sie nach der Dringlichkeit zu reihen, eine Konkretisierung vorzunehmen und sie in Programmen zu operationalisieren. Diese Systematik wirft mehr Probleme auf, als sie zu lösen vermag.⁵⁾

Für die Verwirklichung einer output- bzw. an konkreten Zielen (management by objectives) orientierten Finanzplanung stellt das Fehlen geeigneter Bewertungskriterien den entscheidenden Engpaß dar. Die Entwicklung des hierfür notwendigen Indikatorensystems befindet sich in den meisten Ländern noch im Anfangsstadium.

Das bis jetzt tragende Element der Programmbudgetierung, die Kosten-Nutzen-Analyse, weist daher erhebliche Schwachstellen auf. Die ursprünglich angestrebte Messung in Geldleistungen erwies sich als nicht praktikabel und wurde wieder aufgegeben.

Für eine Programm- bzw. Aufgabenplanung erwiesen sich nicht alle staatlichen Bereiche als geeignet. Gute Anwendungsmöglichkeiten bieten sich für technische Vorhaben und zeitlich begrenzte Projekte, die auf eine Fertigstellung zu einem bestimmten Termin zugeschnitten sind (Investitionsprogramm). Die größte Zahl der Programme in den USA standen in Verbindung mit dem Verteidigungsressort. Weiters erwiesen sich in den Ressorts Verkehr, Unterricht, Wissenschaft, Forschung, Gesundheit einzelne Teilbereiche als der Programmerstellung zugänglich.

Als Mängel dieses Systems traten folgende Erscheinungen auf:

- Mitunter Vortäuschung einer nicht bestehenden Rationalität durch das Unterschieben von Programmstrukturen.
- Gefahr eines einseitigen Expandierens von gut planbaren Bereichen auf Kosten weniger geeigneter (Ausbeutungseffekt der Planung).

Die mit ihrer Ausarbeitung verbundene hohe Personal- und Kostenbelastung impliziert eine lange Geltungsdauer der Programme. Die an der input-(ausgaben-)orientierten Finanzplanung kritisierte

⁵⁾ Bundesministerium für Finanzen, Staatliche Finanzplanung im internationalen Vergleich, Wien 1974, S. 33.

Beharrungstendenz wurde von der Programmplanung somit nicht ausgeschaltet, sondern nur auf eine andere Ebene transferiert.

Auch auf administrativer Ebene traten Probleme auf. Die Integration der Planung in die Verwaltung scheiterte u. a. daran, daß der Verwaltung ein neues System von außen aufgedrängt wurde (USA). Die Pioniere des PPBS (Wirtschaftswissenschaftler, Systemanalytiker) hatten keine Erfahrung mit dem Haushaltsverfahren der öffentlichen Hand.⁶⁾ Integrationsversuche in anderen Ländern wurden daher auf kooperativer (Schweden) bzw. freiwilliger Basis (Frankreich) mit der Verwaltung durchgeführt. Jüngste Erfahrungen in Schweden weisen jedoch darauf hin, daß mit der Kompliziertheit des Systems der Widerstand der Verwaltung ansteigt.⁷⁾

Der Mangel an geschulten Fachkräften in den Ressorts beeinträchtigte die Qualität der erstellten Programme (USA). Der mit der Ausarbeitung von Studien und Programmen verbundene erhebliche Zeitaufwand führte ebenfalls zu Qualitätsverlusten und erschwerte eine effiziente Verzahnung der Finanzplanung mit der ohnedies unter Zeitdruck erfolgenden Jahresbudgetierung (USA, BRD).

Die Schaffung von Kommunikationsbeziehungen und Informationskanälen erwies sich als nicht ausreichend für eine positive Koordinierung (BRD). Die Organisations- und Motivationsstruktur im öffentlichen Dienst (Aufstieg, Belohnung) bedingt eine möglichst hohe Ressortproduktion bei geringer interressortmäßiger Koordination.⁸⁾ Die Folge ist eine eher defensive, das eigene Interesse absichernde „Spätkoordination“. Als nicht erfolgreich erwies sich auch die Koordination über Planungsabteilungen⁹⁾ durch die Verlagerung des Planungsvorganges in eine eigene Abteilung, da diese von den relevanten Informationen der Fachabteilungen in vielen Fällen abgeschnitten waren (Isolation von anderen Fachabteilungen; BRD).

Ein zu dichtes Informationsnetz birgt wieder die Gefahr von Doppelgleisigkeiten und führt zur Verstopfung von Informationskanälen durch Detailinformationen (BRD).

⁶⁾ Wittmann, Walter: Einführung in die Finanzwissenschaft, Bd. 3, Stuttgart 1976, S. 75.

⁷⁾ Korff, Hans Clausen: Dynamische Verwaltung, in: Finanzarchiv, Bd. 37, S. 142.

⁸⁾ Jochimsen, R.: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinierungssystems der Bundesregierung in Planung VI, S. 38.

⁹⁾ Die Planungsabteilung auf Ressortebene ist von Informationen der Fachabteilungen und der Ressortspitze abhängig und dadurch nur bedingt in der Lage, eigene Projekte in Frage zu stellen.

Wille zog aus den Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland den Schluß, daß eine erfolgreiche Koordination nur auf Minister-ebene denkbar ist. Durch die Vorgabe alternativer Planungsplafonds für die einzelnen Ressorts und Abteilungen könne die politische Instanz einen Überblick über Prioritäten und notwendige Schwerpunkte gewinnen.¹⁰⁾

3. Planungssysteme mit geringerem Anspruchsniveau

Nach dem Abbruch des PPBS-Experiments in den USA im Jahr 1971 wurden neue Planungssysteme in den USA und in Frankreich entwickelt, die auf einem geringeren Anspruchsniveau eine ökonomisch-rationale Planung erreichen sollen.¹¹⁾

In diesem Zusammenhang sind zwei einander ergänzende Budgetierungstechniken zu nennen: „zero base budgeting“ als Instrument für die Regierung und „sunset budgeting“ als spezielles Instrument für das Parlament.

Der Grundgedanke des zero base budgeting besteht darin, sämtliche „Aktivitäten jeweils neu zu begründen“ (von Null zu beginnen)¹²⁾, um auf diese Weise — falls erforderlich — Prioritäten neu setzen zu können. Den Ausgangspunkt bilden kleine Entscheidungseinheiten, und das Verfahren des Budgeterstellungprozesses verläuft von „unten nach oben“ wie beim traditionellen Budgetierungsprozeß. Von den kleinen Entscheidungseinheiten werden verschiedene Alternativen im Bereich Personal, Sachaufwand und Investitionen aufgezeigt, die Aktivitäten gereiht und in mehreren Organisationsstufen nach oben aggregiert.

Das sunset budgeting hingegen bedeutet für den öffentlichen Sektor, daß verschiedene wichtige Programme zeitlich befristet werden und in mehrjährigen Abständen eine Überprüfung vorgenommen wird. Damit soll einer wachsenden Starrheit des Budgets entgegen gewirkt werden. Im Gegensatz zum zero base budgeting steht beim „Sunset“ die politische Entscheidung im Vordergrund. Den Aus-

¹⁰⁾ Wille, Eberhard: Finanz- und Aufgabenplanung, in: HdWw., Bd. 5, Stuttgart 1980, S. 600 ff.

¹¹⁾ Rürüp, B., und Färber, G., Programmhaushalte der „zweiten Generation“, in: Die öffentliche Verwaltung, 33. Jg., Heft 18, September 1980, S. 661—672.

¹²⁾ Lehner, G.: Starrheiten im Budget — Wirkungen öffentlicher Ausgaben und Einnahmen auf Mobilität und Strukturwandel, in: Wirtschaftliche Mobilität in Österreich, hrsg. von K. Aiginger, S. 149 bzw. S. 150.

gangspunkt bilden hochaggregierte Programme, und der Entscheidungsprozeß verläuft in diesem Falle von „oben nach unten“. Die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten zeigen, daß beide Verfahren nur selektiv angewendet werden können, weil wegen der großen Zahl der Einzelprogramme die ständige Überprüfung durch Verwaltung und Parlament einen zu hohen Verwaltungsaufwand verursachen würde.

Am zero base budgeting wird kritisiert, daß keine konsistente, ökonomisch rationale Politikplanung erfolgt, weil es von keinem Zielsystem ausgeht, sondern die Prioritäten nur auf politische Schlüsselentscheidungen und das subjektive Urteilsvermögen der Beamten abstellt. Der kritische Punkt des sunset budgeting wird in der Qualität der Erfolgskontrolle gesehen. Vor allem bei sozialen Leistungen ist sie schwer zu erbringen.