

**Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen
Analyse des Rechts**

Band 8

Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung bei Finanzierungsengpässen

Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik

Von

Dr. Gerhard Schwarzner



Duncker & Humblot · Berlin

GERHARD SCHWARZNER

**Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung
bei Finanzierungsengpässen**

Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts

herausgegeben von

**Heinz Grossekketter, Münster · Bernhard Großfeld, Münster
Klaus J. Hopt, München · Christian Kirchner, Hannover
Dieter Rückle, Trier · Reinhard H. Schmidt, Trier**

Band 8

Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung bei Finanzierungsengpässen

Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik

Von

Dr. Gerhard Schwarzner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schwarzner, Gerhard:

Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung bei
Finanzierungsengpässen: ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen
Ordnungspolitik / von Gerhard Schwarzner. – Berlin: Duncker
und Humblot, 1991

(Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des
Rechts; Bd. 8)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-07195-6

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0935-5065

ISBN 3-428-07195-6

Vorwort

Die öffentlichen Haushalte waren in der Vergangenheit und werden in der Zukunft immer wieder mit Finanzierungsengpässen befaßt sein. Diese Arbeit stellt den Versuch dar, einen Beitrag zur Lösung der dabei entstehenden Probleme zu leisten. Ziel ist es, einen Vorschlag für einen Ordnungsrahmen für die haushaltspolitische Willensbildung zu entwickeln, der eine ökonomisch rationalere Bewältigung von Finanzierungsengpässen erlaubt.

Die Arbeit ist von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen worden. Daß sie zustande kam, wäre ohne die hilfreiche Unterstützung Vieler nicht möglich gewesen. Ihnen allen bin ich zu großem Dank verpflichtet.

An erster Stelle möchte ich meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. H. Grosseckttler danken, der mir immer mit hilfreichen fachlichen Ratschlägen zur Seite stand und der mich auch in kritischen Situationen großartig menschlich unterstützt hat. Dem jetzigen Finanzminister des Freistaates Sachsen, Prof. Dr. Milbradt, danke ich für die Übernahme der Zweitberichterstattung sowie für viele kritische Hinweise zu dieser Arbeit.

Meine Kollegen am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Münster haben durch zahlreiche Diskussionen zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Dafür danke ich Herrn Manfred Koch, Herrn Thomas Krämer, Herrn Dr. Ludger Sander, Herrn Johannes Scheube, Herrn Ralf Schulte-de Groot, Herrn Manfred Teutemann, Herrn Dr. G. Wendland und nicht zuletzt Frau Gaby Hille.

Mein besonderer Dank gilt meiner Frau. Sie weiß warum.

Sankt Augustin, im Herbst 1990

Gerhard Schwarzner

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	13
I. Problemstellung	13
II. Gang der Untersuchung	15
 B. Die Anforderungen an das Haushaltsrecht bei Finanzierungsengpässen	18
I. Die Budgetfunktionen der Haushaltsplanung bei Finanzierungsengpässen	18
II. Das Versagen des politischen Wettbewerbs bei der Notwendigkeit von Ausgabenkürzungen	27
III. Die Funktion des Haushaltsrechts bei Finanzierungsengpässen	32
 C. Mängelanalyse I: Die kurzfristige Haushaltsplanung bei Finanzierungsengpässen	36
I. Die Motivationsstrukturen in der Verwaltung bei Finanzierungsengpässen	36
II. Der zeitliche Streckungsgrad des Kürzungsverhaltens im Soll-Ist-Vergleich	40
1. Der zeitliche Streckungsgrad des typischen Kürzungsverhaltens	40
2. Die Mängel des typischen zeitlichen Streckungsgrads	43
3. Die institutionellen Ursachen des typischen zeitlichen Streckungsgrades	48
4. Zusammenfassung	57
III. Der Linearitätsgrad des Kürzungsverhaltens im Soll-Ist-Vergleich	58
1. Der Linearitätsgrad des typischen Kürzungsverhaltens	58
2. Die institutionellen Ursachen für den typischen Linearitätsgrad	64
3. Zusammenfassung	72
IV. Die Kompetenzverteilungen bei der Kürzungsplanung im Soll-Ist-Vergleich	72
1. Kompetenzverschiebungen bei Finanzierungsengpässen	73

2. Die Mängel des globalen Sparens im Rahmen der kurzfristigen Haushaltsplanung	79
D. Mängelanalyse II: Spezielle Probleme des Haushaltsrechts	89
I. Die Mittelfristige Finanzplanung	89
1. Vorbemerkung	89
2. Der Lösungsbeitrag zur finanzpolitischen Ordnungsfunktion	89
3. Die Eignung der Mittelfristigen Finanzplanung als Instrument zur rechtzeitigen Auslösung von Kürzungsentscheidungen	92
4. Der Beitrag der Mittelfristigen Finanzplanung zur Programmfunktion der Kürzungsplanung	96
5. Schlußfolgerungen	100
II. Die föderale Koordination der Haushalts- und Finanzplanungen bei Finanzierungsengpässen	101
1. Abstimmungsaufgaben im Bundesstaat bei Finanzierungsengpässen	101
2. Die institutionellen Voraussetzungen der Koordination der Haushalts- und Finanzplanungen im Finanzplanungsrat bei Finanzierungsengpässen	107
3. Schlußfolgerungen für das Haushaltsrecht	111
III. Die institutionellen Mängel beim Subventionsabbau	112
E. Allgemeiner Überblick über die wichtigsten Vorschläge zur Mängelbeseitigung	117
I. Aufgabenkritik als Verfahren zur Bewältigung von Finanzierungs- krisen kommunaler Haushalte	117
II. Grenzprogrammbudgetierung (Zero-Base-Budgeting)	121
III. Der Gramm-Rudman-Hollings-Act als Beispiel für ein gesetz- liches Konsolidierungsverfahren	128
1. Defizitentwicklung und institutionelle Mängel im US-amerika- nischen Haushaltsrecht bis 1985	128
2. Die Arbeitsweise des gesetzlichen Kürzungsverfahrens ...	131
3. Mängelanalyse	133
4. Schlußfolgerungen für das Haushaltsrecht	139
IV. Kürzungsordnung, Kürzungsplan und Kürzungsgesetz	140

F. Konkrete Vorschläge zur Ergänzung des bundesdeutschen Haushaltsrechts: Die Kürzungsordnung	147
I. Zum Steuerungspotential einer Kürzungsordnung	147
1. Ergebnis- versus verfahrensorientierte Steuerung	147
2. Aufgreifkriterien für den Abbau von Verwaltungspotential	152
3. Aufgreifkriterien für die Kürzung von Subventionen	163
II. Zur Auslösung des Kürzungsverfahrens	166
1. Die Auslösung des Kürzungsverfahrens für Teilhaushalte	167
2. Die Auslösung des Kürzungsverfahrens für den Gesamthaushalt	170
III. Das Kürzungsvolumengesetz	174
1. Vorbemerkung	174
2. Die Ermittlung des Kürzungsvolumens	177
3. Die Einbeziehung von Steuervergünstigungen in das Kürzungsvolumengesetz	185
4. Der Eckwertebeschluß im Kürzungsvolumengesetz	189
5. Die Ersatzvornahme im Kürzungsvolumengesetz	195
IV. Die Aufstellung des Kürzungsplans	198
1. Die Gliederung des Kürzungsplans	198
2. Das Aufstellungsverfahren für die Transformationsausgaben	203
3. Ein Vorschlag für die Subventionsabbauplanung	215
4. Die Träger des Aufstellungsverfahrens	220
5. Die parlamentarische Beratung des Kürzungsplans	222
6. Abschließende Bemerkungen zum Kürzungsplanaufstellungsverfahren	224
V. Die Aufgaben des Finanzplanungsrates bei Finanzierungsengpässen	228
1. Die Koordination der Kürzungsplanung im Finanzplanungsrat	228
2. Die Revisionsklausel für die Finanzmittelteilung im Bundesstaat während des Vollzugs des Kürzungsplans	232
VI. Der Vollzug des Kürzungsplans	234
1. Die Sicherung der Programmfunktion während des Vollzugs des Kürzungsplans	234
2. Der konjunkturgerechte Vollzug des Kürzungsplans	236
3. Die Suspendierung des Kürzungsplans bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	237

G.Hauptergebnisse und Ausblick	241
Literaturverzeichnis	248

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Zahlenbeispiel für das Aufstellungsverfahren für die Transformationsausgaben	205
Tabelle 2: Zahlenbeispiel für das Aufstellungsverfahren für Subventionen	218

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
GG	Grundgesetz
GRH-Act	Gramm-Rudman-Hollings-Act
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
Hrsg.	Herausgeber
Jg.	Jahrgang
Kap.	Kapitel
LHO	Landeshaushaltsordnung
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Tab.	Tabelle
u.a.	und andere
Vol.	Volume
Vorl. VV-BHO	Vorläufige Verwaltungsvorschrift zur Bundeshaushaltsordnung

A. Einleitung

I. Problemstellung

Von der Mitte der siebziger bis in die Mitte der achtziger Jahre stand die Finanzpolitik in der Bundesrepublik, aber auch in vielen westlichen Industrienationen, im Zeichen der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Hohe Wachstumsraten bei den öffentlichen Ausgaben und der durch eine ungewöhnlich starke Rezession bedingte "Steuerknick" verursachten Rekorddefizite im öffentlichen Gesamthaushalt.¹

Die Rückführung dieser als zu hoch angesehenen Finanzierungsdefizite durch Erhöhungen der Steuereinnahmen war durch zunehmenden Steuerwiderstand erschwert.² Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte betraf deshalb in erster Linie die Ausgabenseite und dort insbesondere die öffentlichen Investitionen als die nach unten flexibelste Ausgabenart.³ Hierdurch wurden "Konsolidierungsschäden" verursacht, die bald eine wachstumsorientierte Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben durch die Kürzung von konsumtiven zugunsten von investiven Ausgaben als vordringlich erscheinen ließ.⁴ Besondere Notwendigkeit wurde für den Subventionsabbau gesehen.⁵

Auch zukünftig werden beispielsweise im Rahmen der absehbaren Veränderung der Bevölkerungsstruktur Ausgabenkürzungen notwendig werden. So zeigen Beispielrechnungen, daß im Rahmen des Bevölkerungsrückgangs die Gruppe der 16- bis unter 19jährigen im Jahre 2033 auf 36,5 % des Niveaus des Jahres 1984 sinkt.⁶ Daß damit ein Abbau von Schul- und Hochschulkapazitäten verbunden sein muß, ist unmittelbar plausibel. In ähnlicher Weise wird der im Rahmen der jüngsten Abrüstungsprozesse abzusehende Truppenabbau erhebliche Anpassungsprobleme im Verteidigungshaushalt mit sich bringen. Eine mittelbare Notwendigkeit zu Ausgabenkürzungen in öffentlichen Haushalten wird sich voraussichtlich aus der Entwicklung der Kosten der sozialen Sicherung und hier speziell aus den zu erwartenden Pensionslasten der öffentlichen Verwaltung ergeben. Die eben genannte Modellrechnung weist aus, daß sich der Anteil der Pensionslasten am Bruttosozialprodukt von ca. 2% im Jahre 1985 bis zum

¹ Vgl. *Fricke, E.* (1985), S. 391f.

² Vgl. etwa *Neumark, F.* (1981), S. 383f.

³ Vgl. *Thiel, E.* (1984), S. 64. Für empirische Anhaltspunkte siehe *Kroker, W., Fuest, R.* (1986) und *Wille, E.* (1986), S. 58.

⁴ Vgl. *SVR* (1976), TZ. 346 ff., insbesondere TZ. 347 und TZ. 450 und *SVR* (1981), TZ. 375.

⁵ Vgl. *SVR* (1985), TZ. 258 und *SVR* (1987), TZ. 277.

⁶ Vgl. dazu *Färber, G.* (1988), S. 130ff.

Jahre 2030 voraussichtlich annähernd verdreifachen könnte.⁷ Die hieraus resultierenden Finanzierungsengpässe für die öffentlichen Haushalte können nur gemildert werden, wenn die Zahl der öffentlich Bediensteten rechtzeitig sinkt. Diese Beispiele zeigen, daß die öffentlichen Haushalte in Zukunft verstärkt auf Finanzierungsengpässen vorbereitet sein sollten.

Die vorliegende Arbeit will einen Beitrag zur Lösung dieser Probleme leisten, indem der Ordnungsrahmen für die Haushaltsplanung bei Finanzierungsengpässen untersucht wird. Unter Finanzierungsengpässen sollen hier vorerst Ungleichgewichte zwischen den längerfristig geplanten Ausgaben und erwarteten Einnahmen verstanden werden. Die Beseitigung von Finanzierungsengpässen kann grundsätzlich auch durch Steuer- und Gebührenerhöhungen erfolgen. Steuer- und Gebührenerhöhungen werden aber im folgenden nicht betrachtet, weil dabei im Vergleich zur normalen Haushaltsplanung keine wesentlichen Unterschiede auftreten. In dieser Arbeit sollen nur Ausgabenkürzungen betrachtet werden. Die planvolle Beseitigung von Finanzierungsengpässen durch Ausgabenkürzungen kann als Kürzungspolitik bezeichnet werden.⁸

Ziel dieser Arbeit ist es dabei nicht, kürzungspolitische Maßnahmen in dem Sinne zu erarbeiten, daß Aufgabenbereiche benannt werden, in denen die öffentlichen Haushalte durch Ausgabenkürzungen jetzt oder in Zukunft entlastet werden sollen. Dies ist Aufgabe der Politiker. Vielmehr ist es das Ziel dieser Arbeit, den Ordnungsrahmen für die Haushaltsplanung bei Finanzierungsengpässen - im folgenden kurz "Kürzungsplanung" - so zu gestalten, daß die Voraussetzungen für eine rationale Kürzungspolitik geschaffen werden.⁹ Da insbesondere auf den haushaltsrechtlichen Rahmen für die Kürzungsplanung und den Kürzungsplanvollzug abgestellt wird, könnte man deshalb auch von *Kürzungsordnungspolitik* sprechen. Der Beitrag einer solchen Kürzungsordnungspolitik zur Lösung der angedeuteten Zukunftsprobleme für die öffentliche Finanzwirtschaft liegt dann darin, die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Flexibilisierung der Budgetstrukturen zu schaffen.

Kürzungspolitik kann sich grundsätzlich auf alle Ausgaben einer Gebietskörperschaft beziehen. Transferzahlungen an private Haushalte werden hier aber nicht in die Analyse einbezogen, weil sich die Willensbildung

⁷ Vgl. Färber, G. (1988), S. 121ff.

⁸ Im angelsächsischen Sprachraum wird der Übergang zu einem niedrigeren Niveau der Ressourcenverwendung in einer öffentlichen Verwaltung unter dem Begriff "Cutbackmanagement" bzw. "Cutbackbudgeting" diskutiert. Aus der umfangreichen Literatur hierzu sei insbesondere auf Levine, Ch. (1980, Hrsg.) und Levine, Ch., Rubin, I.S. Wolohojian, G.G. (1982) sowie Behn, R.D. (1985) hingewiesen.

⁹ Der haushaltsrechtliche Aspekt der Konsolidierung öffentlicher Haushalte wird in der Literatur selten analysiert. Hinzuweisen ist insbesondere auf Grossecketter, H. (1983) und ders. (1985) sowie auf Lüttmann, K. (1989), insbes. S. 25 ff. Ferner auf Mäding, H. (1983) und Engelhardt, G. (1987), die allerdings nicht speziell auf Kürzungsprobleme abstellen.

über die Leistungsgesetzgebung (zumindest idealtypisch) außerhalb der eigentlichen Haushaltsplanung vollzieht.¹⁰ Die Analyse beschränkt sich also auf die Analyse der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Kürzung von Transformationsausgaben und von Subventionen im Sinne von Transferleistungen an Unternehmen.

Bei den Transformationsausgaben werden nur solche Ausgabenkürzungen betrachtet, die einen dauerhaft rückläufigen Einsatz von Produktionsfaktoren in öffentlichen Verwaltungen zur Folge haben. Wenn man von möglichen Erhöhungen der Produktivität öffentlicher Verwaltungen absieht, ist damit ein Abbau von Verwaltungspotential oder eine Verlagerung auf andere (private oder öffentliche) Träger und eine Einschränkung der öffentlichen Leistungen verbunden. Hier kann man von öffentlichen Desinvestitionen sprechen.

Analog dazu werden Subventionen betrachtet. Unter Subventionen sollen hier Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für Unternehmen verstanden werden. Subventionen sind in der Regel mit geplanten oder ungeplanten Kapazitätseffekten im privaten Sektor verbunden. Insofern stellt die Kürzung von Subventionen auch ein Desinvestitionsproblem dar. Da diese Kapazitätseffekte nicht nur durch die Kürzung von Finanzhilfen, sondern auch durch die Kürzung von Steuervergünstigungen für Unternehmen entstehen, sollen letztere in die Analyse einbezogen werden. Die Einschränkung der Betrachtung auf Desinvestitionen in diesem weiteren Sinne ist deshalb gerechtfertigt, weil - wie noch zu zeigen sein wird - die Durchsetzung solcher Maßnahmen durch politische und bürokratische Widerstände besonders erschwert ist.

Der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist das Haushaltsrecht und damit die Summe der Rechtsnormen für die Planung, Verwendung, Abrechnung und Kontrolle öffentlicher Mittel.¹¹ Da sich Abrechnung und Kontrolle öffentlicher Mittel bei Finanzierungsengpässen nicht von der normalen Haushaltsplanung unterscheiden, sollen hier insbesondere die Vorschriften für die Aufstellung und den Vollzug des Haushaltsplans untersucht werden. Ziel ist es, wie gesagt diesen Ordnungsrahmen so zu gestalten, daß die Voraussetzungen für eine rationale Kürzungspolitik geschaffen werden. Daraus ergibt sich der folgende Gang der Untersuchung.

II. Gang der Untersuchung

Die Arbeit gliedert sich in sechs Kapitel. In *Kapitel B* werden zunächst die Budgetfunktionen unter dem Gesichtspunkt der Haushaltsplanung bei Finanzierungsengpässen erläutert, um das Zielsystem zu erarbeiten, auf das die Gestaltung des Ordnungsrahmens ausgerichtet sein sollte. Die

¹⁰ Vgl. Färber, G. (1984), S. 240.

¹¹ Vgl. Piduch, E.A. (1987), Bd. II, Vorbemerkungen RN 1.