

# Probleme der Haushalts- und Finanzplanung

Von

Willi Albers, Wilhelmine Dreißig,  
Herbert Fischer-Menshausen, Friedrich Mengert,  
Fritz Neumark, Alois Oberhauser, Paul Senf

Herausgegeben von Heinz Haller



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1969

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 52**

SCHRIFTEN  
DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 52

---

Probleme der  
Haushalts- und Finanzplanung



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1969

# Probleme der Haushalts- und Finanzplanung

Von

Willi Albers, Wilhelmine Dreißig,  
Herbert Fischer-Menshausen, Friedrich Mengert,  
Fritz Neumark, Alois Oberhauser, Paul Senf

Herausgegeben von Heinz Haller



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1969

Alle Rechte vorbehalten

## Vorwort

Dieser Band enthält die Referate, die auf den Tagungen des Ausschusses für Finanzwissenschaft der „Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Socialpolitik“ in Mainz (1966), Münster (1967) und Innsbruck (1968) zum Fragenkreis Haushaltsrechtsreform, Haushaltsgestaltung und Finanzplanung gehalten worden sind.

Der Ausschuß hat bereits früher „Probleme des öffentlichen Budgets“ behandelt und darüber einen Band vorgelegt (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 31, hrsg. v. H. Jecht). Er hat wegen der Bedeutung und Aktualität der Problematik die Diskussion wieder aufgenommen und insbesondere die konjunkturpolitischen und längerfristigen Planungsaspekte miteinbezogen.

Angesichts der gesetzgeberischen Entwicklung in diesen Jahren mußten einige Beiträge durch entsprechende Ergänzungen auf den neuesten Stand gebracht werden. Dies ist jeweils von dem betreffenden Autor vermerkt.

Es wäre erfreulich, wenn die Beiträge dieses Bandes dort, wo die Dinge noch im Fluß sind, bei den Beratungen über gesetzgeberische Entscheidungen Beachtung finden würden; doch der Ausschuß sah es nicht als seine Aufgabe an, Ratschläge zu erteilen, vielmehr war er um die Gewinnung grundsätzlicher Erkenntnisse bemüht.

*Der Herausgeber*



## Inhaltsverzeichnis

Probleme des Haushaltsausgleichs	
Von Prof. Dr. <i>Wilhelmine Dreissig</i> , Berlin .....	9
Grundgedanken des Gutachtens über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland	
Von Prof. Dr. Dr. h. c. Dr. h. c. Dr. h. c. <i>Fritz Neumark</i> , Frankfurt/Main	41
Statistische Untersuchungen zur Gemeindefinanzreform	
Von Leitendem Regierungsdirektor <i>Friedrich Mengert</i> , Wiesbaden ....	50
Mittelfristige Finanzplanung und Haushaltsrecht	
Von Ministerialdirektor a. D. <i>Herbert Fischer-Menshausen</i> , Hamburg..	56
Haushaltsrechtliche Grundlagen und elastische Durchführung einer konjunkturgerechten Finanzpolitik	
Von Prof. Dr. <i>Willi Albers</i> , Heidelberg .....	77
Die konjunkturpolitische Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften und ihre finanz- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen	
Von Prof. Dr. <i>Alois Oberhauser</i> , Freiburg .....	111
Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz	
Von Prof. Dr. <i>Paul Senf</i> , Saarbrücken .....	143





# Probleme des Haushaltsausgleichs

Von *Wilhelmine Dreißig* (Berlin)

## Vorbemerkung

*Bei der nachstehenden Veröffentlichung handelt es sich um ein Referat, das am 6. Juni 1966 gehalten wurde. Es wurde für die Drucklegung inhaltlich nicht wesentlich geändert, abgesehen von gewissen Ergänzungen, die zur Verdeutlichung notwendig erschienen.*

*Der ursprüngliche Text des Referats wurde dabei weder an die im Jahre 1967 erlassenen Rechtsvorschriften, insbesondere das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstum der Wirtschaft noch an die im Jahre 1968 von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwürfe zur Reform des Haushaltsrechts angepaßt. Es erschien vielmehr angezeigt, auf die bereits vorgenommenen bzw. in Aussicht stehenden Änderungen der Vorschriften über den Haushaltsausgleich und alle weiteren mit diesem in Zusammenhang stehenden Regelungen in einem Nachwort gesondert einzugehen. Dies bot einmal die Möglichkeit darzulegen, welche der im Referat empfohlenen Änderungen inzwischen bereits gegenstandslos geworden sind oder gegenstandslos werden, falls die sich in der parlamentarischen Behandlung befindenden Gesetzentwürfe in der vorliegenden Form verabschiedet werden sollten. Zum anderen konnte in diesem Nachwort darauf hingewiesen werden, welche m. E. berechtigten Wünsche bei der Konzeption der geplanten Haushaltsrechtsreform noch offen geblieben sind.*

## Einleitung

Mit dem Thema „Haushaltsausgleich“, das nach der Beschlußfassung auf der vorjährigen Sitzung die Beschäftigung mit dem Problemkreis der Haushaltsrechtsreform einleiten soll, greift der Ausschuß die Diskussion um Fragen des öffentlichen Budgets wieder auf, nachdem er sie im Jahre 1961 abgebrochen hatte. Es läßt sich daher nicht vermeiden, auf einiges von dem, was im Jahre 1960 in Wiesbaden und Köln erörtert wurde, wieder zurückzugreifen<sup>1</sup>. Zum Aufbau des Referats ist folgendes

---

<sup>1</sup> Vgl. Probleme des öffentlichen Budgets, hrsg. v. H. Jecht, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 31, Berlin 1964.

zu bemerken: Im ersten Teil werden einige Vorschriften des deutschen Haushaltsrechts behandelt, soweit sie sich auf die Haushalte des Bundes und der Länder beziehen. In diesem Zusammenhang wird — an Hand von Beispielen — dargetan, wie diese Vorschriften in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg angewendet und welche Erfahrungen dabei gemacht wurden. Im zweiten Teil soll nachgewiesen werden, aus welchen Gründen diese Vorschriften den Erkenntnissen der neueren Finanztheorie nicht mehr Rechnung tragen, wobei namentlich auf die Frage der „kompensatorischen“ Budgetfunktion, d. h. auf den Beitrag, den der öffentliche Haushalt zum Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen leisten kann, einzugehen sein wird. Schließlich wird in einem weiteren Teil versucht, Vorschläge für eine Änderung des geltenden Haushaltsrechts zu entwickeln.

### I. Grundzüge des deutschen Haushaltsrechts

Aus der Vielzahl der haushaltsrechtlichen Gesetze werden in diesem Zusammenhang nur die folgenden behandelt:

Das Grundgesetz, soweit es Finanzbestimmungen enthält (GG)

Die Reichshaushaltsordnung (RHO)

Die Reichsschuldenordnung (RSchO)

Die Haushaltsrechtlichen Vorschriften, die — zur Ergänzung oder Änderung der RHO — in den jährlichen Haushaltsgesetzen enthalten sind.

Auch diese Gesetze werden nur hinsichtlich *bestimmter* Regelungen berücksichtigt, nämlich der Vorschriften über

1. Den Haushaltsausgleich
2. Die Aufteilung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt
3. Den Zweck der Kreditaufnahme
4. Den sog. Sollabschluß
5. Die Auslaufperiode.

Streng genommen gehen die Punkte 2 bis 5 über die engere Fragestellung des Themas hinaus. Sie lassen sich jedoch (wie noch zu zeigen sein wird) nicht von ihm trennen.

Die diesen Vorschriften zugrunde liegenden Vorstellungen lassen sich wie folgt kennzeichnen: Sie sind weitgehend an dem orientiert, was für den privaten Sektor der Wirtschaft als vernünftig angesehen werden kann. So ist die Forderung nach einem ausgeglichenen Etat aus dem soliden Grundsatz zu erklären, daß der Einzelhaushalt wenigstens auf die Dauer nicht mehr ausgeben soll, als er einnimmt. Der „werbende

Zweck“ der Kreditaufnahme sowie die Einteilung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt resultieren letztlich aus erwerbswirtschaftlich orientierten Verschuldungsgrundsätzen, und der Sollabschluß hängt mit einer puristisch betriebswirtschaftlichen Zurechnungslehre zusammen. Ferner wurde unterstellt, daß die private Ersparnis die einzige Kreditquelle für die Privatwirtschaft *und* für den Staat bilde, eine Verschuldung des Staates also in der vollbeschäftigten Wirtschaft, von der ausgegangen wurde, die private Kreditaufnahme und damit die private Investition beeinträchtigen müsse. Da allein die private Investition als „produktiv“ angenommen wurde, war es verständlich, daß die Kreditaufnahme des Staates meist als unerwünscht angesehen und eine volle Steuerdeckung der staatlichen Ausgaben gefordert wurde, es sei denn, daß der Staat selbst ertragbringende, d. h. „produktive“ Objekte finanziere<sup>2</sup>. Die spätere Ausdehnung des Produktivitätsbegriffes auf staatliche Investitionen schlechthin, die durch die Autoren der deutschen „Finanzklassik“<sup>3</sup> vorgenommen wurde, hat zwar die Zulässigkeit der staatlichen Kreditaufnahme erweitert, gleichzeitig jedoch die Objektbezogenheit der Deckungsgrundsätze in das Haushaltsrecht eingeführt.

Diese kurzen Bemerkungen mögen an dieser Stelle genügen. Darauf, daß die meisten dieser Annahmen überholt sind und sich das Verständnis der Aufgaben der Finanzwirtschaft geändert hat, wird später einzugehen sein. Hier ist einleitend lediglich festzustellen, daß der erstrebte Zweck der Vorschriften nicht erreicht wurde, sondern daß mit ihnen häufig eine „Solidität“ des öffentlichen Haushalts vorgetäuscht wurde, die in Wirklichkeit nicht vorhanden war.

## **II. Die geltenden Vorschriften im Haushaltsrecht des Bundes und der Länder**

### **1. Haushaltsausgleich**

Das GG schreibt im Art. 110 Abs. 2 Satz 2 vor, daß der Haushaltsplan alljährlich „in Einnahme und Ausgabe auszugleichen (ist)“. Eine ähnliche Bestimmung findet sich in den Verfassungen der meisten, wenn auch nicht aller Bundesländer. Der vorgeschriebene Ausgleich ist weitgehend

---

<sup>2</sup> Dies war der Kern der von den Vertretern der klassischen Schule der Nationalökonomie entwickelten Grundsätze für die staatliche Verschuldung (vgl. u. a. A. *Smith*: *The Wealth of Nations*, Book V, namentlich Teil III: *Of Public Debts*, Irwin Paperback Classics in Economics, Homewood, Illinois 1963). Sie sind freilich im einzelnen erheblich differenzierter, und zwar namentlich bei D. *Ricardo* (vgl. *The Works and Correspondence of David Ricardo*, ed. by P. *Sraffa*, Vol. I: *On the Principles of Political Economy and Taxation*, S. 244 ff. sowie Vol. IV: *Funding System*, S. 143 ff.

<sup>3</sup> Vgl. vor allem C. *Dietzel*: *Das System der Staatsanleihen in Zusammenhang mit der Volkswirtschaft* betrachtet, Heidelberg 1855.