

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 12

Gegenwartsprobleme
des öffentlichen Haushalts



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 12

Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1962 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1962 bei Hans Winter Buchdruckerei, Berlin SW 61
Printed in Germany

Vorwort

Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer hat in der Zeit vom 27.—29. September 1961 eine internationale verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung über „Aktuelle Probleme des öffentlichen Haushalts in der Gegenwart“ veranstaltet, an der etwa 100 Gelehrte und Praktiker des In- und Auslandes teilgenommen haben. Die beiden einleitenden Vorträge, die Kurzberichte und die Übersichten über die Diskussionsbeiträge werden in diesem Band der „Schriftenreihe der Hochschule Speyer“ publiziert, um weiterführende Arbeiten anzuregen und die erstrebte Reform des Haushaltswesens in der Bundesrepublik Deutschland zu fördern.

Die konservativen Vorstellungen der Reichshaushaltsordnung sind durch staatswirtschaftliche, staatsrechtliche, konjunkturpolitische und haushaltsrechtliche Erörterungen ebenso aufgelockert worden wie durch die Erfahrungen des In- und Auslandes auf diesem Gebiet. Dabei hat sich die Aussprache unter den Repräsentanten aus neun Nationen als recht fruchtbar erwiesen. Vielleicht werden doch noch die vom Bundesfinanzministerium zurückgehaltenen Entwürfe zur Haushaltsreform von Sachverständigen weiter entwickelt werden und zu einer Neuordnung des Haushaltswesens führen. Antizyklische Effekte werden freilich nur beim Haushaltsvollzug in Erscheinung treten; bedeutsamer werden jedoch finanz-, steuer-, arbeits- und wirtschaftspolitische Maßnahmen sowie die Politik der Notenbank sein. Ein Nationalbudget, das durch einen Funktionenplan ergänzt werden könnte, würde den Institutionenhaushalt der Ressorts im Sinne einer politischen Rangordnung der Ausgaben (und der erforderlichen Aufgaben) wirksam vervollständigen. Die Berücksichtigung der in- und ausländischen Erfahrungen über die wirtschaftlichen, rechtlichen, sozialen und administrativen Budgetfunktionen könnte einer Haushaltsreform den Weg weisen.

Die Hochschule Speyer hat durch diese Erörterungen zur Budgetreform auf ein staatspolitisch und verwaltungswissenschaftlich gleich wichtiges Problem hingewiesen, das eine Forschungsaufgabe ersten Ranges darstellt.

Speyer, den 1. Oktober 1961

Professor Dr. Dr. *Erich Becker*

Inhalt

Staatssekretär <i>Paul Skonieczny</i> , Ministerium für Finanzen und Wiederaufbau, Mainz:	
Eröffnungsansprache	9
Ministeraldirektor Prof. Dr. <i>Friedrich Karl Vialon</i> , Bundeskanzleramt, Bonn:	
Moderne Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushalts in der Bundesrepublik (außerhalb der Gesetzgebung)	13
Professor Dr. <i>Max Frank</i> , Conseiller du Cabinet, Brüssel/Belgien:	
Die Anpassung des Haushaltsrechts an die Erfordernisse der modernen Verwaltung in Belgien	57
Professor Dr. <i>Arnaldo Marcantonio</i> , Rom/Italien:	
Neue Tendenzen im italienischen Staatshaushalt	65
Dr. <i>Johannis Pieter de Loof</i> , Administrator beim Instituut voor Bestuurswetenschappen, Den Haag/Niederlande:	
Das Staatsbudget im Rahmen der antizyklischen Konjunkturpolitik ...	75
Professor Dr. <i>Rudolf Probst</i> , Bern/Schweiz:	
Die Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushalts in der Schweiz unter Berücksichtigung der dort gemachten Erfahrungen	81
Professor Dr. <i>Tashin Bekir Balta</i> , Ankara/Türkei:	
Das türkische Haushaltssystem und seine Reformtendenzen	91
Dr. <i>Friedrich Markull</i> , Direktor im Sekretariat der Ministerräte der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel/Belgien:	
Probleme der Haushalte der Europäischen Gemeinschaften	95
Regierungsassessor a. D. <i>Elmar Breuckmann</i> , Wissenschaftlicher Assistent an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer:	
Bericht über die Diskussionsbeiträge zum Arbeitsthema „Moderne Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushalts (außerhalb der Gesetzgebung)“	101
Professor Dr. <i>Lado Vavpetič</i> , Ljubljana/Jugoslawien:	
Die wesentlichen Merkmale des jugoslawischen öffentlichen Haushaltes	109
Finanzminister a. D. Professor Dr. <i>Paul Senf</i> , Saarbrücken:	
Probleme der Gliederung des öffentlichen Haushalts (nach funktionalen und ökonomischen Gesichtspunkten)	127

<i>Gaston Illegems</i> , Inspecteur général des Finances et Chef de Cabinet Adjoint du Ministre, Ministère des Finances, Brüssel/Belgien:	
Versuch eines internationalen Vergleichs	143
<i>Professor Dr. Gaetano Stammati</i> , Generaldirektor im Ministero delle Partecipazione Statali, Rom/Italien:	
Der Stand der Haushaltsreform in Italien	149
<i>Dr. Johannis Pieter de Loof</i> , Administrator beim Instituut voor Bestuurswetenschappen, Den Haag/Niederlande:	
Die organisatorische, funktionelle und wirtschaftliche Klassifikation des Haushaltsplanes der Niederlande	161
<i>Dr. Maurice Heimann</i> , Chef des Eidgenössischen Kassen- und Rechnungswesens, Bern/Schweiz:	
Die Gliederung des öffentlichen Haushaltes in der Schweiz	167
<i>Professor Dr. Tashin Bekir Balta</i> , Ankara/Türkei:	
Gliederung des öffentlichen Haushaltes	175
<i>Regierungsassessor a. D. Elmar Breuckmann</i> , Wissenschaftlicher Assistent an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer:	
Bericht über die Diskussionsbeiträge zum Arbeitsthema „Probleme der Gliederung des öffentlichen Haushaltes (nach funktionalen und ökonomischen Gesichtspunkten)“	177

Eröffnungsansprache

Von Paul Skonieczny

Wissenschaft und Praxis bewegt seit vielen Jahren der Gedanke, das geltende Haushaltsrecht in Bund und Ländern zu reformieren. Im Gegensatz hierzu steht, so könnte man glauben, die Meinung des Gesetzgebers, der an der Frage einer Novellierung der Reichshaushaltsordnung bisher scheinbar achtlos vorübergegangen ist. So kommt es, daß die Entwicklungsstufen des jährlichen Haushaltsgeschehens: Vorbereitung, Aufstellung, Beratung und Beschlußfassung durch den Gesetzgeber, Durchführung und Kontrolle noch heute im wesentlichen nach Gegebenheiten und Anforderungen einer längst vergangenen Zeit ablaufen. Zwar haben die jährlichen Haushaltsgesetze bis zu einem gewissen Grade das materielle Haushaltsrecht an die dringendsten Bedürfnisse der Gegenwart anzupassen versucht. Jedoch jedem Kundigen ist klar, daß auf diesem Wege eine echte Haushaltsreform nicht herbeigeführt werden kann. Eingriffe in die Reichshaushaltsordnung durch jährliche Haushaltsgesetze können nur Flickwerk sein. Darüber hinaus begünstigen sie die Zersplitterung des Haushaltsrechts und gefährden die Rechtseinheit, an deren Aufrechterhaltung angesichts der engen Verzahnung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden — man denke nur an die verschiedenen Formen des Finanzausgleichs — ein dringendes Bedürfnis besteht.

Die Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 beruht noch weitgehend auf den Vorstellungen der Zeit vor dem 1. Weltkrieg. Die Aufgaben und Ausgaben der öffentlichen Hand sind seitdem in ungewöhnlichem Maße gewachsen. Die öffentliche Finanzpolitik beeinflußt infolgedessen in einem früher nicht für möglich gehaltenen Ausmaß die allgemeine Volkswirtschaft. Öffentliche und private Haushalte sind in eine stärkere gegenseitige Abhängigkeit geraten.

Unser geltendes Haushaltsrecht ist bis heute von diesem entscheidenden Strukturwandel kaum berührt worden. Daraus ergeben sich Mängel und Unzulänglichkeiten. Und es verwundert niemanden, daß unter diesen Umständen auch *die äußere Technik* der Haushaltserstellung nicht mehr recht befriedigt.

1. Nachteile, die sich aus der Überlastung der Parlamente durch das Haushaltsgeschehen ergeben

Die ständig zunehmenden staatlichen Aufgaben haben die Haushaltspläne nicht nur im Gesamtvolumen anschwellen, sondern auch in den Einzelpositionen immer vielseitiger und unübersichtlicher werden lassen. Die Beanspruchung der an der Aufstellung der Haushalte Beteiligten: Parlamente, Kabinette, Finanzminister, Ressorts und Rechnungshöfe ist damit erheblich angewachsen.

Die Verantwortung der Parlamente für *das gesamte Haushaltswerk* mit all seinen Einzelheiten muß notwendigerweise zu Überbeanspruchungen führen. Dabei kann es nicht ausbleiben, daß die Überbetonung von Einzelfällen zuweilen den Blick für das Wesentliche und Entscheidende, den Gesamtzusammenhang, trübt. Hinzu kommt, daß die Überforderung mit Details nicht selten die rechtzeitige Verabschiedung des Haushalts in Frage stellt. Trotz frühzeitiger Vorbereitung ist z. B. der Bundeshaushalt der letzten Jahre immer erst mit mehrmonatiger Verspätung verabschiedet worden. Der mögliche Einwand, daß es an den Parlamenten selbst liegt, inwieweit sie sich mit zeitraubenden und unwesentlichen Einzelfragen befassen, berücksichtigt nicht die tatsächlichen Gegebenheiten des politischen Lebens.

Eine Beschränkung der politischen Führungsorgane auf die ihrer Bedeutung entsprechenden zentralen Aufgaben von politisch und finanziell ausschlaggebendem Gewicht wird wohl nur durch eine *Neugliederung* der Haushalte erreicht werden können. Das wäre in der Weise möglich, daß das gesamte Haushaltswerk in mehrere Planungsstufen aufgliedert wird, etwa in einen nach funktionellen Maßstäben aufzustellenden Gesamtveranschlagungsplan, der von den Parlamenten zu prüfen und zu beschließen wäre, und in nachgeordnete Finanz- oder Wirtschaftspläne — oder wie man sie sonst bezeichnen mag —, die die Fülle der Einzelpositionen enthalten und der alleinigen Verantwortung der Exekutive überlassen werden.

2. Unbeweglichkeit der Haushaltspläne

Wie bereits eingangs kurz hervorgehoben, übt die öffentliche Finanz- und Haushaltspolitik zufolge ihrer außerordentlichen Beanspruchung des Sozialprodukts einen entscheidenden Einfluß auf die Volkswirtschaft aus. Es wird daher mit Recht gefordert, daß sie in besonderem Maße auf die Bedürfnisse des privaten Wirtschaftslebens Rücksicht nimmt. In Zeiten hohen Beschäftigungsstandes soll sie in der Ausgabenbemessung zurückhaltend sein, bei drohender Stagnation und Gefährdung aus-

reichender Beschäftigung soll sie möglichst in vermehrtem Umfang Aufträge an die Wirtschaft vergeben. Sie soll auf lokal und jahreszeitlich bedingte Sonderverhältnisse Rücksicht nehmen, sie soll z. B. ihre Bauaufträge in die Wintermonate verlegen, konjunkturell benachteiligte Gebiete oder Branchen besonders fördern u. a. m.

Um diesen und ähnlichen Anforderungen in wünschenswertem Maße und in der erforderlichen Schnelligkeit Rechnung tragen zu können, wäre eine Auflockerung des geltenden Haushaltsrechts erwünscht. Die heute bestehende starre Bindung an die Haushaltspläne ist einem antizyklischen Verhalten der öffentlichen Hand hinderlich. Die Aufstellung der Haushaltspläne beginnt bereits 9—10 Monate vor Anfang des Rechnungsjahres. Die konjunkturelle Entwicklung muß folglich für einen Zeitabschnitt von etwa 20 Monaten im voraus beurteilt werden. Es ist ein schwieriges und risikobeladenes Unterfangen, die *Haushaltseinnahmen* für einen so langen zukünftigen Zeitraum auch nur einigermaßen zutreffend vorzuschätzen. Ebenso schwierig ist aber die richtige Akzentsetzung für ein konjunkturgerechtes Verhalten der öffentlichen Hand in der *Ausgabepolitik*. Die starre Bindung an die Haushaltspläne läßt auch nur wenig Spielraum für ihren konjunkturgerechten *Vollzug*. Das gegenwärtige Haushaltsrecht kann dazu führen, daß konjunkturpolitische Finanzmaßnahmen, die im Augenblick ihrer Beschlußfassung richtig waren, im Stadium des Vollzugs bereits überholt sind, weil die ihnen zugrunde liegenden Gegebenheiten nicht mehr vorhanden sind.

Halten die Regierungen Abweichungen vom Haushaltsplan für erforderlich, haben sie einen Nachtragshaushalt zu fertigen und im Parlament einzubringen. Da seine Aufstellung sich nach den Grundsätzen des „Haupthaushaltsplanes“ richtet, haften ihm auch die gleichen bereits aufgezeigten Mängel an. Ohne formelle Änderung des Haushaltsplanes können Haushaltsüberschreitungen nach dem geltenden Haushaltsrecht nur ausnahmsweise bei Vorliegen eines unabweisbaren und unvorhersehbaren Bedürfnisses vorgenommen werden. Diese Möglichkeit, die sich aus § 33 der Reichshaushaltsordnung ergibt, ist vom Standpunkt der Praxis gesehen zu eng. Das führt dazu, daß die Verwaltung unter Berufung auf die genannte Bestimmung zuweilen zu Maßnahmen gezwungen ist, bei denen man Zweifel haben kann, ob sie die vom Gesetzgeber geforderten strengen Voraussetzungen tatsächlich erfüllen.

3. Erschwerung des Jahresabschlusses

Schließlich erscheinen auch die Vorschriften der Reichshaushaltsordnung über den *Abschluß* des Haushaltsjahres in wesentlichen Punkten nicht mehr zeitgemäß. Es gilt dies z. B. für die Bestimmung des § 75, nach der der Fehlbetrag eines Rechnungsjahres in den Haushaltsplan