

**Schriften der Forschungsstelle für Staats- und
Kommunalwirtschaft e. V. in Wiesbaden / Neue Folge**

Herausgeber Dr. Friedrich von Dungen

Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung

Vorträge, gehalten auf der Tagung für
Rationalisierung, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit
in Wiesbaden, 23. — 25. Januar 1953



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung

**Schriften der Forschungsstelle für Staats- und
Kommunalwirtschaft e.V. in Wiesbaden**

Neue Folge

Herausgeber Dr. Friedrich von Dungern

Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung

Vorträge, gehalten auf der Tagung für
Rationalisierung, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit
in Wiesbaden, 23. — 25. Januar 1953



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
Verlag Duncker & Humblot Berlin-Lichterfelde
Gedruckt 1953 bei Alfa-Druck, Berlin W35

Vorwort

Die Forschungsstelle für Staats- und Kommunalwirtschaft hat am 23., 24. und 25. Januar 1953 in Wiesbaden eine Tagung für Rationalisierung, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung veranstaltet. Die Tagung wurde durch eine Ansprache des Staatssekretärs im Hessischen Finanzministerium Dr. Lauffer eröffnet. Sie erhielt besonderes Gewicht durch einen Vortrag des Staatssekretärs des Bundesministeriums der Finanzen Dr. Alfred Hartmann aus Bonn.

Die Vorträge behandelten im weiteren

- A. Fragen des öffentlichen Haushalts,
- B. Fragen der Kontrolle der Ausgaben,
- C. den betriebswirtschaftlichen Aspekt der öffentlichen Verwaltung,
- D. die soziologischen Zusammenhänge.

Von verschiedenen Seiten wurde am Schluß der Tagung und danach der Wunsch geäußert, die Vorträge im Wortlaut zu erhalten. Die Forschungsstelle für Staats- und Kommunalwirtschaft entspricht diesem Wunsche umso lieber, als es sich um die erste etwas umfassendere Tagung mit dem Thema der Sparsamkeit handelt und sie es als ihre Aufgabe betrachtet, weitere Kreise mit den Bemühungen um Sparsamkeit bekannt zu machen. Dieses Aufgabengebiet ist so groß, daß auch eine mehrtägige Tagung keineswegs alle, sondern zunächst nur die wichtigsten Teile berühren konnte. Dabei mußten die allgemeinen und grundsätzlichen Fragen in den Vordergrund gestellt werden. Die Forschungsstelle hofft, daß es gelungen ist, einen Einblick in das große Gebiet der Staatswirtschaft zu geben und Behörden, Beamtenschaft, Parlamenten und Instituten eine Anregung zu weiterer Arbeit zu geben.

Inhalt

Vorwort	5
Einleitung, Ministerialrat a. D. Dr. Fr. v. D u n g e r n , Wiesbaden	9
I. 1. Staatssekretär Dr. Alfred Hartmann, Bonn. Finanzielle Grundprobleme	15
II. Öffentlicher Haushalt	
2. Professor Dr. Abram Mey, Amsterdam. Wirtschaftliche Kostenrechnung und vermögensrechtliche Staats- buchhaltung	23
3. Ministerialrat Dr. Friedrich Karl Vialon, Paris. Haushaltsgestaltung im Europäischen supranationalen Bereich	45
4. Professor Dr. Armin Spitaler, Köln. Besoldung und Haushalt	67
III. Kontrolle	
5. Präsident Franz Haaser, Frankfurt a. M. Rechtsgrundlagen und Aufgaben der Kontrolle der öffentlichen Haushaltsführung	81
6. Conseiller référendaire à la Cour des Comptes Francis R a i s o n , Paris. Einschränkung der Ausgaben und Reformen der Verwaltung in Frankreich	99
7. Ursula K. Hicks, M. A. Nuffield College, Oxford. Die Kontrolle der öffentlichen Ausgabenwirtschaft	105
IV. Wirtschaftlichkeit	
8. Professor Dr. Konrad Mellerowicz, Berlin. Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung	125
9. Professor Dr. Karl Schwantag, Mainz. Betriebswirtschaftliche Aspekte der öffentlichen Ausgaben. Kor- referat	149
V. Soziologische Gesichtspunkte	
10. Professor Dr. Corrado Gini, Rom. Finanzielle Schwierigkeiten und ökonomische Entwicklung	163

Einleitung

Von Friedrich von D u n g e r n

Die Überlegungen der Einzelnen wie die öffentlichen Diskussionen sind im starken Maß von dem Thema der Steuern und Abgaben an die öffentliche Hand erfüllt. Beim Einzelnen wird erörtert, mit welcher Steuerlast er zu rechnen hat, welche Abzüge beantragt werden können, welche Anlagen nach der Gesetzgebung steuerbegünstigt sind, welche Rechtsform die zweckmäßigste ist, welcher Standort steuerlich vorteilhaft erscheint usw. Umgekehrt müssen wir für den Staat und andere Gemeinwesen überlegen, welche Steuereinnahmen zu erwarten sind, welche neuen Steuerquellen sich erschließen lassen, wie das Absinken einer Steuereinnahme zu vermeiden ist und dgl. Die wirtschaftende Welt zerfällt in zwei große Gruppen: solche die Steuern zahlen und solche, die Steuern empfangen. Wer Steuern bezahlt, gehört zum privaten Sektor, wer Steuern empfängt, gehört zum öffentlichen Sektor.

Sprechen wir von dem öffentlichen Sektor, dann handelt es sich in der Regel um die Einnahmen. Das ist aber nicht der einzige Grund, weshalb uns die Wirtschaft des öffentlichen Sektors interessiert. Jedes Wirtschaften besteht in planvoller rationeller Arbeit, um Einnahmen und Ausgaben miteinander in Einklang zu bringen und um mit den verfügbaren Mitteln auszukommen und jedenfalls einen Fehlbetrag zu vermeiden. Wohlgermerkt, nicht die abstrakte, vom Menschen absehende Wirtschaft, (*oeconomia*), ist gemeint, die im Tausch auf dem Markt ihrem Gleichgewicht zustrebt und dem Gesetz von Angebot und Nachfrage unterliegt, bis zu ihren neueren mathematischen Konstruktionen, auch nicht die Wirtschaft, die mit Hilfe von Kapital, menschlicher Arbeit und den Reichtümern des Bodens neue Werte schafft, produziert oder herbeischafft, den Verkehr bewältigt, Handel treibt, interessiert uns hier, sondern das Wirtschaften, in der früheren Ausdrucksweise nicht die *oeconomia publica*, sondern die *oeconomia cameralis*, das Wirtschaften der öffentlichen Hand, das sich vor allem in den Ausgaben äußert.

Die Ausgaben der öffentlichen Hand bilden das Hauptthema der Arbeit unserer Forschungsstelle für Staats- und Kommunalwirtschaft. Sie bildeten auch das Thema der Tagung für Rationalisierung, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung in Wiesbaden.

Sparsamkeit

Sparsam und wirtschaftlich sollen öffentliche Gelder verwaltet werden, das ist als Grundsatz in verschiedenen Gesetzen festgestellt. Es gehört zum Beamtenethos. Angesichts der dauernd im Gang bleibenden alljährlich wiederkehrenden Haushaltsverhandlungen ist es den Beamten in Fleisch und Blut übergegangen. Es kann nicht ohne Bedeutung sein, daß beide Worte, sparsam und wirtschaftlich, stets zusammen genannt werden. Synonym, d. h. gleichbedeutend sind sie nicht. Wohl aber soll das eine das andere noch bekräftigen. Man meint immer Wirtschaftlichkeit, möchte aber das wichtige Wort „sparsam“ nicht weglassen. Versuchen wir eine Analyse, dann ergibt sich zunächst, daß unter Sparsamkeit im öffentlichen Sektor keineswegs dasselbe verstanden wird wie im privaten Sektor. Privat heißt sparen: zurücklegen, auf die hohe Kante legen, für Notfälle, für das Alter, für den Kauf eines Autos oder eines Hauses Geld ansammeln, also in der Gegenwart sich etwas versagen, ein Opfer bringen, um es in der Zukunft zu besitzen und verwenden zu können. Da mit dem Sparen ein Opfer verbunden ist, bezeichnet man es als eine Tugend.

Im Staat ist es anders. Er soll überhaupt nicht zurücklegen. Das wäre ja thesaurieren, nicht eine Tugend, sondern ein Fehler. Für den Beamten als Repräsentanten des Staates kann es ein Opfer sein, wenn er zu Fuß geht, statt ein amtliches Auto zu benutzen. In der Regel aber ist für ihn die Sparsamkeit durchaus kein Opfer, denn es handelt sich nicht um sein Geld, und wenn er einen Antrag aus Sparsamkeit ablehnt, dann muß der Antragsteller das Opfer bringen nicht der Beamte, für den sogar noch eine zusätzliche Arbeit fortfällt und der annehmen kann, er mache sich durch seine Zurückhaltung in seiner Behörde beliebt. Manchmal ist es auch reiner Bürokratismus, im besten Sinne natürlich: Das Amt steht ihm höher als der Mensch.

Das sind die Unterschiede des Sparens in den beiden Sektoren. Gleich oder doch ähnlich sind die Mittel des Sparens in beiden Fällen. Die Mittel bestehen:

a) im Ablehnen, Nichtbewilligen, Erledigen und Ausschalten einer Bewilligung, Unterstützung oder Zusage, schließlich sogar im Nichterfüllen einer vielleicht wichtigen Aufgabe. Im Grunde eine recht geistlose Angelegenheit.

Wirtschaftlichkeit

b) in der Wirtschaftlichkeit, d. h. sorgfältigem Planen, genauester Überlegung und geordnetem rationellem Verfahren. Öffentliche Mittel sind immer knapp, jedenfalls sollten sie immer knapp sein, damit das Gleichgewicht nicht gestört wird, also auch nicht ein Überschuß entsteht. Und knappe Mittel müssen auf das Sorgfältigste eingeteilt und

nur mit Vorsicht und Überlegung ausgegeben werden. Das ist keine geistlose, sondern unter Umständen eine sehr geistvolle Angelegenheit, jedenfalls eine schwierige Arbeit. Sie ist doppelt schwierig, weil der Beamte mit ganz verschwindenden Ausnahmen nichts davon gehört hat, wie man es machen kann, welche Hilfsmittel bestehen. Es gibt dafür keinen Unterricht, keine Prüfung, es gibt auch kein Lehrbuch — so gut wie nichts.

Die alten deutschen Kameralisten wollten zeigen, in welcher Weise der Staat wie von einem guten Hausvater zu verwalten sei.¹ Sie wollten die Erkenntnis gewinnen von den Regeln, die dazu dienen, „die Staatsbedürfnisse mit dem geringsten und zweckmäßigsten Aufwand zu befriedigen“. Davon „unterscheide sich die Finanzwissenschaft wie das Ganze von einem Teil“.² In diesem Sinn zog als einer der letzten Pölitz³ noch einmal grundrißartig die letzte Summa des Kameralismus (Tautscher). Danach herrschte auch in Deutschland die Auffassung von Adam Smith, D. Ricardo und Jean B. Say vor und übte auf die Beamten, wie sich zeigen läßt, eine gewaltige Wirkung aus. Es war die Lehre von der selbsttätig immer dem Gleichgewicht zustrebenden, abstrakten Wirtschaft, die in Deutschland wie überhaupt in der Welt aufgenommen wurde und von Engländern und Franzosen weitergebildet, als klassische Lehre bezeichnet wird, eine *oeconomia publica*, die das 19. Jahrhundert beherrscht und auch bei uns fortgebildet wurde. Sie hat die Entwicklung mächtig gefördert, nebenbei aber die gerade in Deutschland gepflegte *oeconomia cameralis* beiseitegeschoben. Auch Deutschland hatte im vergangenen Jahrhundert ausgezeichnete Nationalökonomien, aber keine eigene nationalökonomische Theorie wie vorher. Die Lehre von dem geringsten und zweckmäßigsten Aufwand trat zurück.

Wir können bei Schmalenbach in der dynamischen Bilanz nachlesen, wie die Lehre von der Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor zuerst entwickelt und gepflegt worden ist, bis sie zurücktrat und nur noch ein kleines Wort übrigblieb. Noch durch mehrere Generationen nannten sich die Studierenden *stud. jur. et cam.*, wenn sie andeuten wollten, daß sie sich dem Beruf des Verwaltungsbeamten zu widmen gedachten. Erst im 20. Jahrhundert trat dann nun wieder unter Führung deutscher Universitäten die Lehre von der Wirtschaftlichkeit im privaten Sektor hervor. Es ist die Betriebswirtschaftslehre, der die private Wirtschaft soviel zu verdanken hat.

¹ Anton Tautscher, Die Staatswirtschaftslehre des Kameralismus, Bern, 1947, S. 27.

² Friedrich Ludwig Walther, Versuch eines Systems der Kameralwissenschaft, Gießen, 1789. S. 4 ff.

³ K. W. L. Pölitz, Grundriß für enzyklopädische Vorträge über die gesamten Staatswissenschaften, 1825.