

Schlußfolgerungen und Empfehlungen

In der ersten Hälfte der sechziger Jahre wurde das öffentliche Haushaltswesen weltweit mit Herausforderungen konfrontiert, die mit dem Anspruch auftraten, die traditionelle einjährige, kameralistische staatliche Buchführung, ja darüber hinaus sogar die gesamte öffentliche Verwaltung zu revolutionieren.

Dabei handelte es sich einmal um den Versuch, betriebswirtschaftlich orientierte Investitions-, Planungs- und Managementverfahren (z. B. die cost-benefit-analysis) in bestimmte Bereiche der Administration der öffentlichen Haushalte zu verpflanzen. Erfolgreich war deren Anwendung etwa beim Vergleich verschiedener Infrastrukturprojekte (z. B. Staudämme) sowie von Investitionen im militärischen Bereich.

Neben dem skizzierten Versuch der Einführung privatwirtschaftlicher Rechnungsgrundsätze wäre darüber hinaus das Bemühen zu nennen, die Wirtschaftspolitik generell zu „verwissenschaftlichen“. Es handelt sich also um den Versuch, als fragwürdig erachtete kurzfristige politische Entscheidungen durch ein System „wissenschaftlich objektivierter Zielhierarchien“ zu ersetzen, die „optimale Zielkombination“ je nach Umweltsituation mit den geeigneten Mitteln (zumindest besser als in der Vergangenheit) zu verwirklichen und dabei auf die gegenseitige Abhängigkeit von Zielen und Instrumenten zu achten.

Mittlerweile werden die Versuche, unter Nutzung aller wissenschaftlichen Erkenntnisse das tatsächliche Wirtschaftsgeschehen systematisch und zielgerichtet an die erwünschte Entwicklung anzupassen, eher mit Skepsis beurteilt. Angesichts der vielfältigen globalen Probleme, die in den siebziger Jahren aufgetaucht sind und bisher nicht befriedigend gelöst werden konnten, ist die Euphorie, mit wissenschaftlichen Methoden sogar eine Feinsteuerung der Wirtschaft zu erreichen, verflogen. Es zeigte sich, daß die Finanzplanung bei weitem nicht in der Lage war, die ursprünglich in sie gesetzten Erwartungen zu erfüllen.

Diese Erkenntnis sollte jedoch nicht dazu führen, die Idee der mittelfristigen Planung des öffentlichen Haushalts endgültig aufzugeben. Um beurteilen zu können, was eine vernünftige Finanzplanung leisten kann und was nicht, muß man sich darüber im klaren sein, daß Pla-

nung immer nur ein Instrument und nie ein Ziel sein kann; daß auch dieses Planungsinstrument mit Kosten verbunden ist und abnehmende Grenzerträge aufweist.

Planung soll sich auf das Wesentliche beschränken. Planen soll man das, was für die Entscheidungsträger höchste Priorität hat.

Manche Mißverständnisse bei der Beurteilung der Qualität einer Planung und der damit im Zusammenhang stehenden Wirtschaftspolitik überhaupt können vermieden werden, wenn man sich der konstitutiven Elemente der Wirtschaftspolitik bewußt bleibt: Ihrer Zielbezogenheit, ihrer Umwelt- und Situationsgebundenheit und schließlich der richtigen Mittelwahl.

Denn aus einer mangelnden Einhaltung wirtschaftspolitischer Pläne ist nicht zwangsläufig auf eine schlechte Wirtschaftspolitik zu schließen, wenn sich die zugrundeliegenden Umweltbedingungen mittlerweile wesentlich verändert haben.

Folgt man diesen Gedanken, so zeigt sich, daß der Versuch, die bisher unbefriedigenden Planungsergebnisse durch noch detailliertere, noch langfristige, noch verbindlichere Planung zu verbessern, gerade in einer sich rasch ändernden Umwelt eher in eine Sackgasse als zu angestrebter Verbesserung führen dürfte.

Es gibt noch einen weiteren Kardinalfehler für jede mittelfristige Planung – nämlich langfristige Extrapolationen (die ja in der Praxis hinter den meisten Finanzplanungen stecken) mit einem klaren strategischen Konzept zu verwechseln: In einer sich laufend verändernden Umwelt kommt es nicht so sehr auf die Qualität der langfristigen Planung als auf die Klarheit des strategischen Denkens an. Es ist die Frage zu stellen, was in der Zukunft angestrebt wird und wie man dieses Ziel erreicht.

Die Finanzplanung für den öffentlichen Haushalt kann und soll die Entscheidungsgrundlage für die Träger der Wirtschaftspolitik verbessern. Finanzplanung hat Instrumentalcharakter und ist ein Hilfsmittel zur besseren Entscheidung, kein technokratisches Korsett von Sachzwängen, das den entscheidenden und verantwortlichen Politiker überflüssig machen kann.

Sie kann dem Politiker Hilfestellung leisten, indem sie etwa die finanziellen Folgen bereits getroffener oder zu treffender Entscheidungen durch Budgetvorschau und Folgekostenrechnung transparent macht. Sie kann dazu beitragen, Handlungsalternativen zu evaluieren, indem vom Nutzen her vergleichbare Investitionsprojekte gegeneinander abgewogen werden, und sie ist schließlich für Länder und

Gemeinden, aber auch für die betroffenen Wirtschaftsunternehmen eine wertvolle Orientierungshilfe bei der Planung ihrer Aufgabenbereiche, weil sie wichtige Hinweise und Rahmendaten liefert.

Damit dieses Instrument von der Verwaltung benützt und beherrscht werden kann, muß die staatliche Finanzplanung so einfach und kostengünstig wie möglich sein (Gebot der Verständlichkeit der Planung für die daran Beteiligten sowie der Wirtschaftlichkeit der Planung).

Welche Bereiche können und sollen geplant werden? In der betriebswirtschaftlichen Literatur wird vorgeschlagen, bei den „bottle-necks“ anzusetzen, ist es doch der „Engpaß“, der den Ablauf von Produktionsprozessen behindert. Ähnlich könnte man im Bereich der mittelfristigen Haushaltsplanung sagen, sie sollte eine Art „Rotlichtsystem“ zum frühzeitigen Erkennen von (finanziellen) Engpässen bilden sowie unerwünschte Entwicklungen der Einnahmen- und Ausgabenstruktur frühzeitig erkennen lassen. (Ein Anliegen, das ja von der Budgetvorschau des Wirtschafts- und Sozialbeirates im wesentlichen erfüllt wird.)

Ziel der Planung ist u. a. die Verbesserung der Reaktionsgeschwindigkeit der Entscheidungsträger, nicht deren Bindung an einmal getroffene Beschlüsse. Kurzfristig betrachtet, beruhen 85% aller Budgetausgaben auf bereits eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen, lediglich über 15% kann einigermaßen frei disponiert werden. In mittlerer Sicht läßt sich jedoch dieser Spielraum zweifellos durch politische Entscheidungen vergrößern.

Eine sinnvolle mittelfristige Finanzplanung ist nur dort möglich, wo eine Absichtserklärung der Wirtschaftspolitiker vorliegt, die zugrundeliegenden Zielsetzungen während des gesamten Planungszeitraumes durchzuhalten bzw. wo wesentliche Umweltänderungen nicht zu erwarten sind. Man sollte jedoch die dabei auftretenden Schwierigkeiten nicht unterschätzen. Selbst wenn bestimmte Vorfragen — nominelle oder reale, einnahmen- oder ausgabenseitige Planung usw. — geklärt sind, wird der für die Planung zuständige Minister vielfältigen Interventionen ausgesetzt sein. Denn jede Entscheidung, ob ein bestimmter Sektor überproportional — was auch immer die Meßgröße ist — wachsen soll, führt sofort zu der Frage, welche Bereiche dementsprechend unterproportional wachsen sollen. Dies kann zu Protesten der dadurch Betroffenen führen. Es wird nicht leicht sein, die hier entstehenden Konflikte zu bewältigen.

Über eine Restriktion wird aber auch eine gute Finanzplanung

nicht hinwegkommen: den Versuchen, Elemente betriebswirtschaftlicher Planungs- und Managementmethoden, wie sie in der Privatwirtschaft erfolgreich sind, in die öffentliche Haushaltsrechnung bzw. das öffentlich-rechtliche Verwaltungsgefüge einzubauen, können aus verschiedenen Gründen nur Teilerfolge beschieden sein. Bei Übertragung von Problemlösungsmodellen aus dem privaten in den öffentlich-rechtlichen Bereich sind zu bedenken: Es gibt im privatwirtschaftlichen Bereich Märkte und Kosten sowie Güterpreise als deutliche Meßkriterien des unternehmerischen Erfolges, aufgrund knapper finanzieller Ressourcen herrscht das unternehmenspolitische Diktat der Kostenrechnung, und es gibt das Risiko des Unternehmensuntergangs. Die Art der vom öffentlichen Sektor erbrachten Leistungen sowie die organisatorische Form, in der diese Leistungen angeboten werden, schränken die Möglichkeiten einer Übernahme privatwirtschaftlicher Verhaltensmuster in den öffentlichen Bereich ein. Dieser Unterschied zwischen den beiden Sphären ist sicher nur zum Teil mit Hilfe von Planungstechniken überwindbar.

Ausgehend von diesen Schlußfolgerungen, ist nach Auffassung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen die Einführung einer Finanzplanung für den Bund zu empfehlen.

Effektivität wird die Finanzplanung vor allem dann erlangen, wenn sie grundsätzlich dem Konzept einer Vorschau als mittelfristige Orientierung verpflichtet ist.

Dabei ist insbesondere eine Gliederung nach ökonomischen Kriterien anzustreben.

In den Finanzplan sollten über die derzeit angestrebte inhaltliche Ausgestaltung hinaus (vgl. S. 15) folgende Informationen aufgenommen bzw. gesondert ausgewiesen und erläutert werden:

- Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung;
- Bedeckungsvorschläge, Finanzschuldenentwicklung;
- bestehende Vorbelastungen (zumindest nach Kapiteln);
- planungsmäßige Vorbelastungen (nach Kapiteln und funktionellen Kriterien);
- budgetäre Auswirkungen von Haftungen, Sondergesellschaften, Fonds, Leasingprojekten (gegliedert nach Rechtsträgern bzw. Projekten);
- Steuereinnahmen in der Gliederung nach Gruppen;
- Dienstpostenentwicklung (etwa in der Gliederung der Beilagen A und B des Amtsbehelfes).

Da der Finanzplan nur auf einer mittelfristigen, das heißt unter Trendannahmen erstellten Prognose beruhen kann, müssen sich je nach konkreter wirtschaftlicher Entwicklung Abweichungen der Voranschläge vom Finanzplan ergeben. Bei den Abweichungen der jährlichen Budgets vom Finanzplan wären Änderungen insbesondere struktureller Art, die mit Verlagerungen der Prioritäten verbunden sind, ausführlich zu erläutern.

Die jeder Regierungsvorlage anzuschließenden Bedeckungsvorschläge sollten den Zeitraum des geltenden Finanzplanes umfassen und nach Personalaufwand und Sachaufwand gegliedert sein.

Es sollten outputorientierte Indikatoren und Effizienzkriterien in einzelnen Aufgabenbereichen (vgl. Budgetvorschau 1976—1980, S. 18 f.) entwickelt werden. Es sollte geprüft werden, inwieweit Techniken wie sunset budgeting und des zero base budgeting einen Beitrag zu größerer Effizienz der Planung leisten können.

Im Investitionsprogramm des Bundes sollte ressortweise eine Reihung der Projekte nach zeitlicher und sachlicher Priorität vorgesehen werden. Die Projektangaben sollten durch Aussagen über die durchschnittlichen jährlichen Folgekosten ergänzt werden, vor allem bei baulichen Investitionen bzw. Projekten, die einen festzusetzenden Mindestumfang überschreiten. Die Bagatellgrenze für die Aufnahme von Projekten in das Investitionsprogramm sollte als relative Größe des Ressortaufwandes in Kombination mit einer allgemeinen absoluten Mindestgrenze festgelegt werden.