

aus
politik
und
zeit
geschichte

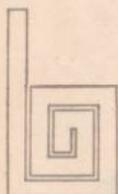
beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

B 35/72
26. August 1972

Gerhard Willke
Überlegungen zu
einer zielorientierten
Finanzplanung

Gerhard Willke, geb. 30. Mai 1945, cand. rer. pol., Mitarbeiter bei den „Sozialwissenschaftlichen Informationen für Unterricht und Studium“, Tübingen.

Veröffentlichung: Die Forderung nach Demokratisierung von Staat und Gesellschaft (zusammen mit Helmut Willke), in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/70.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels; Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Überlegungen zu einer zielorientierten Finanzplanung

„Wer baut ein Schiff so, daß er alle Sorgfalt auf den Ausbau, die Kabinen, die Maschinen und dergleichen verwendet, die Steuerungsapparatur aber vernachlässigt?“

Walter Eucken

Einleitung

Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Frage nach der Art und Leistungsfähigkeit der politisch-ökonomischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland — und ein Interesse an den Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung.

Die Fragestellung konzentrierte sich auf die ‚mehrjährige Finanzplanung des Bundes‘ (mFP) — das Instrument, mit dem zum erstenmal der explizite Anspruch auf ‚Planung‘ in dem wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungsprozeß der Bundesrepublik aufgenommen worden ist.

Für eine ausgewogene Bewertung und eine möglicherweise weiterführende Kritik der mFP schien es ratsam, zunächst allgemein die Stellung der Finanzplanung in der marktwirtschaftlichen Verfassung, genauer: in der ‚mixed economy‘¹⁾ zu untersuchen. Diesem Problem ist der Abschnitt I gewidmet.

Darin wird versucht, die Notwendigkeit der Planung von zwei Gesichtspunkten her abzuleiten: vom prinzipiellen Unvermögen des Markt-Preis-Mechanismus zur befriedigenden Niveau- und Struktursteuerung einerseits und vom politischen Willen zur bewußten Gestaltung der sozioökonomischen Umwelt andererseits.

Der m. E. bislang vorherrschende Ansatz, Wirtschaftsplanung als ‚Marktkosmetik‘ zu betrachten, wird damit verlassen.

Um die hier vorgetragene Behandlung einer methodologisch nicht undelikatsten Problemstellung auch unter dem Gesichtspunkt des Anspruchs auf Wissenschaftlichkeit auszuweisen, wurde nach der Skizzierung der Problemstel-

lung ein methodologischer Exkurs eingeschoben, der Wissenschaftsverständnis und Erkenntnisinteressen einsehbar machen soll.

Im Hauptteil, dem Abschnitt II, wird die mittelfristige Finanzplanung knapp vorgestellt und

INHALT

Einleitung

I. Die Problematik staatlicher Wirtschaftsplanung

1. Die ordnungspolitische Frage
Exkurs: Erkenntnis und Entscheidung
2. Markt und Planung
3. Notwendigkeit der Planung

II. Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes

1. Die Konzeption
2. Die Funktionen
3. Die Prämissen
4. Der Planungsprozeß
5. Zusammenfassung der Kritik

III. Das Planning-Programming-Budgeting System

1. Die Konzeption
2. Planung nach Programmen
3. Planung und politischer Prozeß

Schluß

Bibliographie

anschließend unter den Aspekten ihrer Funktionen und Prämissen sowie unter dem Aspekt der Planungspraxis einer kritischen Betrachtung unterzogen.

Dabei wird versucht, die Frage zu beantworten, ob die Ansprüche, die mit der mFP verbunden werden, durch die Planungspraxis und

¹⁾ Mit ‚mixed economy‘ wird ein Wirtschaftssystem bezeichnet, das sowohl Elemente einer Marktwirtschaft als auch Elemente einer Planwirtschaft umfaßt; es ist also eine Mischform. Vgl. S. 5 f. und Anmerkung 9.

Zur Zitierweise:

Zur Vereinfachung werden nur Kurzfassungen der Titel angeführt; die vollständigen bibliographischen Daten können der Bibliographie (S. 32 ff.) entnommen werden.

durch die Finanzpläne bislang auch eingelöst worden sind.

Die Kritik erweist, daß auch die mFP dem ‚Diktat der Stabilisierungsziele‘ (Kloten) nicht entronnen ist, daß sie eine kurzfristig und stabilisierungspolitisch orientierte Ausgabenplanung ist, statt — wie es ihrer Konzeption entspräche — eine mittel- bis langfristig orientierte allokatonspolitische ^{1a)} Aufgabenplanung.

Aus dem Komplex von Ursachen und Bedingungen dieses unbefriedigenden Zustandes wurden für die Zwecke dieser Arbeit zwei m. E. wesentliche Mängel herausgegriffen, nämlich die unzureichende Planungs- und Zielorientierung der mFP einerseits sowie die Mangelhaftigkeit der demokratischen Partizipation bei der öffentlichen Planung andererseits. Diese Probleme werden im abschließenden Abschnitt III untersucht.

Als Basis für diese Überlegungen dient das Planning-Programming-Budgeting System (PPBS), ein Finanzplanungssystem, das sich durch die explizite Einführung einer Zielplanungs- und Zieloperationalisierungsfunktion auszeichnet.

Dabei geht es keineswegs darum, für die Einführung des PPBS anstelle der mFP zu argumentieren. Das PPBS soll lediglich als ein in einzelnen Aspekten weiterentwickeltes Planungsinstrument untersucht werden, um Anregungen für die Verbesserung der mFP zu gewinnen.

I. Die Problematik staatlicher Wirtschaftsplanung

1. Die ordnungspolitische Frage

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Diskussion über staatliche Wirtschaftsplanung immer auch eine Diskussion über ordnungspolitische Prinzipien.

Deswegen wird diese Abhandlung über Möglichkeiten der Ausgestaltung der Finanzplanung zu einem funktionsfähigen Instrument

^{1a)} Unter dem „Allokationsproblem“ versteht man Fragen der optimalen Arbeitsteilung, der bestmöglichen Verteilung der Produktivkräfte auf alternative Verwendungsmöglichkeiten und die Frage der optimalen Kombination von produktiven Faktoren in einer bestimmten Verwendung. Vgl. H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, S. 160. Unter finanzwirtschaftlichem Aspekt ergeben sich insofern allokatonspolitische Probleme, als die Haushaltsmittel auf verschiedene Verwendungszwecke optimal aufgeteilt werden müssen.

Immerhin scheint es wünschenswert zu sein, die Aspekte der Zielplanung, der Programm-analyse und der Planungskontrolle in das Instrumentarium der Finanzplanung des Bundes in einer geeigneten Form aufzunehmen.

Den Abschluß dieser Arbeit bildet die Überlegung, ob eine Verbesserung des Planungsinstrumentariums allein schon ausreichen kann, ein rationales politisches Entscheidungsverhalten zu bewirken.

Politologie und Attitüdenforschung ^{1b)} weisen auf die Gefahr hin, daß mit einer ausschließlich instrumentellen Orientierung, also mit der Perfektionierung der Planungsinstrumente allein technokratischen Tendenzen Vorschub geleistet wird. Deswegen scheint es notwendig zu sein, parallel zur Verbesserung der ‚Instrumente technischer Verfügung‘ die politischen Input-Prozesse ^{1c)} zu aktivieren, um auf dem Wege verstärkter öffentlicher Partizipation bei der politischen Planung diese sowohl zu stimulieren als auch zu kontrollieren.

Diese Wendung ins Politische kann nicht überraschen; Wirtschaftspolitik ist ‚die angewandte Wissenschaft von der gesellschaftlichen Wirtschaft‘ ^{1d)} und Probleme der Wirtschafts- und Finanzplanung sind Probleme der ‚politischen Ökonomik‘, in der es um die rationale Gestaltung der politischen Entscheidungsprozesse über die ‚Aufteilung der Ressourcen auf Markt- und Staatswissenschaft und über die Festlegung von Art, Menge und Zeitpunkt des Angebots an öffentlichen Gütern‘ geht ²⁾.

staatlicher Wirtschaftsplanung notwendig auch einige ordnungspolitische Aspekte berühren müssen, die mit dem Problem staatlicher Planung in der Marktwirtschaft verbunden werden.

^{1b)} Die Attitüdenforschung gehört — anders als die (deutsche) Verhaltensforschung, die sich aus der allgemeinen Biologie entwickelte — zur Sozialpsychologie und untersucht (politische) Einstellungen, Vorurteile, Wählerverhalten, etc.

^{1c)} Mit „politischen Input-Prozessen“ werden Vorgänge der öffentlichen Meinungsbildung bezeichnet, die hin zu politischen Entscheidungen führen; so etwa die öffentliche und parlamentarische Diskussion eines Haushaltsentwurfs, die schließlich zur Verabschiedung des (wie immer modifizierten) Entwurfs führt. Das Haushaltsgesetz kann dann als Output, als Ergebnis, bezeichnet werden.

^{1d)} H. Giersch, a. a. O., S. 23.

²⁾ H. C. Recktenwald, Ökonomische Analyse, S. 5.

Das „Denken in Ordnungen“ — durch Euckens Werk³⁾ theoretisch begründet und von der ordoliberalen Schule weitergetragen — prägte die wissenschaftlichen und die wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen der Nachkriegsjahre. Heute kann man dazu feststellen, daß die von Eucken betonte Gegenüberstellung der beiden „reinen Formen“ Verkehrswirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft auf der Ebene gedanklicher Abstraktion von sehr hohem Wert ist, daß die unreflektierte Übertragung dieses ‚Gegensatzes‘ in den Bereich politischer Auseinandersetzungen jedoch zu erbitterten Kämpfen über Scheinprobleme führt.

Die langjährige Kontroverse über die ‚beste‘ Ordnung hat das Bewußtsein über die Bedeutung der ordnungspolitischen Frage sicherlich geschärft; zugleich aber hat sie die Fixierung auf prinzipielle Standpunkte gefördert und dadurch eine pragmatische Diskussion, insbesondere den Fortschritt zur „Anerkennung der ideologischen Neutralität des Planungsbegriffs“⁴⁾ empfindlich verzögert.

Die politische Konstellation im Nachkriegsdeutschland förderte darüber hinaus einen fruchtlosen Antagonismus zwischen dem liberalistischen und dem marxistischen ‚Leitbild‘⁵⁾; die ökonomischen Koordinationsmechanismen ‚Markt‘ und ‚Zentralplan‘ wurden zu Gegensätzen hypostasiert, denen die als Entsprechungen gedachten politischen Kategorien ‚Freiheit‘ und ‚Totalitarismus‘ kurzerhand zugeordnet werden konnten⁶⁾.

Vor diesem emotionsbeladenen Hintergrund wird die Hartnäckigkeit verständlich, mit der Forderungen nach staatlicher ökonomischer Planung und Intervention von großen Teilen der Wissenschaft lange Zeit abgelehnt wurden. Der von Hayek erhobene Einwand, daß eine Mischung der beiden Ordnungsprinzipien ‚Markt‘ und ‚Plan‘ undenkbar sei, weil keines von beiden dann richtig funktionieren würde⁷⁾, war in dieser Auseinandersetzung ein mögliches Argument.

³⁾ Grundlagen der Nationalökonomie (1940) und Grundsätze der Wirtschaftspolitik (1952).

⁴⁾ Weber/Ruppe, Probleme einer Wirtschaftsplanung, S. 221.

⁵⁾ N. Kloten, Utopie und Leitbild, S. 337; H. Albert, Marktsoziologie, S. 176; Jochimsen/Knobel, Gegenstand und Methoden, S. 59.

⁶⁾ In einer Besprechung der Neuauflage eines Buches von Hayek benützt L. Erhard den Titel: „Planwirtschaft führt zum Totalitarismus“, in: Die Welt, 14. 10. 71, S. IX.

⁷⁾ F. A. Hayek, Der Weg zur Knechtschaft, S. 66.

Etwas losgelöst von der wissenschaftlichen Diskussion führte die faktische Entwicklung zu einem ausgeprägten Mischsystem, in dem Markt und Plan zusammen den ökonomischen Prozeß prägen. Der Staat trifft nicht mehr nur Ordnungsentscheidungen — also Entscheidungen zur Gestaltung der Rechts- und Sozialordnung zum Zwecke des Aufbaus und der Erhaltung einer Wettbewerbsordnung —, er greift vielmehr kontinuierlich über die Ebenen der Niveau-, Struktur- und Einzelsteuerung⁸⁾ in den ökonomischen Prozeß ein. Der 40 %ige Anteil der öffentlichen Haushalte am Volkseinkommen unterstreicht die Bedeutung des staatlichen Sektors.

Die Lenkung des ökonomischen Geschehens hat sich in der Wirtschaftsordnung der ‚mixed economy‘⁹⁾ verlagert von der Dominanz des Marktes zu einem Zusammenwirken von Marktprozessen (auf der Grundlage privater Planungen) und staatlichen Planungen (auf der Grundlage von politischen Prozessen).

Nach welchen Prinzipien und nach welchen Ordnungsvorstellungen erfolgt nun die Vielzahl der Interventionen, die in der ‚mixed economy‘ in allen Bereichen vorgenommen werden — von der Verteidigung bis zur Olympiainfinanzierung (89,5 Mrd. in 1971), von der sozialen Sicherung bis zur Graduierten- und Hochbegabtenförderung (56,1 Mrd. in 1971)¹⁰⁾?

Gibt es ein ordnungspolitisches Konzept, das diese Eingriffe in einen Zusammenhang bringt, oder handelt es sich um ein unkoordiniertes, punktuelles Eingreifen, vor dessen ‚Verderblichkeit‘ gerade Eucken so eindringlich gewarnt hatte?¹¹⁾

In der marktwirtschaftlichen Konzeption gibt es für die Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen das Kriterium der ‚Systemkonformität‘¹²⁾; seinem Anspruch nach wären alle Maßnahmen zu unterlassen, welche nicht im Einklang mit der Wettbewerbsordnung stünden.

Muß man sich aber nicht fragen, ob es die Wettbewerbsordnung noch gibt, die der Maßstab unterstellt?

Die tatsächliche Eingriffsintensität überschreitet längst den Rahmen der wirtschaftspoliti-

⁸⁾ Begrifflichkeit hier nach Kantzenbach, 1966.

⁹⁾ Jürgensen/Kantzenbach, Ansatzmöglichkeiten, S. 52; K. Schiller, Wirtschaftspolitik, HDSW, S. 211.

¹⁰⁾ Finanzbericht 1972, S. 154, 156.

¹¹⁾ W. Eucken, Grundsätze, S. 378.

¹²⁾ Thalheim differenziert diesen von Röpke und v. Mises vorgebrachten Maßstab. Vgl. H. Riese, Ordnungsidee und Ordnungspolitik, S. 41 f.

schen Konzeption, von der die Maßstäbe der Wirtschaftspolitik abgeleitet sind. Das Kriterium der Systemkonformität läßt die Tatsache unberücksichtigt, daß ein neues System sich entwickelt hat. Interventionen werden so auf ihre Vereinbarkeit mit einer Ordnung geprüft, die es in der Realität nicht mehr gibt.

Die Säule des Wettbewerbs, auf der nach dem geltenden Leitbild diese Wirtschaftsordnung beruht¹³⁾, ist brüchig geworden; dies gilt nicht nur im Hinblick auf den staatlichen Sektor, der 40% des Volkseinkommens dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb entzieht, sondern vor allem in bezug auf den „marktwirtschaftlichen Sektor“ selbst.

Wenn „die Kontrolle des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht durch marktbeherrschende Unternehmen ... weitgehend unwirksam geblieben“ ist und eine Möglichkeit nicht besteht, „das Entstehen wirtschaftlicher Macht durch Unternehmenszusammenschlüsse zu verhindern“, wenn zudem einige „Abstriche beim Wettbewerbsgrad“ im Interesse des Wachstums hingenommen werden müssen¹⁴⁾, dann muß man nach der Berechtigung fragen, von „der Wettbewerbsordnung“ zu sprechen. Die marktwirtschaftliche Konzeption deckt nicht mehr die wachsende Diskrepanz zwischen dem Leitbild einerseits und der Verbindung von Interventionsstaat und schleichender Konzentration andererseits.

Wollte man also von einer realistischeren Basis ausgehen, dann wäre zunächst zu versuchen, diese neue Ordnung auch theoretisch neu zu begreifen.

In einer ersten (systemtheoretisch orientierten) Annäherung könnte die Wirtschaft als ein funktional notwendiges Teilsystem des übergreifenden Systems Gesellschaft gedacht werden¹⁵⁾, für dessen Lenkung zwei Strukturen ausgebildet sind: der Markt (mit dem Medium Geld) und der politische Prozeß (mit dem Medium Macht)¹⁶⁾.

Diese beiden Strukturen sind in unterschiedlichem Maße geeignet, verschiedene Teilfunk-

¹³⁾ Z. B. Jahresgutachten 1971 des Sachverständigenrates, Ziff. 377.

¹⁴⁾ Jahresgutachten 1971 des Sachverständigenrats, Ziff. 377 und 381.

¹⁵⁾ N. Luhmann, *Wirtschaft als soziales System*, S. 204 f.

¹⁶⁾ Die Problematik der Querverbindungen — etwa die Geltung der Macht im ökonomischen und des Geldes im politischen Bereich — kann hier nicht untersucht werden. Vgl. hierzu auch J. Rothenberg, *A Model of Economic and Political Decision Making*.

tionen der Lenkung zu erfüllen. Die generelle ordnungspolitische Frage im System der ‚mixed economy‘ lautet dann: Welche Funktionen kann der Markt erfüllen und welche Aufgaben hat die staatliche Planung wahrzunehmen?

Eine Antwort auf einen Aspekt dieser Frage wird im Punkt 2 dieses Abschnitts versucht; über eine Kritik des neoklassischen Marktmodells sollen die Grenzen der Funktionsfähigkeit des Marktes aufgezeigt werden, um Anhaltspunkte zu gewinnen für die Probleme, die der Steuerung durch den politischen Prozeß bedürfen.

Vorgreifend kann man feststellen, daß heute weitgehende Übereinstimmung darin besteht, daß das politische System die Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse — die Makrorelationen — und der Markt die Regelung der einzelwirtschaftlichen Beziehungen — die Mikrorelationen — wahrzunehmen hat¹⁷⁾. Strittig scheint die Frage der Lenkung der Strukturrelationen — womit der Kern der neuen ordnungspolitischen Problemstellung berührt ist.

Die Frage nach den Funktionen von Markt und staatlicher Planung ist zugleich die Frage nach der optimalen Kombination der Lenkungsinstrumente zur Erfüllung der Aufgaben des Teilsystems Wirtschaft. Ein Folgeproblem dieses Ansatzes ist die für diese Arbeit thematische Frage nach der optimalen Gestaltung der Finanzplanung als Instrument staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Exkurs: Erkenntnis und Entscheidung bei wirtschaftspolitischen Problemstellungen

Die wissenschaftliche Behandlung wirtschaftspolitischer Fragestellungen steht im Spannungsfeld von ‚positiver und normativer Ökonomik‘¹⁸⁾.

Fragen der optimalen Kombination von Lenkungselementen oder der optimalen Methoden staatlicher Planung umfassen — faktisch untrennbar, aber methodologisch unterscheidbar — einen funktionalen Aspekt, der ein Erkenntnisproblem beinhaltet, und einen normativen Aspekt, der ein Entscheidungsproblem aufwirft.

Man kann davon ausgehen, daß die Wirtschaftsordnung kein Ziel an sich, sondern ein Instrument zur Lenkung des ökonomischen

¹⁷⁾ K. Schiller, *Wirtschaftspolitik*, HDSW, S. 215.

¹⁸⁾ H. Giersch, *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, S. 26, 43.

Prozesses ist¹⁹⁾. Die Institutionen und Regelungen, welche die Wirtschaftsordnung ausmachen, sind bezogen auf die Schaffung der materiellen Basis für die Befriedigung materieller und immaterieller Bedürfnisse.

In funktionaler Sicht ist die Wirtschaftsordnung also ein Instrument zur Realisierung der Ziele des Wirtschaftens; Planung kann dann als ein ergänzendes Instrument aufgefaßt werden, mit dem die in die Zukunft reichenden Bedingungen der Zielverwirklichung vorausgedacht und national geordnet werden können. Wenn man voraussetzen kann, daß die Ziele bekannt und gegeben sind, dann hat man es mit einem Erkenntnisproblem zu tun, das prinzipiell lösbar ist. Zu fragen wäre dann, welche Ordnung und welche Methoden unter möglichen Alternativen optimal im Hinblick auf die gegebenen Ziele sind.

Der normative Aspekt der Fragestellung liegt in der Bestimmung der Ziele.

Folgt man einem Wissenschaftsbegriff, nach dem nur solche Aussagen als wissenschaftliche gelten, die intersubjektiv kontrollierbar sind und an der Erfahrung scheitern können²⁰⁾, so bleibt die Zielbestimmung ein Entscheidungsproblem, das mit wissenschaftlichen Methoden nicht zu lösen ist. Was sein soll, ist zwar einer argumentativen, nicht jedoch einer im strengen Sinne empirischen Überprüfung zugänglich — mithin wissenschaftlich nicht festzustellen.

Können also einerseits die Ziele von der Wissenschaft nicht begründet werden, so ist es andererseits aber auch nicht möglich, die Zielbestimmung kurzerhand dem politischen Prozeß zu überlassen. Politische Institutionen müßten sonst allerdings in den Dezisionismus verfallen, dessen sie immer schon geziehen werden.

Um zu wissen, was man will, muß man voraus wissen, was man wollen kann²¹⁾. Auf den wissenschaftlichen Input bezüglich des ‚Könnens‘ ist bei der Zielfindung heute nicht mehr zu verzichten. Zielsetzungen, die aus politi-

schen Willensbildungsprozessen hervorgehen, müssen 1. mit den jeweiligen Möglichkeitsfunktionen abgestimmt und 2. in ein widerspruchsfreies und operables Zielsystem²²⁾ übertragen werden.

Ein Problemlösungsverfahren, das rationale Zielfindung mit rationaler Mittelwahl verbinden will, muß somit ein Verfahren der Kooperation von Wissenschaft und Politik sein. Dies entspricht der früheren Feststellung, daß sich die beiden Aspekte wirtschaftspolitischer Fragestellung nicht trennen lassen. Ziele und Instrumente sind gegenseitig aufeinander bezogen; eine strikte Aufgabentrennung zwischen Wissenschaft (Erkenntnis) und Politik (Entscheidung) wird damit unhaltbar.

Dies wurde in der lange Zeit vorherrschenden synoptischen Theorie der Wirtschaftspolitik (z. B. bei Tinbergen) wenig beachtet.

Nach dieser Theorie werden von der politischen Instanz (Entscheidungsträger = T) durch Grundsatzentscheidungen umfassende und konsistente (widerspruchsfreie) Zielfunktionen aufgestellt, während den beratenden Wissenschaftlern (Entwerfern von Handlungsalternativen = E) die ‚Durchführung‘, d. h. der Entwurf instrumenteller Sozialtechnologien obliegt. Das Verhältnis von T zu E ist eindimensional; E ist Vollzugsorgan von T;

T → E

Dieses Verhältnis von Fachwissen und praktischer Politik hat Habermas als ‚dezisionistisches Modell‘ bezeichnet²³⁾. In ihm ist nur die Beschränkung auf eine Mittelrationalität imperativ; die Zielentscheidungen, die Prioritätenordnung und die Koordination der Teilziele — wichtige Voraussetzungen erfolgversprechender Planung — bleiben außerhalb des rationalisierenden Zugriffs.

Die Kritik an diesem Modell hat herausgestellt, daß Ziele und Mittel (d. h. Bedürfnisinterpretationen und Techniken zur Bedürfnisbefriedigung) nicht zwei säuberlich zu trennende Bereiche sind. Sie stehen in vielfacher gegenseitiger Abhängigkeit; zudem müssen viele wirtschaftspolitische Instrumente als Un-

¹⁹⁾ Von seiner Zielsetzung her ist das Instrument — die Wirtschaftsordnung — selbst wieder wertbezogen; dies ist aber ein allgemeines Prinzip: Instrumente sind im sozialen Raum nie ‚neutral‘, sondern immer wertbehaftet. Für die Wissenschaft ergibt sich daraus die Aufgabe, die Wertbezüge bei der Instrumentendiskussion zu explizieren.

²⁰⁾ K. Popper, Logik der Forschung, S. 15; H. Albert, Marktsoziologie, S. 335; C. Watrin, Ökonomische Theorien, S. 15.

²¹⁾ A. Wildavsky, The Political Economy, S. 380.

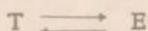
²²⁾ Bei einem „operablen Zielsystem“ können aus den Zielbegriffen eindeutige Schlußfolgerungen abgeleitet werden. Vgl. dazu auch S. 16.

²³⁾ J. Habermas, Verwissenschaftlichte Politik, S. 122; R. Jochimsen, Strategie, S. 129 f.; H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, S. 26 f., 51 ff.

terziele angesehen werden, denen ein eigener Wert zukommt²⁴⁾.

Die kooperative Form der Problemlösung, die in dieser Situation angemessen scheint, läßt sich in dem von Habermas skizzierten ‚pragmatischen Modell‘ der wissenschaftlichen Politikberatung verwirklichen.

Dieses Modell sieht eine reflexive Beziehung



zwischen dem planenden und beratenden Wissenschaftler und dem politischen Entscheidungsträger vor; die verfügbaren (und die noch zu entwickelnden) Techniken werden mit den praktischen Entscheidungen abgestimmt. Weder die Techniken noch die Entscheidungen sind fixiert; beide Aspekte stehen zueinander in einem kritischen, zugleich aber sich anregenden Wechselverhältnis:

„Dabei wird einerseits die Entwicklung neuer Techniken und Strategien aus einem explizit gemachten Horizont von Bedürfnissen und den geschichtlich bestimmten Interpretationen dieser Bedürfnisse, von Wertsystemen also, gesteuert; andererseits werden diese in Wertsystemen gespiegelten gesellschaftlichen Interessen ihrerseits durch Prüfung an technischen Möglichkeiten und strategischen Mitteln ihrer Befriedigung kontrolliert.“²⁵⁾

In einem solchen Prozeß können die politischen Zielsetzungen durch die Hilfe des beratenden Wissenschaftlers (bzw. des teams) konkretisiert werden; die Bestimmung der Bedingungen und Konsequenzen der Zielrealisierung liefert Anhaltspunkte für die Festlegung einer Rangordnung konkurrierender Ziele — und umgekehrt.

Der Zweck dieses Verfahrens besteht in der Erarbeitung von Vorschlägen für operable Ziel-Mittel-Kombinationen — d. h. in der Erarbeitung eines Plans.

Die Kosten dieses Ansatzes liegen in einer Erhöhung des notwendigen Inputs an Kommunikation und Koordination^{25a)}. Aber er er-

möglicht es, die Scheinproblematik einer Situation zu überwinden, in welcher ‚der Politiker nicht entscheiden kann und der Experte nicht soll‘²⁶⁾.

2. Markt und Planung in der marktwirtschaftlichen Konzeption

Zweck der Vorüberlegungen in Abschnitt I ist es, Maßstäbe für eine Kritik an Konzeption und Praxis der mehrjährigen Finanzplanung zu gewinnen; auf dieser Basis soll der Versuch einer Weiterentwicklung dieses gleichermaßen wirtschafts- wie finanzpolitischen Planungsinstrumentes unternommen werden.

Die ordnungspolitischen Überlegungen in Punkt 1 sollten zeigen, daß die überkommene Konzeption der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung den Realitäten nicht mehr entspricht und für die Phase der ‚mixed economy‘ als wirtschaftspolitisches Leitbild nicht mehr ausreicht. Angesichts einer Wirtschaftsverfassung, die auf dem ausgeprägten Dualismus zweier funktional differenzierter Lenkungsstrukturen (Markt und Plan) beruht, muß die ‚marktwirtschaftliche‘ Position in Frage gestellt werden, nach der die staatliche Wirtschaftspolitik lediglich einige Marktmängel zu kompensieren hätte, dabei jedoch immer auf das Ziel ausgerichtet bliebe, eine ‚Als-ob-Markt‘-Situation zu realisieren.

Gegenüber dieser Position wird hier die These aufgestellt, daß in der ‚mixed economy‘ die politischen Prozesse der Wirtschaftssteuerung aus eigenem Recht bestehen und somit die zweite Säule des Lenkungssystems der Wirtschaft sind, nicht mehr nur die Stütze der ersten Säule: des Markt-Preis-Mechanismus.

Diese These soll im folgenden erhärtet werden durch eine Kritik der marktwirtschaftlichen Konzeption sowie des ihr zugrunde liegenden (neoklassischen) Modells. Die Frage lautet, ob der Markt tatsächlich leisten kann, was nach Modell und Konzeption von ihm erwartet wird.

Das (neoklassische) Marktmodell ist durch drei Prinzipien gekennzeichnet²⁷⁾:

- a) Das Individualprinzip: Die Präferenzen der Individuen sollen Ausgangspunkt aller ökonomischen Prozesse sein (Konsumenten-souveränität und Privateigentum); die Dezentralisierung von Planungs- und Entschei-

²⁴⁾ J. Habermas, *Verwissenschaftlichte Politik*, S. 122; ausführlich auch R. Jochimsen, *Strategie*, S. 129 f.; H. Giersch, *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, S. 26 f. und 51 ff.

²⁵⁾ J. Habermas, ebenda, S. 127.

^{25a)} H. Ehmke, *Planen ist keine Sünde*, S. 48: „Der Aufwand für die Problemdefinition, vor allem für die konkreten Fragestellungen an die Berater, für Informationsbeschaffung und Informationsaustausch und für die Rückkoppelung zwischen Beratern und Beratenen und schließlich für die Umsetzung der Beratung in Handeln, ist ziemlich groß.“

²⁶⁾ T. W. Hutchison, *Das Problem*, S. 15.

²⁷⁾ Zum Modell: A. E. Ott, *Preistheorie*, S. 314 ff.

dungsgewalt gilt zugleich als Bedingung für politische Freiheit.

- b) Das Wettbewerbsprinzip: Eine organisierte freie Konkurrenz auf allen Märkten führt — bei freier Marktpreisbildung — zum optimalen Einsatz aller Produktionsfaktoren (optimale Allokation, gemessen an a)),
- c) Leistungsprinzip: Die Entlohnung der Faktoren entspricht ihrer produktiven Leistung (Lohn- und Zinssatz sind gleich der jeweiligen Grenzproduktivität); es wird daraus geschlossen, daß die Einkommensverteilung damit leistungsgerecht sei.

Wäre die wirtschaftspolitische Konzeption identisch mit dem skizzierten Modell, so müßte man sie utopisch²⁸⁾ nennen; das Modell ist aber ein ‚Idealtypus‘²⁹⁾ und damit lediglich ‚regulative Idee‘; von ihm sollen ordnungspolitische Grundsätze und ihnen entsprechende Hauptziele abgeleitet werden³⁰⁾. Die Konzeption ist realitätsnäher; sie geht in vier wichtigen Punkten über den Rahmen des Modells hinaus:

1. Sie postuliert die Notwendigkeit der Planung und Erhaltung einer Ordnung, welche erst die Bedingungen für ein Funktionieren des Marktes schafft.
2. Sie betont das Prinzip einer sozial gerechten Verteilung; im wesentlichen also Umverteilung durch Steuern einerseits, allgemeine öffentliche Leistungen bzw. Subventionen andererseits.
3. Sie berücksichtigt die Tatsache, daß es für die Güter und Leistungen zur Befriedigung ‚spezifisch öffentlicher Bedürfnisse‘³¹⁾ keinen Markt gibt, also auch keine preisgesteuerte Allokation der dafür einzusetzenden Ressourcen^{31a)}.
4. Sie konzidiert die Notwendigkeit einer Globalsteuerung, weil die Marktkräfte — unter den gegebenen Störbedingungen —

für die Sicherung von Vollbeschäftigung und schwankungsfreiem Wachstum nicht ausreichen.

Aus diesen vier Punkten ergeben sich vier Bereiche politisch-ökonomischer Planung: 1. Ordnungsplanung, 2. und 3. Haushalts- und Finanzplanung (einschließlich Besteuerung) und 4. Planung einer Wirtschaftspolitik der Niveaustabilisierung^{31b)}.

Über diese Bereiche hinaus haben sich in der wirtschaftspolitischen Praxis zunehmend strukturpolitische Interventionen durchgesetzt³²⁾. War ihre Vereinbarkeit mit der wirtschaftspolitischen Konzeption zunächst auch umstritten, so nötigte doch der Zwang der Verhältnisse schließlich zu ihrer Tolerierung. Die ordnungspolitische Zulässigkeit der Strukturpolitik wurde mit dem Argument begründet, daß sie „auf die Herstellung des Wettbewerbs auf neuer Grundlage“ abziele; keinesfalls sei eine irgendwie geartete staatliche Planung der künftigen Wirtschaftsstruktur“ beabsichtigt³³⁾.

Diese Begründung deutet auf eine widersprüchliche Auffassung über die Lenkungen des Marktes hin: Einerseits wird mit der Anerkennung der Strukturpolitik konstatiert, daß der Markt nicht hinreicht, um den Strukturwandel befriedigend zu lenken, andererseits soll Strukturpolitik darauf abzielen, den Wettbewerb wieder herzustellen, der doch Ursache von Veränderungen in den Marktformen, unternehmerischen Verhaltensweisen und Produktionstechnologien ist, die im Ergebnis zu unvollkommenen Märkten führen, in denen der Strukturwandel erst zum Problem wird³⁴⁾.

Die augenfällige Notwendigkeit einer Niveau- und Struktursteuerung durch staatliche Planung hat das Vertrauen mancher Theoretiker und Wirtschaftspolitiker in die Wirksamkeit des Markt-Preis-Mechanismus — in seine ‚eigentliche‘ Fähigkeit, das optimale Niveau

²⁸⁾ Utopisch im Sinne der Ausführung von N. Kloten, Utopie und Leitbild, S. 338.

²⁹⁾ F. Machlup, Idealtypus, S. 240 ff.

³⁰⁾ N. Kloten, ebenda, S. 350.

³¹⁾ R. Musgrave, Finanztheorie, S. 8. Dieses Konzept verstößt nicht zugleich gegen das Individualprinzip; Musgrave geht davon aus, daß ‚spezifisch öffentliche Bedürfnisse integrierender Bestandteil des individuellen Präferenzsystems sind‘. Vgl. S. 13.

^{31a)} Allokation von Ressourcen bedeutet die Lenkung oder Zuweisung von Produktionsfaktoren (Arbeit, Betriebsmittel, Kapital, Werkstoffen) auf verschiedene Zwecke der Verwendung (des produktiven Einsatzes). Vgl. auch Anmerkung 1 a).

^{31b)} Stabilisierung eines (hohen) Beschäftigungsniveaus, des Preisniveaus, der Wachstumsrate und Ausgleich der Zahlungsbilanz.

³²⁾ „Strukturpolitik umfaßt alle diejenigen Maßnahmen, die unmittelbar auf das Verhältnis wesentlicher Teilbereiche einer Wirtschaft untereinander oder zu ihrer Gesamtheit gerichtet sind.“ O. Schlecht, Strukturpolitik, S. 14 f. Strukturpolitik soll die Branchen- und Regionalstruktur verbessern und die beruflichen Qualifikationen an den sozioökonomischen Wandel anpassen. Jahresgutachten des SR, 1967/68, S. 164.

³³⁾ O. Schlecht, Strukturpolitik, S. 17.

³⁴⁾ A. Woll, Das Konzept der Workable Competition, S. 16.

und die optimale Struktur zu realisieren — bislang nicht erschüttern können.

Es ist nach der Berechtigung dieses Vertrauens zu fragen, insbesondere danach, ob das neoklassische Marktmodell ‚regulative Idee‘ der Wirtschaftspolitik in der ‚mixed economy‘ sein kann.

Die Erfahrungsobjekte der Ökonomie sind eine unübersehbare Vielfalt von wirtschaftlichen Handlungen, Zuständen und Beziehungen. Um darüber überhaupt Aussagen machen zu können, muß diese Vielfalt auf die wesentlichen Variablen reduziert und eine gedachte Ordnung, ein Modell, konstruiert werden. Welche Variablen ‚wesentlich‘ sind, hängt von der jeweiligen Fragestellung ab⁸⁵⁾. Unvermeidbar bei der Modellbildung sind Abstraktion, d. h. eine gewisse Entfernung von der empirischen Realität, und wertende Selektion, d. h. eine bestimmte, vom Interesse geleitete Auswahl von ‚relevanten‘ Fakten und Daten⁸⁶⁾.

Auch das ökonomische Marktmodell ist durch Abstraktion von der wirtschaftlichen Realität und durch Selektion bestimmter Fakten gewonnen worden. Die ökonomischen Klassiker begründeten eine Soziologie der Marktbeziehungen⁸⁷⁾; ihr Ansatz war deskriptiv und verhaltensorientiert. Die Entwicklung der Ökonomie brachte aber eine zunehmende Formalisierung der vorhandenen Ansätze und Modelle; hinter stark formalisierten Darstellungen wurden die eingeführten Verhaltenshypothesen unkenntlich; als versteckte Normative waren sie von der Kritik weitgehend abgeschirmt. Was als Beschreibung der Realität sich ausgab, war unter dem Deckmantel bestimmter Prämissen oft nur Apologie bestehender Verhältnisse⁸⁸⁾.

Die ökonomische Theorie war nicht länger eine „... soziologische Interpretation des tatsächlichen Wirtschaftsgeschehens...“⁸⁹⁾, vielmehr wandelte sie sich zu einer Wahlhandlungstheorie: sie beschrieb die Bedingungen ratio-

nal-ökonomischer Entscheidungen bei gegebenen Alternativen⁴⁰⁾.

An undiskutierten Prämissen unterstellt das Marktmodell vollkommene Voraussicht und Information (Markttransparenz), unbeschränkten Marktzutritt, rational handelnde Wirtschaftssubjekte, Unabhängigkeit der individuellen Entscheidungen, unendliche Reaktionsgeschwindigkeit etc. Diese Prämissen sind weder realisiert noch realisierbar⁴¹⁾. In der Literatur wird verniedlichend von der ‚Heroik‘ solcher Prämissen gesprochen; sie sind aber nicht heroisch, sondern unzutreffend, also unwahr.

Stünden diese Prämissen lediglich im Widerspruch zur Realität, so wäre das Modell nur als Prognoseinstrument und als Grundlage für eine Politik disqualifiziert. Sie sind jedoch zudem ideologisch-normativer Natur, weil sie einen mit den Prämissen gesetzten Sinnzusammenhang in das tatsächliche ökonomische Geschehen projizieren. Wo nur von den Prämissen her Rationalität postuliert wird, begründen die Modelle die Idee von der rationalen Wirklichkeit, von der ‚immanenten Rationalität‘ des ökonomischen Prozesses⁴²⁾.

Wenn mit den Verhaltensannahmen ‚Rationalverhalten‘ gesetzt wird, kann am Ende auch nur ein ‚rationaler‘ Gesamtprozeß herauskommen, der in Struktur und Niveau optimal den Wünschen der ‚souveränen‘ Konsumenten entspricht.

Damit hat die ökonomische Wissenschaft der Realität eine vorgefertigte Ratio übergestülpt; methodischen Rationalismus hat sie unmerklich in tatsächlichen verwandelt⁴³⁾. Die Mitte dieser Wissenschaft ist nicht mehr die Suche und Erkenntnis des Sinnzusammenhangs der Wirklichkeit — indem sie diesen Sinnzusammenhang im voraus setzt, hat sie sich dem Modellplatonismus verschrieben.

Die ‚regulative Idee‘ der wirtschaftspolitischen Konzeption orientiert sich nicht an den tatsächlichen Verhältnissen, sondern an Werturteilen.

⁸⁵⁾ H. Ohm, Allg. Wirtschaftspolitik, S. 19.

⁸⁶⁾ M. Weber, Die Objektivität, S. 212.

⁸⁷⁾ H. Albert, Marktsoziologie, S. 24.

⁸⁸⁾ Ebenda, S. 205. Namentlich die grundlegenden Verhaltenshypothesen vom egozentrischen Handeln und individuellen Nutzenkalkül taugen als krypto-normative Aussagen gut für die Rechtfertigung der jeweiligen ökonomischen Verhältnisse: etwa der Einkommens-, Vermögens- oder Machtverteilung. Sie sind dann immer nur ‚Ausdruck des freien Spiels der Kräfte oder der Unterschiede in der individuellen Leistung‘.

⁸⁹⁾ Ebenda, 1967, S. 48.

⁴⁰⁾ Ebenda, S. 178; Jochimsen/Knobel, Gegenstand und Methoden, S. 16.

⁴¹⁾ K. Mackscheidt, Das optimale Budget, S. 27.

⁴²⁾ Zum Verständnis der Prämissen trägt vor allem auch eine wissenssoziologische Betrachtung bei; vgl. N. Klotten, Utopie und Leitbild, S. 344, und W. Eucken, Grundsätze, S. 27; es kann also nicht verwundern, daß die „heilsplanorientierte“ Vorstellungswelt mancher Klassiker in ihrer Ökonomik zum Ausdruck kam. Eucken: „Die Kräfte und die Logik, die Gott in die Dinge und auch in die Wirtschaft hineingelegt hat, sollten zur Geltung gebracht werden.“

⁴³⁾ H. Albert, Marktsoziologie, S. 51, Anm. 27.

die in den Spielregeln des Marktmechanismus eine Pseudorealität besitzen ⁴⁴⁾.

Zu diesem prinzipiellen Einwand kommt das ungelöste Aggregationsproblem hinzu, also die Frage, ob Erkenntnisse, die in bezug auf den Einzelfall gewonnen wurden, ohne weiteres auf größere Zusammenhänge übertragen werden können.

Die Anwendbarkeit der Markttheorie auf makroökonomische Phänomene scheitert am Problem der Transformation von der Mikro- zur Makro-Ebene. Das Marktmodell unterstellt eine Regulativfunktion der Preise nicht nur für individuelle Handlungen (wo es zutreffen mag), sondern auch für das Verhalten von Aggregaten (also für Struktur- und Niveau-Phänomene). Indem die Aggregate durch Addition mikroökonomischer Größen gewonnen werden, ändern sich (der Markttheorie entsprechend) zwar die „Volumina“ der Variablen, nicht jedoch die Gesetzmäßigkeiten ihres Verhaltens.

Diese Unterstellung für die Makrorelationen ist eine der wesentlichen Schwachstellen des Marktmodells. Das Modell ignoriert die Möglichkeit, daß durch Aggregation nicht nur die Quantitäten sich ändern, sondern daß diese neuen Quantitäten auch in Qualitätsänderungen, d. h. in neue Verhaltensweisen umschlagen können. (Das Aggregat ist Summe seiner Elemente + ihre Strukturierung.)

In bezug auf die Spieltheorie hat Morgenstern bemerkt, daß beim Übergang von zwei Spielern zu vielen ... vollkommen neue Aspekte hereinkommen ⁴⁵⁾.

Ist es am Markt anders? Der ‚analytisch freie Raum zwischen mikro- und makro-ökonomischen Phänomenen‘ ⁴⁷⁾ wird im Marktmodell übersprungen durch das Postulat, individuelles Rationalverhalten führe — auf der Ebene der Aggregate — zu einem Wirtschaftsprozeß mit ‚immanenter Rationalität‘.

Es bleibt aber festzuhalten, daß ‚Systemrationalität sich nicht aus der Addition subjektiv rationaler Handlungen ergibt‘ ⁴⁸⁾.

Eine weitere, für unsere Problemstellung relevante Schwachstelle des Modells ist der Umstand, daß es kein Wachstum, mithin keinen dynamischen Strukturwandel kennt. Selbst die

neuere Wachstumstheorie ist vor allem ‚Bedingungstheorie‘ und von einer ‚erklärenden Theorie‘ noch weit entfernt ⁴⁹⁾. Die Annahme, daß der Markt im Wachstum die den Konsumentenwünschen entsprechende Struktur entwickeln würde, ist also weder durch eine Theorie abgedeckt noch von der Erfahrung her zu halten ^{49a)}.

3. Notwendigkeit der Planung

Die Idee von der ‚immanenten Rationalität‘ des Marktgeschehens muß nach ihrer Entzauberung ⁵⁰⁾ normativ und empirisch gehaltlos gelten.

Damit ist es nicht mehr zu rechtfertigen, vom Lenkungsinstrument Markt weiterhin die Realisierung eines optimalen Niveaus oder einer optimalen Struktur des Wirtschaftsprozesses zu erwarten (wobei Optimalität auf die Bedarfe der Konsumenten sich bezieht).

Die Bestimmung und Realisierung von Niveau- und Strukturzielen wird damit zum Problem, zur Aufgabe politischer Gestaltung.

Dieses Ergebnis ist nun insofern nichts Neues, als seit langem die Globalsteuerung (Niveaupolitik) unbestrittener Teil der wirtschaftspolitischen Konzeption ist und auch die Strukturpolitik längst zur wirtschaftspolitischen Praxis gehört ⁵¹⁾. Neu ist allerdings die Begrün-

⁴⁴⁾ K. Rose, Grundlagen, S. 20.

^{49 a)} Neben dem Aspekt der „richtigen“ Struktur der Wirtschaft im Wachstumsprozeß problematisiert W. Glastetter den „Umsetzungsprozeß“ von Wachstum in höheren Lebensstandard (wobei zu Recht die Frage: Wachstum für wen? mitklingt) und kommt zu der Forderung einer inhaltlichen Bestimmung der wachstumspolitischen Ziele. Vgl. W. Glastetter, Grundsatzfragen.

⁵⁰⁾ Prinzipiell etwa durch G. Myrdal, Das politische Element, und H. Albert, Marktsoziologie, neuerdings auch durch B. S. Frey, Die ökonomische Theorie der Politik, S. 6: „Die Beschäftigung mit dem Problem der Externalitäten und der öffentlichen Güter hat jedoch gezeigt, daß das Marktsystem nicht einmal im Prinzip das Allokationsproblem in einer Wirtschaft lösen kann (und dies noch viel weniger ‚effizient‘ tun kann).“ Vgl. auch die Kritik von H. Riese: Ordnungsidee und Ordnungspolitik.

⁵¹⁾ Der Bereich staatlicher Aktivitäten erstreckt sich inzwischen auf Bereiche wie Städtebau und Wohnungswesen, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Zonenrand- und Berlinförderung; die sektorale Strukturpolitik fördert Landwirtschaft, Mittelstand, Steinkohle, Energie und Wasserwirtschaft, Flugzeug- und Wertindustrie etc. Die vorgesehenen Mittel belaufen sich allein für diese Programme des Bundes 1972 auf rund 14 Mrd. DM. Zu berücksichtigen sind ferner 14,8 Mrd. DM für das Verkehrswesen. Vgl. Der Finanzplan des Bundes, S. 10 ff.

⁴⁴⁾ K. H. Hansmeyer, Budgettheorie, S. 19.

⁴⁵⁾ Zum Aggregationsproblem vgl. Jochimsen/Knobel, Gegenstand und Methoden, S. 36, Anm. 116.

⁴⁶⁾ O. Morgenstern, Spieltheorie, S. 183.

⁴⁷⁾ N. Kloten, Mikro- und Makroanalyse, S. 352, Anm. 9.

⁴⁸⁾ F. Naschold, Anpassungsplanung, S. 77.

derung der Notwendigkeit staatlicher Planung in diesen Bereichen. Während üblicherweise die starke Zunahme und qualitative Änderung der Staatsaktivitäten oder die durch Konzentration und Vermachtung entstandenen Markt-mängel zur Begründung angeführt werden, zielen die hier vorgetragenen Argumente auf die prinzipielle Unfähigkeit des Marktes, das Allokationsproblem auf den Ebenen der Struktur und des Niveaus zu lösen.

Dieser Unterschied in der Begründung hat entsprechende Unterschiede im Problemlösungsansatz zur Folge.

Der eine Ansatz bezweckt die (Wieder-)Herstellung von Bedingungen, die eine quasi marktmäßige Lenkung des gesamten Wirtschaftsgeschehens ermöglichen sollen.

Es wird konstatiert, daß zunehmende Konzentration und Kartellierung zu einer Suspendierung des Wettbewerbs geführt haben und damit die Kontrolle wirtschaftlicher Macht durch den Markt nicht mehr gewährleistet ist. Solche Entwicklungen verlangen — diesem Ansatz zufolge — von der staatlichen Wirtschaftspolitik eine Gegensteuerung⁵⁸⁾, mit der zurückgewonnen werden soll, was an Markt verloren gegangen ist.

Es wird also an dem Prinzip festgehalten, daß der Markt ‚eigentlich‘ der beste aller Koordinationsmechanismen für alle Ebenen des ökonomischen Prozesses sei; die staatliche Wirtschaftspolitik habe demnach vor allem die Aufgabe, den Wettbewerb zu intensivieren und die Lenkungsfunktion der Preise wiederherzustellen. Dieser Position entspricht z. B. die früher zitierte Auffassung von Schlecht: ‚Herstellung des Wettbewerbs auf neuer Grundlage, keinesfalls aber eine staatliche Planung der künftigen Wirtschaftsstruktur‘.

Der andere (hier vertretene) Ansatz ist von einer Skepsis gegenüber dem Marktmechanismus⁵⁹⁾ geprägt. Grundlage dieser Skepsis ist

⁵⁸⁾ Diese Art der ‚Gegensteuerung‘, die zurück zu (modell-)marktmäßigen Bedingungen will, unterscheidet sich fundamental etwa vom Konzept J. M. Clarks, der eine Politik des ‚wirksamen Wettbewerbs‘ (workable competition) zwar auch als ‚Gegengift‘ gegen die Wirkungen wettbewerbsbeschränkender Unvollkommenheit ansieht, dabei jedoch das Leitbild einer ‚vollkommenen Konkurrenz‘ aufgegeben hat — ja, Unvollkommenheiten der Märkte als Bedingung des (wirksamen) Wettbewerbs betrachtet. Vgl. A. Woll, Das Konzept der ‚workable competition‘, S. 17.

⁵⁹⁾ Diese Skepsis, das sei noch einmal betont, bezieht sich nicht auf die Mikroebene der Einzelsteuerung, sondern auf die Ebenen der Struktur- und Niveausteuerung.

neben der Erfahrung die Kritik am (neoklassischen) Marktmodell, mit der das Postulat einer ‚immanenten Rationalität‘ des Marktes bestritten und als Projektion eines gesetzten Sinnzusammenhangs in das reale sozio-ökonomische Geschehen gedeutet wird.

Danach kann z. B. die künftige Wirtschaftsstruktur nicht einem Wettbewerbsprozeß überlassen bleiben, sondern ist in der Tat ein Problem bewußter politischer Gestaltung. Rationalität im Bereich der Wirtschaft wie in der Gesellschaft überhaupt muß nach dieser Auffassung also ‚gemacht‘ werden durch planvolle Orientierung an selbstgesetzten Zielen⁶⁰⁾.

Die Forderung Eukens ‚In den Wirtschaftsordnungen der industrialisierten Welt sollte eine ordnende Ratio zur Geltung kommen . . .‘⁶¹⁾ ist neu aufzugreifen und zu beantworten — allerdings jetzt ohne Rückgriff auf die von einem, wie immer modifizierten — Heilsplandenken nicht freie Vorstellung vom anonymen Marktmechanismus⁶²⁾, der assoziiert wird mit der Verbindung von Freiheit, Rationalität und maximaler Produktion.

Wenn auf die ‚invisible hand‘ als ordnende Ratio nicht länger zurückgegriffen werden kann, bleibt als Ordnungsmoment die bewußte Planung der sozialen und ökonomischen Verhältnisse, mit denen die Gesellschaft leben will.

Die Komplexität dieser Gesellschaft, die Vielfalt ihrer politischen, ökonomischen und sozialen Beziehungen nimmt immer weiter zu. Soll

⁶⁰⁾ Dazu weiter ausführend: K. Popper, Die offene Gesellschaft II, S. 382 ff., Anm. 61, insbesondere S. 384: ‚Und ich behaupte, daß das, was wir tun sollten, allein von unserer eigenen Entscheidung und nicht von einem historischen Essentialismus abhängt.‘ Der ‚philosophische Stachel‘ dieser Position liegt in ihrer Wendung sowohl gegen einen heilsplan- oder naturrechtsbezogenen Liberalismus als auch gegen einen deterministischen Marxismus. N. Klöten zählt auch den Neoliberalismus unter die Leitbilder, ‚die davon ausgehen, daß der Mensch selbst seines Glückes Schmied sei‘. Utopie und Leitbild, S. 336. Immerhin kommt aber der Neoliberalismus aus einer liberalistischen Tradition, dessen ‚laissez-faire‘-Spielart klar heilsplanorientiert war (vgl. oben Anm. 42). Der Neoliberalismus setzt gegen den Heilsplan die (naturrechtliche) Ordnung, durch die Rationalität sich konstituieren soll. Insofern dabei die Idee von der ‚immanenten Rationalität‘ — um nicht zu sagen: von der invisible hand — noch nicht eindeutig aufgegeben ist (vgl. etwa M. Friedman), drückt die These Klötens lediglich die Haltung des aufgeklärten Teils der liberalen aus.

⁶¹⁾ W. Eucken, Grundlagen, S. 7.

⁶²⁾ E. Salin, Planung, S. 4 f.

die fortschreitende strukturelle Differenzierung auch zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit des Systems führen, bedarf es geeigneter Verfahren, welche die erhöhte Komplexität bewältigen, d. h. auf überschaubare und entscheidbare Problemstellungen reduzieren.

Planung ist ein solches Verfahren der Komplexitätsreduktion⁵⁷⁾. Eine Planung, die aus dieser Argumentation sich ableitet, dient nicht länger als Marktersatz, sondern besteht aus eigenem Recht: aus dem Willen zur bewußten Gestaltung in einer Umwelt mit zunehmender Differenziertheit.

Das bislang am weitesten entwickelte staatliche Planungsinstrument ist die ‚mehrjährige Finanzplanung des Bundes‘. Sie soll im folgenden untersucht werden, insbesondere auch darauf, inwieweit sie geeignet ist, die komplexen Aufgaben der Innen- und Außensteuerung⁵⁸⁾ in der ‚mixed economy‘ zu bewältigen.

Als *Innensteuerung* wird dabei die interne, *finanzpolitische* Planung verstanden, welche auf eine Abstimmung von Einnahmen und Ausgaben, auf die vorausschauende Koordinierung und zeitliche sowie sachliche Verzäh-

nung der verschiedenen politischen Programme gerichtet ist.

Außensteuerung bezieht sich auf die *wirtschaftspolitische* Planung, bei der die externen, auf die Gesamtwirtschaft gerichteten Wirkungen der staatlichen Aktivitäten Berücksichtigung finden.

Diese beiden Momente der Innen- und Außensteuerung sind in einem engen Zusammenhang zu sehen:

Finanzpolitische Entscheidungen, wie sie sich in den öffentlichen Haushalten niederschlagen, haben unmittelbare Wirkungen auf das Wachstum und die Struktur der Gesamtwirtschaft. Dies läßt sich an Ausgabenbereichen wie soziale Sicherung, Verkehr, Infrastruktur, Forschung und Wissenschaft, Ausbildung, Gesundheit, Raumplanung etc. deutlich machen.

Auf diesem Hintergrund läßt sich eine strenge Unterscheidung von Wirtschafts- und Finanzpolitik in bezug auf das Instrument der mehrjährigen Finanzplanung nicht aufrechterhalten. Die Finanzplanung ist somit ein für beide Bereiche gleichermaßen relevantes Instrument der Rationalisierung von Entscheidungen.

II. Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes

1. Die Konzeption

Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes (mFP) ist 1967 im Rahmen des Wachstums- und Stabilitätsgesetzes (WStG) eingeführt worden. Nach der Auffassung der damaligen Bundesregierung wurde mit diesem Schritt „die Wirtschafts- und Finanzpolitik auf eine völlig neue Grundlage gestellt“⁵⁹⁾.

Der Finanzplan soll als ein quantifiziertes Regierungsprogramm die ‚zeitlichen Prioritäten und die positiven und negativen Schwerpunkte sichtbar machen‘⁶⁰⁾, die wichtigen Programme ‚einer mittelfristig orientierten Politik in ihren finanziellen Größenordnungen darstellen‘⁶¹⁾ und schließlich die ‚finanzpolitischen Entscheidungen vorausschauend mit den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und Notwendigkeiten abstimmen‘⁶²⁾.

Aufbauend auf einer Zielprojektion der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung — ‚also gewissermaßen auf der Basis des wirtschaftlichen Wachstumspfad, der unter Aufrechterhaltung der Preisstabilität erreichbar erscheint‘⁶³⁾ — sind im Finanzplan die zu erwartenden Einnahmen und die damit zu finanzierenden Aufgaben zusammengestellt. Jedes Jahr wird zusammen mit dem Haushaltsentwurf der fortgeschriebene Finanzplan für die folgenden fünf Jahre dem Bundestag und dem Bundesrat vorgelegt. Im Gegensatz zum Haushaltsentwurf wird der Finanzplan jedoch vom Parlament nicht beschlossen; er wird somit nicht zum Gesetz, sondern hat lediglich indikative Verbindlichkeit. Für die Legislative und die politische Öffentlichkeit ist er ein Anhalt, für die Exekutive stellt er eine programmatische Erklärung dar, deren Verbindlichkeit an der Kategorie der Glaubwürdigkeit zu messen wäre.

Der Finanzplan wird primär von der Ausgabe- her aufgestellt⁶⁴⁾; dabei gilt die wirt-

⁵⁷⁾ N. Luhmann, Politische Planung, S. 83.

⁵⁸⁾ F. Naschold, Anpassungsplanung, S. 83.

⁵⁹⁾ Finanzbericht 1968, S. 97, Ziff. 18.

⁶⁰⁾ Ebenda, S. 106.

⁶¹⁾ Der Finanzplan des Bundes, 1972, S. 10.

⁶²⁾ Finanzbericht 1968, S. 106; Finanzbericht 1969, S. 119.

⁶³⁾ Finanzbericht 1969, S. 119.

⁶⁴⁾ Finanzbericht 1969, S. 119.

schaftspolitische Rahmenbedingung, daß die Ausgaben des Staates (Bundes) auf die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse abzustimmen sind. Die Ausgabensätze sind — in Verbindung mit den jeweiligen Steigerungsraten — Ausdruck für die politischen Zielvorstellungen der Regierung.

Das Gliederungsschema des ersten Finanzplans enthielt eine Gesamtübersicht und Übersichten nach Einzelplänen (Ministerialprinzip) und nach Ausgabearten (Funktionalprinzip). In den folgenden Plänen wurde das Gliederungsschema erweitert um eine Kreditfinanzierungsübersicht und um Tabellen des Ausgabebedarfs nach wichtigen Funktionen und volkswirtschaftlichen Arten.

Im Finanzplan 1972 (1971—1975) geht dem Tabellenteil eine ausführliche Programmübersicht mit Programmkommentaren voraus⁶⁵⁾.

Nach dem WStG (§ 9, I) sind bei der mFP Alternativrechnungen möglich; es können Alternativen sowohl für die Einnahme- als auch für die Ausgabenseite aufgestellt werden⁶⁶⁾. Von dieser Möglichkeit ist jedoch bislang in den veröffentlichten Plänen noch nicht Gebrauch gemacht worden.

Will man die hier in ihren wesentlichen Merkmalen kurz skizzierte mehrjährige Finanzplanung einer Beurteilung unterziehen, so ist es nützlich, sie im geschichtlichen Kontext ihrer Entwicklung zu betrachten.

Im Vergleich zu den früheren politisch-ökonomischen Verhältnissen stellt die Einführung der Finanzplanung (FP) eine bedeutsame Innovation, wenngleich auch nur einen Schritt in einem Lernprozeß dar, dessen Lernziel die planvolle Gestaltung und Entwicklung der Gesellschaft ist.

Die Politik der Bundesrepublik Deutschland vor der Krise 1966/67 ist als ‚politics of non-planning‘ bezeichnet worden (H. J. Arndt). Trotz bedeutender theoretischer Anstöße zu einer mittelfristigen Orientierung der Politik, insbesondere der Wirtschafts- und Finanzpolitik⁶⁷⁾, blieb die staatliche Planung bis in die sechziger Jahre hinein für viele eine „Sünde wider den Geist der Freiheit“⁶⁸⁾.

Der einjährige Budgetzyklus wurde beibehalten, obwohl dessen Mängel immer deutlicher

hervortraten. Eine ‚punktuelle, ressortgebundene und relativ eng konzipierte Aufgabenplanung korrespondierte mit einer Mittelverteilung nach dem ‚Gießkannenprinzip‘⁶⁹⁾. Das Haushaltsrecht basierte auf der Reichshaushaltsordnung von 1922. Inzwischen hatten sich die Zielsetzungen der staatlichen Aktivitäten, insbesondere die Praxis der Wirtschafts- und Finanzpolitik einigermaßen verändert. Hinter dieser Entwicklung blieben die Prinzipien der Haushalts- und Finanzpolitik — wie auch das wirtschaftspolitische Leitbild — weit zurück. Emotionale Widerstände — begründet in einer ‚geheimnisvollen Teleologie, nach der sich die Probleme schon irgendwie selbständig regeln würden‘⁷⁰⁾ — waren Mitursache für das Auseinanderklaffen von Konzeption und Aktion: Der ‚Antiplanungs-ideologie‘ stand eine ‚interventionistische Staatspraxis‘⁷¹⁾ gegenüber; so mußte beides mangelhaft bleiben: die Konzeption entsprach nicht den Realitäten, die Praxis war konzeptionslos. Nicht zuletzt war es der laufende Verstoß gegen Budgetprinzipien — etwa ein Umgehen des jährlichen Haushaltsausgleichs —, der es der Politik erst ermöglichte, die Diskrepanz zwischen der ‚materiellen Langfristigkeit vieler Finanzentscheidungen und ihrer formalen Geltungsbegrenzung‘ auf ein Jahr notdürftig zu überbrücken⁷²⁾.

In der Fessel einer einjährigen Budgetierung war die Praxis der staatlichen Finanz- und Wirtschaftspolitik durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- isolierte Programme mit meist kurzfristiger Perspektive,
- Nichtbeachtung der Folgekosten und -wirkungen von Programmen,
- zunehmende Bindung der künftigen Einnahmen und Verlust von ‚Manövriermasse‘,
- keine sachliche Schwerpunkte- und zeitliche Prioritätensetzung,
- mangelnde Abstimmung der Gebietskörperschaften und
- mangelnde Einpassung der Haushalte in die Konjunkturlage⁷³⁾.

Hinter dem anspruchsvollen Namen ‚Haushaltsplanung‘ verbarg sich somit lediglich ein überwiegend reaktives Anpassungsverhalten

⁶⁵⁾ Der Finanzplan des Bundes, 1972, S. 10—26.

⁶⁶⁾ G. Zabel, Der mehrjährige Finanzplan, S. 201.

⁶⁷⁾ Etwa das EWG-Memorandum von 1962, die Tagungen der List-Gesellschaft und der Friedrich-Naumann-Stiftung, deren Ergebnisse veröffentlicht wurden.

⁶⁸⁾ H. Ehmke, Planen ist keine Sünde, S. 48.

⁶⁹⁾ F. Naschold, Anpassungsplanung, S. 80.

⁷⁰⁾ H. Ehmke, Planen ist keine Sünde, S. 48.

⁷¹⁾ F. Naschold, Probleme, S. 70.

⁷²⁾ H. Weichmann, Finanzplanung, S. 225.

⁷³⁾ F. Naschold, Probleme, S. 161; F. Neumark, Planung, S. 177.

des politischen an die Eigengesetzlichkeiten des ökonomischen und sozialen Systems⁷⁴⁾.

Die Mängel der Finanz- und Haushaltspolitik blieben der Ministerialbürokratie nicht unbekannt; seit Beginn der sechziger Jahre arbeitete man an Entwürfen für eine bessere Finanzplanung. 1964 trat eine Sachverständigen-Kommission für die Finanzreform hinzu. Im Punkt 8 ihres Arbeitsprogramms hieß es:

„Zur Sicherung der finanziellen Stabilität und eines in sich ausgewogenen Wirtschaftswachstums sollen die rechtlichen Voraussetzungen für eine aktive Konjunkturpolitik und eine langfristige Wachstums- und Strukturpolitik der Bundesregierung geschaffen werden.“⁷⁵⁾

Im Februar 1966 legte die Kommission ihr Ergebnis vor (sog. Troeger-Gutachten). Im Teil E Abschnitt II unterbreitet sie den Vorschlag für eine mittelfristige Finanzplanung (zusammen mit dem Entwurf für eine Änderung des Art. 109 Grundgesetz).

Als Zielsetzungen der öffentlichen Finanzwirtschaft wurden „finanzielle Stabilität, gleichmäßiges Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung“ bezeichnet (TZ 79)⁷⁶⁾. Von einer mittelfristigen Finanzplanung insbesondere erwartete die Kommission:

1. klare Vorstellungen über die Rangordnung der großen öffentlichen Aufgaben,
2. Berücksichtigung der Interdependenzen aller haushaltswirtschaftlichen Vorgänge (Programmkoordination),
3. Darlegung der Vorstellungen über die erwünschte und mögliche Entwicklung des öffentlichen Finanzbedarfs und seine Deckung, und
4. langfristige Abstimmung von Einnahmen und Ausgaben (Teilziffern 479, 481 und 482).

Die Finanzplanung sollte eine „konkretisierte Regierungserklärung“ und zugleich das „Arbeitsprogramm für die Exekutive“ sein (TZn 483 und 484).

⁷⁴⁾ F. Naschold, Anpassungsplanung, S. 80.

⁷⁵⁾ Zit. in: F. Klein, Finanz- und Haushaltsreform, S. 4.

⁷⁶⁾ Eine „gewisse Verringerung der Ungleichmäßigkeit der Einkommens- und Vermögensverteilung“ wird dabei lediglich hinter den „Grundsätzen“ (TZ 58) aufgeführt.

Diese — nach Schmidt/Wille — maßvoll optimistischen Erwartungen⁷⁷⁾ der Finanzreformkommission sind ein geeigneter Maßstab, an dem später die Planungspraxis und die Pläne gemessen werden können.

Die mFP ist trotz dieser langjährigen, auf mehreren Ebenen laufenden Vorbereitungen als ‚Kind der Not‘ (Wolkersdorf) und ‚Tochter der Krise‘ (Kaiser) bezeichnet worden. Dies weist zum einen auf die Umstände der Institutionalisierung hin. Die krisenhaften politisch-ökonomischen Verhältnisse der Jahre 1966/67 machten es notwendig, die FP, die ursprünglich erst zusammen mit der Haushaltsreform eingeführt werden sollte, vorzuziehen und im Rahmen des WStG zu institutionalisieren⁷⁸⁾.

Zum anderen sind diese Bezeichnungen ein Indiz dafür, daß erst unter krisenhaften Bedingungen eine Chance besteht, strukturelle Innovationen im politisch-ökonomischen System der Bundesrepublik zu verwirklichen. In der Krise entsteht ein „unabweisbarer Druck zu zielstrebigem Lernen“⁷⁹⁾; erst dieser Druck nötigt dazu, routinierte Verhaltensmuster aufzugeben und innovative Strategien zum ‚Überleben‘ des Systems zu akzeptieren.

Wie die marktwirtschaftliche ex-post-Koordination korrigierende Kräfte erst mobilisiert, wenn Misereen, z. B. Wirtschaftskrisen, bereits eingetreten sind, so tendiert auch der politische Entscheidungsprozeß zu einem ‚Krisenmanagement‘, statt zu maß- und planvoller ex-ante-Koordination.

Die mFP ist darauf angelegt, eine gewisse ex-ante-Koordination zu ermöglichen. Ihrer Konzeption nach ist sie eine zukunftsorientierte, d. h. den zukünftigen Bedarf mit einbeziehende Zusammenstellung der staatlichen Ausgaben und der zu ihrer Deckung vorgesehenen Einnahmen; die Regierung kann damit Prioritäten und Schwerpunkte auf mehrere Jahre hin festlegen⁸⁰⁾.

Es wird zu untersuchen sein, ob das so konzipierte Instrument hinreicht, um die Planungsfunktion in einer dynamischen Gesellschaft zu erfüllen.

⁷⁷⁾ Schmidt/Wille, Die mehrjährige Finanzplanung, S. 19.

⁷⁸⁾ G. Zabel, Mittelfristige Finanzplanung, S. 189; K. M. Hettlage, Probleme, S. 235.

⁷⁹⁾ F. Naschold, Anpassungsplanung, S. 80.

⁸⁰⁾ Schmidt/Wille, Die mehrjährige Finanzplanung, S. 32.

2. Die Funktionen der Finanzplanung

Aus der Diskussion über die Konzeption der FP und aus den Zielsetzungen, die in den Finanzberichten in bezug auf die FP genannt werden, lassen sich drei Funktionen der mFP ableiten:

1. eine finanzpolitische Allokationsfunktion,
2. eine wirtschaftspolitische Stabilisierungsfunktion und
3. eine politische Informationsfunktion.

Auf theoretischer Ebene scheint es wenig Streit darüber zu geben, daß die zentrale Funktion einer auf mehrere Jahre ausgerichteten Finanzplanung die Allokationsfunktion ist.

Das Problem dieser Funktion ist in formaler Sicht die Sicherung eines längerfristigen finanzwirtschaftlichen Gleichgewichts, in dem bei volkswirtschaftlich vertretbarer Staatsverschuldung Einnahmen und Ausgaben über einen mehrjährigen Zeitraum hinweg zum Ausgleich gebracht werden⁸¹⁾.

Inhaltlich sind zwei Allokationsprobleme zu lösen: zum einen die Makro-Allokation, also die Bestimmung des Anteils am Volkseinkommen, der aus privater Verwendung in die öffentliche übergehen soll; zum anderen die Mikro-Allokation, also die Aufteilung der öffentlichen Mittel auf die verschiedenen konkurrierenden öffentlichen Aufgaben und Programme.

Die vernünftige Lösung dieser Allokationsprobleme ist der Kern der finanzpolitischen Entscheidungsfindung. Der folgenden Argumentation vorgreifend sei bereits hier vermerkt, daß die bisher praktizierte mehrjährige Finanzplanung zu diesem Kern nicht durchdringt.

Wesentliche Voraussetzung für rationale (finanzpolitische) Entscheidungen ist die Existenz einer Zielfunktion. Diese kann als ein Katalog von öffentlichen Vorhaben gedacht werden, der im Rahmen einer politischen Zielplanung aufgestellt wird und nach Prioritäten und Schwerpunkten geordnet ist.

Eine solche, der Einzelplanung vorausgehende politische Programmplanung gibt es noch nicht. In der Praxis wird der Finanzplan nach der Art des Haushaltsentwurfs über die Bedarfsschätzungen der Einzelressorts entwickelt; systema-

tisch ist er nichts anderes als die Fortschreibung des Haushaltsplans⁸²⁾. Die politischen Zielsetzungen sind somit *Ergebnis* der Ressortplanungen, statt daß eine politische Rahmenplanung *Basis* der Ressortaktivitäten wäre.

Dies ist die eine offene Flanke der FP; die andere ist darin zu sehen, daß die Einnahmeseite Datum, nicht Aktionsparameter^{82a)} ist.

Eine Ziel- und Programmplanung wird zur eigentlich 'politischen' Planung erst durch die Zuordnung der Ziele und Programme zu konkreten Möglichkeiten der Finanzierung. Eine sinnvolle Zuordnung dieser Art setzt eine Gesamtübersicht über den Finanzierungsspielraum, jeweils bezogen auf einen mehrjährigen Planungshorizont, voraus. Dies ist eine sehr weitgehende Forderung — aber gerade an ihr wäre z. B. die Frage nach der zureichenden Komplexitätserfassung der Finanzplanung festzumachen. Ohne die Erfüllung dieser Forderung würde es kaum je eine Überwindung von Zuständen geben, wie sie etwa Schmölders anläßlich einer Befragung von Abgeordneten antraf: Die Abgeordneten erkannten grundsätzlich fast alle staatlichen Aufgaben auf einmal als förderungswürdig an; die Finanzierung wollten sie dann jeweils durch Kürzung von „anderen“ Ausgaben sichern, denen sie jedoch zuvor selbst zugestimmt hatten⁸³⁾.

Die strenge Verbindung von Programmforderungen mit der Finanzierungsrechnung — d. h. mit dem jeweiligen Nachweis ihrer Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen des zur Verfügung stehenden Finanzvolumens — kann dazu beitragen, einen Wildwuchs von unverbindlich in den Raum gestellten Zielen und Programmen zu verhindern, der nur die Erwartungen inflationiert.

Unter diesen Bedingungen kann jedoch das 'zur Verfügung stehende Finanzvolumen' nicht ein Datum sein; es sollte vielmehr eine — wenngleich begrenzte — interne und externe Variabilität aufweisen: intern, d. h., die überkommene Struktur der Ausgabenblöcke der öffentlichen Haushalte müßte auf mittlere Sicht

⁸²⁾ Ebenda. S. 196 f.

^{82 a)} Als Aktionsparameter wird eine Größe (z. B. ein Steuersatz) bezeichnet, die 1. instrumentell zur Erreichung bestimmter Ziele geeignet ist, 2. im Handlungsbereich der jeweiligen Instanz (z. B. Bundestag/Bundesregierung) liegt und 3. tatsächlich auch eingesetzt wird, wenn die (z. B. konjunkturpolitische) Lage es erfordert.

⁸³⁾ Zit. nach C.-H. Tretner, Langfristige Planung, S. 15.

⁸¹⁾ G. Zabel, Mittelfristige Finanzplanung, S. 189.

beweglich werden; extern, d. h., der Anteil des Staates am Volkseinkommen kann nicht ein für allemal festgelegt oder einer zufälligen konjunkturellen Entwicklung überlassen bleiben.

Das Ausmaß der steuerlichen Belastungen wäre in Abhängigkeit vom Ausmaß der öffentlichen Vorhaben über einen politischen Entscheidungsmechanismus zu bestimmen⁸⁴⁾. Eine politische Ziel- und Programmplanung und eine angemessene Variabilität auf der Einnahmeseite — das sind zwei wesentliche Voraussetzungen vernünftiger Finanzplanung. Solange diese Voraussetzungen nicht realisiert sind, ist die mFP ein uneingelöster Anspruch. Es kann kaum verwundern, daß aufgrund der fehlenden Voraussetzungen die zentrale Funktion der FP, nämlich die finanzpolitische Allokationsfunktion, in den Hintergrund getreten ist zugunsten der wirtschaftspolitischen Stabilisierungsfunktion.

Diese letztere Funktion zielt auf die Beeinflussung (d. h. Glättung) der konjunkturellen Entwicklung durch die Abstimmung der Ausgabevolumina „mit den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und Notwendigkeiten“⁸⁵⁾. Durch die öffentliche Nachfrage soll einerseits der Wachstumsspielraum ausgeschöpft werden, andererseits soll jedoch keine Überforderung des volkswirtschaftlichen Leistungspotentials eintreten, die zu Preissteigerungen führen könnte.

Auf welche Weise kann die Stabilisierungsfunktion wahrgenommen werden?

Es eine Sache, das Ziel gesamtwirtschaftlicher Stabilisierung mit dem Haushalt, eine andere, es mit dem Instrument der mFP anzustreben. Nach überkommener finanzpolitischer Auffassung soll ein antizyklisch bemessenes Budget den Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials, die sich aus Schwankungen der privaten Nachfrage (insbesondere der Investitionsnachfrage) ergeben können, entgegenwirken.

Unter dieser Perspektive wird die Wirtschaftsentwicklung als Datum hingenommen, während die Haushaltspolitik als Variable nach

den Erfordernissen der konjunkturellen Lage einzurichten ist. Die Erfahrung hat gezeigt, daß sich auf diesem Wege zwar die Symptome beeinflussen, d. h. zu krasse Ausschläge zeitweilig vermeiden lassen, daß die strukturellen Bedingungen von Konjunkturschwankungen damit jedoch nicht in den Griff zu bekommen sind.

Soll die Wirtschaftsentwicklung tatsächlich gestaltet werden, muß zur kurzfristigen antizyklischen Haushaltspolitik hinzu — oder an ihre Stelle — eine mittel- bis langfristig orientierte Wachstums- und Strukturpolitik treten⁸⁶⁾. Sofern gesamtwirtschaftliche Stabilisierung unter diesem Aspekt begriffen wird, ist sie eine Aufgabe, die mit dem Instrument der mFP adäquat angegangen werden kann.

Der Schwerpunkt einer vorausschauenden Stabilisierungspolitik liegt dann bei der über die mehrjährige Finanzplanung programmierten, auf mittel- bis langfristige volkswirtschaftliche Erfordernisse ausgerichteten Struktur- und Wachstumspolitik. Hektische, antizyklische Ausgabensprünge würden abgelöst durch eine „überkonjunkturell orientierte Ausgabenpolitik“⁸⁷⁾, bei der die notwendigen Infrastruktur- und Sozialinvestitionen nicht weiter der Konjunktur geopfert, sondern planmäßig durchgeführt würden.

Als Nebenprodukt einer „gewissen Konstanz in der Ausgabegebarung“⁸⁷⁾ kann ein stabilisierender Effekt auf den Wirtschaftsablauf erwartet werden, der die Notwendigkeit einer kurzfristigen antizyklischen Konjunkturpolitik abschwächen würde.

Solange allerdings auf eine antizyklische Haushaltspolitik noch nicht verzichtet werden kann, muß nach herrschender Auffassung in der mFP eine gewisse Elastizität eingebaut sein, die es erlaubt, bestimmte in der FP vorgesehene Vorhaben bei der Umsetzung in die Haushaltsplanung zeitlich zu strecken oder zu beschleunigen.

So elegant es erscheinen mag, die mFP für die Zwecke der kurzfristigen Konjunktur Stabilisierung durch geplante Elastizitäten auf der Ausgabenseite zu instrumentalisieren, so wenig ist damit der Zielkonflikt beseitigt, der zwischen einer kurzfristig orientierten Wirtschaftspolitik einerseits und einer mittel- bis langfristig orientierten andererseits besteht.

⁸⁴⁾ Die neuere Diskussion über die Theorie der kollektiven Güter geht auch auf den Zusammenhang zwischen Ausgaben- und Einnahmeentscheidungen ein. So fordert Musgrave einen politischen Wahlmechanismus, in dem zugleich Steuern und Ausgaben bestimmt werden. R. A. Musgrave, Kosten-Nutzen-Analyse, S. 29.

⁸⁵⁾ Finanzbericht 1968, S. 106.

⁸⁶⁾ Vgl. auch W. Glastetter, Grundsatzfragen, S. 10 ff.

⁸⁷⁾ Finanzbericht 1969, S. 126.

⁸⁷⁾ Ebenda, S. 125.

Auf der Ausgabenseite sind große Ausgabenblöcke wie Personalkosten, soziale Sicherung, laufende Zuweisungen etc. relativ unbeweglich. Eine kurzfristige elastische Ausgabenpolitik — d. h. Streckung oder Beschleunigung von Ausgaben — läßt sich allenfalls bei einigen Investitionsvorhaben durchführen. Gerade hier aber geht die Elastizität auf Kosten mittelfristig für Wachstum und Struktur bedeutsamer Sozialinvestitionen. Es würde genau das eintreten, was zu verhüten einmal als wichtige Aufgabe der mehrjährigen Finanzplanung angesehen wurde: „Der Finanzplan soll deshalb verhindern, daß kurzfristige Erfolge der Konjunkturpolitik langfristig zu Fehlentwicklungen führen und damit auf Kosten des Wirtschaftswachstums gehen.“⁸⁸⁾

Es muß bezweifelt werden, ob geplante Elastizitäten auf der Ausgabenseite ein geeignetes Mittel sind, kurz- und mittelfristige Zielsetzungen auf einen Nenner zu bringen.

Aussichtsreicher erscheint hier eine Elastizität auf der Einnahmeseite bei überkonjunktureller Ausgabenpolitik:

„Da die Struktur der Ausgaben ohnehin nicht aufgrund konjunktureller Extremlagen festgelegt wird, sollten die Investitionsvorhaben planmäßig getätigt werden und die konjunkturelle Anpassung ganz oder überwiegend auf der Einnahmeseite durch Variation der Steuersätze und/oder Abbau oder Schaffung von steuerlichen Vergünstigungen erfolgen.“⁸⁹⁾

Als vorläufiges Urteil (das bei der späteren Betrachtung der Prämissen und der Praxis der mFP noch erhärtet werden soll) muß hier festgehalten werden:

Mit der mFP ist die Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht „auf eine völlig neue Grundlage“ gestellt worden⁹⁰⁾. Die finanzpolitische Allokationsfunktion besteht lediglich als uneingelöster Anspruch; und selbst die wirtschaftspolitische Stabilisierungsfunktion wird — gemessen an den Kategorien einer vorausschauenden Struktur- und Wachstumspolitik — noch sehr unzureichend realisiert.

Auf diesem Hintergrund erweist sich die Berechtigung der Nascholdschen Frage, „ob die mehrjährige Finanzplanung lediglich als Anpassungsplanung zu verstehen ist, die sich einfach an den privatwirtschaftlichen Investitions- und Wachstumsvorgängen orientiert, oder ob

sie als wachstumsorientierte Gestaltungsplanung aufzufassen ist“⁹¹⁾. Trotz der Einschränkung, daß „das Verhalten der politischen Eliten durchaus nicht ausschließlich oder auch nur überwiegend von Zwängen des ökonomischen Systems determiniert ist“⁹²⁾, sieht Naschold in der Politik der Bundesregierung seit 1968 „eine Anpassungsplanung auf Kosten der öffentlichen Investitionen“⁹³⁾. Dies korrespondiert mit einer Feststellung von Zabel, der eine „Präponderanz der (kurzfristigen) Konjunkturpolitik“ vermerkt, „die rational betrachtet nicht gerechtfertigt ist“⁹⁴⁾.

Ein kurzer Blick auf die politische Funktion der mFP macht das oben konstatierte Ergebnis auch vom Gesichtspunkt der Mandatssicherung her plausibel. Die mFP ist ein wichtiges Instrument der Information von Parlament und Öffentlichkeit über Ziele und Vorhaben der Bundesregierung. Der Informationseffekt auf die politische Öffentlichkeit — am Ende auf den Wähler — wird von der Regierung mit dem Ziel der Stimmenmaximierung einkalkuliert⁹⁵⁾. Die immer noch vorherrschende Präponderanz des Kurzfristigen im politischen Verhalten von Interessentengruppen und Wählern muß damit auch auf eine Planung durchschlagen, mit der eine Regierung ihr Mandat über die gegenwärtige Periode hinaus sichern will.

3. Die Planungsprämissen

Der Rahmen, in dem die Finanzplanung sich konkretisieren kann, wird durch eine Reihe von Entscheidungsprämissen abgesteckt; zu den wichtigsten zählen:

- die wirtschaftliche Zielprojektion,
- der finanzpolitische Status quo des laufenden Haushaltsjahres,
- die Mehrbedarfsanforderungen der Ressorts,
- Grundsatzentscheidungen des Kabinetts und wichtige politische Absichtserklärungen⁹⁶⁾.

Diese Entscheidungsprämissen enthalten also Zielvorgaben, Bewertungskriterien und Rand-

⁸⁸⁾ Gutachten für die Finanzreform, TZ 487.

⁸⁹⁾ L. Wolkersdorf, Beziehungen, S. 36.

⁹⁰⁾ Vgl. oben S. 13.

⁹¹⁾ F. Naschold, Anpassungsplanung, S. 89.

⁹²⁾ Ebenda, S. 90.

⁹³⁾ Ebenda, S. 89.

⁹⁴⁾ G. Zabel, Mittelfristige Finanzplanung, S. 193.

⁹⁵⁾ Schmidt/Wille, Die mehrjährige Finanzplanung, S. 37.

⁹⁶⁾ F. Naschold, Probleme, S. 164.

bedingungen für die Informationsverarbeitungsprozesse, welche die eigentliche Finanzplanung ausmachen. (Das Ergebnis, der mehrjährige Finanzplan, setzt seinerseits Prämissen für weitere konkrete Entscheidungen.)

Unter den Prämissen hat die Zielprojektion das stärkste Gewicht⁹⁷⁾; in sie gehen wesentliche Vorentscheidungen ein, und sie steht in einem engen gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis zur Finanzplanung.

Die Zielprojektion beruht auf einer Perspektivprojektion, die eine grobe Vorstellung vom zukünftigen Wachstumsspielraum (über zehn bis fünfzehn Jahre) gibt⁹⁸⁾. In das angebotsorientierte Modell gehen neben anderen Daten auch das Wachstum des Produktionspotentials und der qualifizierten Arbeitskräfte ein; beide Größen sind nicht unabhängig von den durch eine zukünftige Wirtschaftspolitik einzusetzenden Mitteln für Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen. An diesen beiden Beispielen zeigt sich, daß die ‚Daten‘ nicht unabhängige Variablen sind, daß vielmehr Interdependenzen bestehen zwischen den prognostizierten Werten und der künftigen Wirtschaftspolitik⁹⁹⁾.

Die Prognosewerte der Angebotsseite werden nun, in der Stufe 2, möglichen und erwünschten Werten der Verwendungsseite gegenübergestellt.

Hierzu müssen u. a. Annahmen über die Aufteilung des Volkseinkommens in privaten und öffentlichen Verbrauch eingeführt werden¹⁰⁰⁾. In der offiziellen Darstellung der Projektionsmethoden wird dazu ausgeführt, daß die Entwicklung des Staatsverbrauchs „aus den Ergebnissen der mehrjährigen Finanzplanung ... abgeschätzt“ wird¹⁰¹⁾.

Die Zielprojektion gewinnt also ihre (makroallokativen^{101a))} Daten aus der Finanzplanung; die Finanzplanung muß sich jedoch an die Werte der Zielprojektion halten: der Rahmen,

den die Zielprojektion als wachstumspolitisch notwendig und stabilitätspolitisch noch möglich vorschreibt, ist Datum für die FP¹⁰²⁾.

In den Undurchsichtigkeiten des Iterationsverfahrens^{102a)} bleibt versteckt, nach welchen Kriterien und von wem die wichtige Vorentscheidung über die Allokation des Sozialprodukts auf Staat und Private gefällt wird.

Da die Frage nach dem optimalen Staatsanteil am Volkseinkommen nicht eigens problematisiert und explizit in den Entscheidungsprozeß eingeführt wird, kann man im Ergebnis nur eine Festschreibung der gegebenen Makroallokation erwarten.

In der Tat fiel die ‚realisierte Staatsquote‘ — trotz gegenteiliger Absichtserklärungen — von 28,5 % in 1966 auf 28,2 % in 1970¹⁰³⁾.

Eine Bandbreite, die durch überwiegend privatwirtschaftlich beeinflusste Daten — nämlich die Entwicklung des Produktionspotentials einerseits und die private Gesamtnachfrage andererseits — bestimmt wird, bildet am Ende den ‚geplanten‘ Ausgabenspielraum der öffentlichen Hand.

Der Verwendungsrechnung der Zielprojektion folgt — nach der Einführung einer Zentralhypothese über das erwünschte Wachstum und die tragbare Entwicklung des Preisniveaus in einem Fünf-Jahreszeitraum — die Projektion ‚alternativer Einkommensverteilungen‘¹⁰⁴⁾ (Stufe 4).

Auch hier werden bedeutsame Prämissen eingeführt, ohne daß deutlich würde, wie darüber entschieden wird. Eine Verteilungszielsetzung scheint zu fehlen; mit Verweis auf die Tarifautonomie der Sozialpartner wird eine „mittlere Linie“¹⁰⁵⁾, genauer: die „Konstanz der ‚Lohnquote‘“¹⁰⁶⁾ den weiteren Berechnungen zugrundegelegt.

Als Resultat kann hier festgehalten werden, daß in der Makro-Allokation und in der Ver-

⁹⁷⁾ Aus Platzgründen muß die Argumentation weitgehend auf diese Prämisse beschränkt bleiben.

⁹⁸⁾ K. H. Raabe, Projektionen, S. 19.

⁹⁹⁾ Beiträge 8/9 1967, S. 11.

¹⁰⁰⁾ Nach der Zielprojektion 71/72 soll sich der Staatsanteil am BSP (einschließlich staatlicher Investitionen) von 20,2 % in 1970 auf 22,0 % in 1975 erhöhen. Vgl. Finanzbericht 1972, S. 175.

¹⁰¹⁾ K. H. Raabe, Projektionen, S. 18.

^{101 a)} Makroallokation soll hier die „Grobauaufteilung“ des Sozialprodukts auf den privaten und auf den staatlichen Sektor bezeichnen. Die Mikroallokation bezieht sich dann auf die „Feinaufteilung“ der staatlichen Mittel auf einzelne Vorhaben und Programme. Vgl. auch Anmerkung 1 a.

¹⁰²⁾ O. Schlect, Gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen, S. 124.

^{102 a)} Ein iteratives Planungsverfahren löst ein Planungsproblem in mehreren Schritten und Durchgängen, nicht in einem Totalansatz.

¹⁰³⁾ Jahresgutachten 1971 des Sachverständigenrats, S. 69. Die Staatsquote bezieht sich auf das Produktionspotential; die ‚realisierte Staatsquote‘ liegt aufgrund der Preissteigerungen 1,1 % unter der ‚beanspruchten Staatsquote‘; unter Berücksichtigung der Änderung der Preisstruktur liegt die ‚realisierte Staatsquote‘ sogar bei 26,8 % in 1970 (S. 72).

¹⁰⁴⁾ K. H. Raabe, Projektionen, S. 11.

¹⁰⁵⁾ Ebenda.

¹⁰⁶⁾ Ebenda, S. 22.

teilung eine „mittlere Linie“, d. h. aber: keine Gestaltungsabsicht die Grundlage der Zielprojektion und damit auch der Finanzplanung bildet.

In weiteren Stufen werden zur Konkretisierung der Zielprojektionen Sektorenkonten und eine Finanzierungsrechnung erstellt und Input-Output-Analysen^{106a)} durchgeführt. Bis dahin bezieht sich die Zielprojektion immer auf die Gesamtwirtschaft: sie prognostiziert die Werte aller wesentlichen makroökonomischen Größen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Erst auf dieser Grundlage werden schließlich die Eckwerte der Zielprojektion erstellt; damit liegen quantitative Werte für die vier wirtschaftspolitischen Globalziele des § 1 StWG vor¹⁰⁷⁾, die unter Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumente bis zum Ende der jeweiligen Projektionsperiode erreicht werden sollen¹⁰⁸⁾.

Die Zielprojektion ist somit eine Prognose der erwünschten Entwicklung und zeigt die Bedingungen und Voraussetzungen auf, die geschaffen werden müssen, damit die angestrebten wirtschaftspolitischen Ziele auch erreicht werden¹⁰⁹⁾.

Die Zielprojektion, als wesentliche Prämisse der mFP, ist noch weit davon entfernt, die ‚informationelle Selbst- und Umweltkontrolle‘¹¹⁰⁾ des politischen Systems zu gewährleisten. Die Komplexität der zu planenden Sachverhalte muß Richtschnur sein für die ‚requisite variety‘ (Ashby) — also für das Maß an Eigenkomplexität — der jeweiligen Informationsbasis und des Planungsinstrumentariums.

Die informationelle Basis ‚Zielprojektion‘ läßt einen hohen Grad von Eigenkomplexität in der Informationserfassung und -verarbeitung noch vermissen. Insbesondere mangelt es an ausreichenden Wirtschafts- und Steuerstatistiken, an längerfristigen Bedarfsschätzungen der

Ressorts, an tiefgestaffelten Kostenrechnungen und — wenn auch groben — Nutzenkalkülen; es fehlt an einer ausreichenden Berücksichtigung des kommunalen Bedarfs, und es fehlt vor allem eine informationelle Erfassung der sozialen und politischen Entwicklungstendenzen in der Gesellschaft; neben der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wäre ein ‚social systems accounting vonnöten‘¹¹¹⁾.

Diese Desiderate der mFP auf informationeller Seite setzen der Planung von vornherein Grenzen, die es unwahrscheinlich machen, daß sie aus dem Stadium der Anpassungsplanung schnell hinauskommt. Eine Verbesserung der Informationsgewinnung müßte zunächst bei der Aktivierung der politischen Input-Strukturen ansetzen.

4. Der Planungsprozess

Der mittelfristigen Finanzplanung liegen bestimmte ‚Zielvorstellungen für das Ausgabenvolumen des Bundes‘¹¹²⁾ zugrunde, die für einen Zeitraum von fünf Jahren aufgestellt werden. Das Ausgabenniveau muß einerseits groß genug sein, um den Wachstumsspielraum der Volkswirtschaft auszuschöpfen, andererseits darf es nicht zu konjunkturellen Überhitzungserscheinungen führen. Von der Einnahmeseite her liegt der Bestimmung eines befriedigenden Ausgabenvolumens des Bundes eine mittelfristige Vorausschätzung des Steueraufkommens zugrunde¹¹³⁾, die vom Arbeitskreis Steuerschätzungen erstellt wird. Weiter oben wurde bereits festgestellt, daß in die Zielprojektion keine Gestaltungsabsicht bezüglich der Makro-Allokation, also der Aufteilung des Volkseinkommens auf den staatlichen und den privaten Sektor, eingeht. Die Entwicklung des Staatsverbrauchs wird für die Zwecke der Zielprojektion ‚aus den Ergebnissen der mFP‘¹¹⁴⁾ abgeschätzt; doch in der mFP wird das Problem der Gestaltung der Makro-Allokation des Volkseinkommens auch nicht thematisiert; der (Ausgaben-)Rahmen der mFP ist durch eine Steuerschätzung festgelegt, deren Grundlage die Verwendungsrechnung der Zielprojektion ist. Die Verwendungsrechnung aber

^{106 a)} Input-Output-Analysen untersuchen den Zusammenhang zwischen einem gewissen Mitteleinsatz (Input an Faktoren) und dem dadurch bewirkten Ausstoß (Output an Gütern und Leistungen).

¹⁰⁷⁾ Diese Globalziele heißen: Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges, angemessenes Wirtschaftswachstum (§ 1 WStG).

¹⁰⁸⁾ Eckwerte der Zielprojektion 71/75: Arbeitslosenquote: 0,7—1,2 %; Zuwachsrates des Preisniveaus (Inlandsnachfrage): 3—3,5 %; Außenbeitrag (Zahlungsbilanzüberschuß): 1,5—2 %; reales Wachstum des BSP: 4—4,5 %. Vgl. Finanzbericht 1972, S. 175.

¹⁰⁹⁾ K. H. Raabe, Projektionen, S. 7 f.; O. Schlecht, Gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen, S. 119.

¹¹⁰⁾ F. Naschold, Anpassungsplanung, S. 90.

¹¹¹⁾ Ebenda, S. 90 f. Ein „social systems accounting“ würde — analog zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung — wesentliche politische und soziale Tatbestände erfassen. Eine solche systematische Zusammenstellung könnte als sachliche Informationsbasis für die Sozial- und Gesellschaftspolitik dienen.

¹¹²⁾ K. H. Raabe, Projektionen, S. 21.

¹¹³⁾ Finanzbericht 1972, S. 149.

¹¹⁴⁾ K. H. Raabe, Projektionen, S. 18.

beinhaltet bereits eine bestimmte Annahme über die Makro-Allokation: für die Verwendung im staatlichen und im privaten Sektor sind dort Zahlen eingesetzt. Die Zielprojektion bezieht also ihre makroallokativen Daten von sich selbst.

Das Steueraufkommen — und damit die Abzweigung eines bestimmten Anteils des Volkseinkommens von der privaten Verwendung — ist also weder für die mFP noch für die Zielprojektion ein Aktionsparameter, der etwa im Zusammenhang mit einer Programm- und Aufgabenplanung fixiert würde. Vielmehr wird dieses Problem im Rahmen von Steuererhöhungs- und -reformvorhaben verhandelt, die nicht in einem systematischen Zusammenhang mit der mFP oder einer Programmplanung stehen.

Auch die Staatsverschuldung wird noch nicht in ausreichendem Maße als Aktionsparameter gesehen, mit dem die Mittelbeschaffung (Kreditaufnahme) in Abhängigkeit von konkreten Vorhaben geplant werden könnte; im wesentlichen ist die öffentliche Verschuldung noch Residualgröße der Einnahmen-Ausgabenrechnung ¹¹⁵⁾.

Aus all dem wird erneut die weiter oben bereits vermerkte Beschränkung der Finanzplanung auf die Ausgabenseite erkennbar: die Einnahmenseite ist im wesentlichen Datum; eine derart halbierte Planung erstreckt sich nur noch auf die Verteilung der Mittel.

Doch selbst diese Verteilung wird nicht auf der Grundlage einer politischen Rahmenplanung — oder wenigstens übergeordneter Gesichtspunkte des öffentlichen Bedarfs — vorgenommen; die inhaltliche Festlegung des Ausgaberahmens erfolgt vielmehr über die Budgetansätze der Einzelressorts; diese Ansätze setzen sich aus den Bedarfsschätzungen der Referate und ihrer Untergliederungen zusammen ¹¹⁶⁾.

Zwar ist einzuräumen, daß die Verwaltungsbehörden sich den neuen Anforderungen der Planung in gewisser Weise angepaßt haben, indem etwa Planungsstäbe und Planungsbeauftragte eingerichtet wurden, — indessen reifte diese Innendifferenzierung nicht zu einer Umstrukturierung, die für eine wirkungsvolle ex-

ante-Koordination der Politik notwendig wäre; sie blieb „reduziert auf den Aufbau einer zusätzlichen administrativen Funktion“ ¹¹⁷⁾.

Da es keine politische Rahmenplanung gibt, können den Einzelressorts nur unzureichende Programmdirektiven (und entsprechende finanzielle Plafonds) vorgegeben werden; so entwickeln sich die politischen Zielsetzungen aus der Maulwurfsperspektive der 1500 Referate, denn mit ihrer Prärogative bei den Mittelanforderungen haben sie bestimmenden Einfluß auf die inhaltliche Gestaltung der politischen Programmstruktur.

Vom Gesichtspunkt einer rationalen Planung aus bedeutet dies, daß der Informations- und Entscheidungsprozeß von hinten aufgezümt wird ¹¹⁸⁾.

Die Referenten — nach Jochimsen „die eigentlichen Kurfürsten des Regierungsystems“ — wählen im Kontakt mit den ‚interessierten‘ Gruppen, Wirtschaftsverbänden und Fachkreisen die politischen Aufgaben aus. ‚Eine Abstimmung darüber, ob ihre Inangriffnahme jetzt und in dieser Weise im Gesamtinteresse liegt, findet nicht statt‘ ¹¹⁹⁾.

Auf diesem Wege kommen die Bedarfe der Referate und das Interesse der Ressorts an ‚maximaler Ressortproduktion‘ ¹²⁰⁾ zur Geltung, nicht notwendig jedoch die öffentlichen Bedarfe.

Eine vorgängige Aufgabenplanung, wie sie oben als Voraussetzung für die Entscheidungen über die Makro- und Mikroallokation gekennzeichnet wurde, müßte von dem auf mittlere Sicht zu erwartenden und gewünschten Bedarf an öffentlichen Gütern ausgehen. Diese Forderung weist hinaus auf die Frage der Ermittlung des öffentlichen Bedarfs an Gütern und Dienstleistungen, also auf die Frage, wie die Input-Strukturen des politischen Systems organisiert sein müßten, damit eine rationale Planung möglich wird ¹²¹⁾.

¹¹⁷⁾ F. Naschold, Anpassungsplanung, S. 35.

¹¹⁸⁾ R. Jochimsen, Integriertes System, S. 953.

¹¹⁹⁾ Ebenda, S. 950; H. Ehmke, Planung ist keine Sünde, S. 48: „Der klassische Referent eines Ministeriums pflegt ein vorzüglicher Sachkennner der in seine Zuständigkeit fallenden Materie zu sein. Sein Denken ist sachlich-konkret, politisch-pragmatisch, im übrigen stets zuständigkeitsorientiert. . . Dieses System setzt Prämien eher auf Durchsetzung der eigenen Sache als auf Kooperation.“

¹²⁰⁾ R. Jochimsen, Integriertes System, S. 950.

¹²¹⁾ Vgl. in dieser Arbeit III. 3. Planung und politischer Prozeß. Vgl. auc. Willke/Willke, Die Forderung nach Demokratisierung.

¹¹⁵⁾ G. Zabel, Mittelfristige Finanzplanung, S. 181.

¹¹⁶⁾ Ebend., S. 185: „Die Schätzungen ergeben sich gemäß dem Dezentralisationsprinzip durch Zusammenfassung der Bedarfsmeldungen von unten nach oben.“

Von diesem Problem wird bislang noch weitgehend abstrahiert¹²²⁾. Darin spiegelt sich ein noch unzureichendes Verständnis der unterschiedlichen Funktionen von bürokratischen Entscheidungsabläufen und Planung. Bürokratisierung ist wie Planung ein Instrument zur Verbesserung der formalen Rationalität eines politischen Systems. Auf der Ebene repetitiver ‚Geschäftsvorfälle‘ werden in bürokratischen Institutionen die entsprechenden Entscheidungsabläufe durch fixierte Zielsetzungen und vorgegebene Konditionalprogramme^{122a)} standardisiert.

Planung ist dagegen die „weitergehende Stufe im Rationalisierungsprozeß des politischen Systems“¹²³⁾; für sie sind die Zielsetzungen und Programme der Bürokratie Variable, d. h. Probleme vernünftiger Gestaltung.

Von dieser funktionalen Unterscheidung aus betrachtet sollte also die Planung für die Bürokratie Entscheidungshilfen liefern, nicht umgekehrt die Bürokratie ihre fixierten Prinzipien in die Planung hinein verlängern.

Beim gegenwärtig praktizierten Verfahren wird als Vorteil seine ‚Realitätsnähe‘ hervorgehoben¹²⁴⁾; dies erscheint dann einsichtig, wenn Realität als das begriffen wird, was in der Vergangenheit zur Routine geworden ist. So entsteht aber die Gefahr, daß die Finanzplanung derart an der ‚Realität‘ haften bleibt, daß sie über eine ‚Fortschreibung und Addition der Ausgabenblöcke aus Ressortsicht¹²⁵⁾ nicht hinauskommt.

Mit der FP war jedoch gerade nicht ein Mehrjahresbudget beabsichtigt¹²⁶⁾, sondern eine mittelfristige Orientierung für die Jahreshaushalte im Hinblick auf neue Probleme und Aufgaben.

Das Besondere an der mittelfristigen Orientierung besteht darin, daß Ausgabe- und Einnahmekategorien, die im Ein-Jahres-Zyklus fixiert erscheinen, in der mehrjährigen Betrachtung begrenzt variabel werden¹²⁷⁾. Eine besondere finanzpolitische Funktion der FP kann also darin gesehen werden, daß sie

einer Zementierung der vorhandenen Ausgabenstruktur entgegenwirkt¹²⁸⁾ und zu einer vorausschauenden Zukunftssicherung dadurch beiträgt, daß sie die nur in mittelfristiger Sicht variablen Finanzmassen für neue Aufgaben und Programme einsetzt (was den Abbau überkommener Vorhaben nicht ausschließt).

Auf der Grundlage von Ressortplänen orientiert sich die Zukunftsbewältigung jedoch zu sehr an gegenwärtigen Bedürfnissen.

Die Bedarfsanmeldungen der Ressorts werden vom BMWF (Bereich F) überprüft, koordiniert und in Ressortverhandlungen auf das zulässige finanzielle Gesamtvolumen des Planungszeitraums hinuntergeschraubt¹²⁹⁾.

Der bedeutsame Einfluß des Finanzministeriums bei der Koordination der Ressortvorhaben (den es nach § 9, II StWG und §§ 2 und 47 HGrG ausübt) bezieht sich — unter dem ‚Diktat der Stabilisierungsziele‘ — jedoch im wesentlichen auf das Volumen, nicht so sehr auf die Inhalte der Ressortvoranschläge (bei denen in Vorwegnahme der Abschlüsse entsprechende Aufschläge schon einprogrammiert sind¹³⁰⁾).

Die Zusammenstellung des Finanzministeriums geht als Vorlage an den Kabinettsausschuß für die mehrjährige Finanzplanung, der unter Vorsitz des Bundeskanzlers tagt. Das Finanzkabinett erarbeitet in drei Beratungsdurchgängen die Endfassung des Finanzplans¹³¹⁾.

Zabel sieht in dieser Phase „einen bedeutenden Einfluß“ des Finanzkabinetts auf die Finanzplanung und hält ‚dadurch die Richtlinienkompetenz des Kanzlers in etwa für realisiert‘¹³²⁾. Dieser These kann insoweit beigegeben werden, als das Finanzkabinett einen ersten, erfolgversprechenden Versuch darstellt, politisch fundierte Entscheidungshilfen für das Verwaltungshandeln zu setzen¹³³⁾. Immerhin bleibt zu bedenken, daß der Einfluß des Finanzkabinetts dadurch relativiert wird, daß seine Beratungen in der Endstufe der Finanzplanung erfolgen, wo die Gestaltungsmöglichkeiten sich hart an den Sachzwängen der vorausgegangenen Planungsarbeit stoßen. Am Ende des Planungsprozesses können keine

¹²²⁾ Soweit ersichtlich, setzt sich damit explizit nur F. Naschold auseinander.

^{122 a)} Nach N. Luhmann; Konditionalprogramme sind „Wenn-dann“-Programme: Wenn ein bestimmter, nach Merkmalen spezifizierter „Vorgang“ vorliegt, dann laufen nach vorgegebenem Muster bestimmte Folgemaßnahmen ab.

¹²³⁾ F. Naschold, Anpassungsplanung, S. 69.

¹²⁴⁾ Beiträge 8/9, 1967, S. 38.

¹²⁵⁾ K. Seemann, Managementsystem, S. 9.

¹²⁶⁾ C.-H. Tretnner, Langfristige Planung, S. 16.

¹²⁷⁾ L. Wolkersdorf, Beziehungen, S. 34.

¹²⁸⁾ Beiträge 8/9, 1967, S. 15.

¹²⁹⁾ Ebenda, S. 38; Schmidt/Wille, Die mehrjährige Finanzplanung, S. 41.

¹³⁰⁾ G. Zabel, Mittelfristige Finanzplanung, S. 185.

¹³¹⁾ Schmidt/Wille, Die mehrjährige Finanzplanung, S. 96.

¹³²⁾ G. Zabel, Mittelfristige Finanzplanung, S. 185.

¹³³⁾ F. Naschold, Anpassungsplanung, S. 87.

neuen Richtlinien oder Schwerpunkte mehr zur Geltung gebracht werden; diese gehören logisch vor den Beginn der Ablaufplanung¹³⁴⁾. Zabel bemerkt denn auch, daß 'im Gerangel um marginale Änderungen Sachzwänge sich durchsetzten und eine rationale Aufgabenplanung nicht gegeben sei'¹³⁵⁾.

Damit widerspricht er seiner eigenen These, daß die Richtlinienkompetenz 'in etwa realisiert' sei. Eine Ausweitung der Richtlinienkompetenz des Kanzlers auf die neuen Erfordernisse der mittelfristigen Planung in der Art, daß er einen bestimmenden Einfluß auf die Richtung der Politik behält, steht, wie die Zielorientierung der mFP, noch aus.

Die Finanzplanung des Bundes wird nach den Beratungen im Finanzkabinett noch dem Gesamtkabinett vorgelegt und dort beschlossen, bevor sie zusammen mit dem Haushaltsentwurf an Bundestag und Bundesrat weitergeleitet wird.

In einem föderativen Staat wie der BRD ist die Finanzplanung des Bundes noch nicht eine Finanzplanung der öffentlichen Hand. Da die Haushalte von Ländern, Gemeinden und Parafisci (quasi-öffentliche Haushalte wie Sozial- und Rentenversicherungsträger) in ihrer Gesamtmasse das Finanzvolumen des Bundes übertreffen¹³⁶⁾ und überdies der Schwerpunkt der Infrastrukturinvestitionen bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden liegt, können allokatons- und stabilisierungspolitische Zielsetzungen nur durch die Einbeziehung dieser öffentlichen Haushalte in eine umfassende Finanzplanung erreicht werden¹³⁷⁾.

Die föderalistische Ordnung der BRD läßt einen öffentlichen Gesamthaushalt — und damit eine Gesamtfinanzplanung, die auch Länder und Gemeinden unmittelbar einbeziehen und die jeweiligen Verwaltungen binden würde — nicht zu¹³⁸⁾. Folgerichtig sind in den §§ 9 und 14 WStG in Verbindung mit § 50, I HGrG für Bund und Länder *getrennt* mehrjährige Finanzplanungen vorgeschrieben.

Zulässig im Rahmen eines 'aufgeklärten Föderalismus' ist allerdings die Abstimmung aller öffentlichen Haushalte auf die gesamtwirt-

schaftlichen Erfordernisse und eine Koordination und Zusammenarbeit bei bedeutsamen politischen Vorhaben, wie etwa bei den 'Gemeinschaftsaufgaben' nach Art. 91 a GG.

Zum Zweck der föderativen Koordination ist ein 'Finanzplanungsrat' konstituiert worden¹³⁹⁾. Nach § 52, II HGrG gibt der Finanzplanungsrat 'Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände'. Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit § 1 WStG zu sehen, nach dem Bund und Länder bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten haben.

Zur besseren Koordination der öffentlichen Finanzplanungen hat der Finanzplanungsrat ein 'Gemeinsames Schema' für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden entwickelt. Als bedeutsamste Neuerung enthält dieses Schema eine 'Querschnittsübersicht', die aus der Verbindung der Gliederung nach Funktionen und der Gliederung nach Ausgabenarten entsteht. Konjunkturpolitischer Anhaltspunkt der Koordinierung von Haushalts- und Finanzplänen sind Eckdaten, die der Finanzplanungsrat aufstellt¹⁴⁰⁾.

Die gegenwärtige Methode der finanz- und wirtschaftspolitischen Koordinierung ist vom Ziel einer Gesamtfinanzplanung der öffentlichen Hand — wie sie etwa von der Finanzreformkommission oder vom Sachverständigenrat gefordert worden ist¹⁴¹⁾, noch weit entfernt. Eine entscheidende Bewährungsprobe für den Föderalismus könnte darin gesehen werden, wie es gelingt, die Koordination zu intensivieren, um dadurch die öffentlichen Haushalte insgesamt auf die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse hin abzustimmen und eine Parallelität in den Schwerpunkten und Prioritäten auf den verschiedenen Ebenen herzustellen.

Neben den vier zu koordinierenden Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden (GV) gewinnt eine vierte, die europäische Ebene, zunehmend an Bedeutung. Seit 1971 verfügen die EG über eigene Einnahmen und geben eigene Mittel über die nationalen Verwaltun-

¹³⁴⁾ K. Seemann, *Managementsystem*, S. 9.

¹³⁵⁾ G. Zabel, *Mittelfristige Finanzplanung*, S. 186.

¹³⁶⁾ Alle öffentlichen Haushalte zusammen haben einen Anteil von rd. 40 % am Bruttosozialprodukt, der Bund allein einen Anteil von 14 %. Vgl. G. Zabel, *Mittelfristige Finanzplanung*, S. 199.

¹³⁷⁾ H. Haller, *Wandlungen*, S. 256.

¹³⁸⁾ Art. 28, II und 109 GG.

¹³⁹⁾ § 51 HGrG.

¹⁴⁰⁾ Schmidt/Wille, *Die Mehrjährige Finanzplanung*, S. 47.

¹⁴¹⁾ Gutachten über die Finanzreform, S. 132; Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1968/69, S. 41.

gen aus¹⁴²⁾. Wenn den EG ab 1975 ein eigener Anteil an der Mehrwertsteuer zufließt, wird der europäische Haushalt in wachsendem Maße konjunktur- und wachstumspolitisch ins Gewicht fallen und eine Koordination mit den Mitgliedstaaten über die ‚Mittelfristigen Projektionen‘ hinaus notwendig werden.

5. Zusammenfassung der Kritik

Gegenüber der früheren Praxis des Einjahresbudgets, der kurzfristigen Betrachtungsweisen und der orientierungslosen Wirtschafts- und Finanzpolitik stellt die mehrjährige Finanzplanung einen bedeutsamen Fortschritt dar. Dieser positive Aspekt der mFP bleibt auch dann unberührt, wenn hier vor allem auf die noch verbleibenden Mängel abgehoben wird; Absicht dieser Kritik ist es, Ansatzpunkte für eine Verbesserung des Planungsinstrumentariums der öffentlichen Wirtschaft zu gewinnen. Als Maßstäbe der Kritik dienen dabei nicht von außen herangetragene Ansprüche, sondern lediglich die Erwartungen, die mit der Einführung der mFP verbunden wurden: die Wirtschafts- und Finanzpolitik sollte ‚auf eine ganz neue Basis‘ gestellt, die Prioritäten und Schwerpunkte der öffentlichen Aktivitäten sollten auf mehrere Jahre vorausschauend geplant und die Haushalte sollten den Planungen entsprechend aufgestellt werden. Solche und weitergehende Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Es ist nicht gelungen, die Phase der bloßen Addition der Ressortvorstellungen nach der Art der Haushaltsaufstellung zu überwinden und eine Aufgabenplanung auf mittlere Sicht zu beginnen. Es ist nicht gelungen, die Funktionsweise der Eingriffsverwaltung zu überwinden, die der Exekutive nur terminierte Abläufe zueignet¹⁴³⁾ und dagegen eine auf Planung und Erfolgskontrolle orientierte Leistungsverwaltung aufzubauen. Es ist nicht gelungen, das vorherrschende Prinzip maximaler Ressortproduktion bei minimaler interressortmäßiger Koordination¹⁴⁴⁾ abzulösen durch Planvorgaben an die Ressorts.

Wo — nach der Konzeption der mFP eine Aufgabenplanung mit allokationspolitischem Schwerpunkt beabsichtigt war, hat sich eine Ausgabenplanung mit konjunkturpolitischem

Schwerpunkt entwickelt, wo eine Gestaltungsplanung beabsichtigt war, ist man über eine Anpassungsplanung nicht hinausgekommen.

Auf Grund der vorangegangenen Analyse wird diese Entwicklung der mangelhaften Zielorientierung der mFP zugeschrieben; es fehlt an einer ausreichenden politischen Ziel- und Aufgabenplanung. Trotz ihres formal mehrjährigen Horizontes ist die FP noch zu sehr am Naheliegenden und Kurzfristigen ausgerichtet; ihr ex-ante Steuerungspotential reicht nicht aus, die Probleme zu bewältigen, die in einer dynamischen Gesellschaft entstehen. Die Schwierigkeiten, welche sich im Bildungs- und Verkehrssektor, beim Umweltschutz, im Städtebau oder in der Landwirtschaft zeigen, sind ein Indiz dafür, daß zu spät und mit unzureichender Intensität auf voraussehbare Entwicklungen reagiert wird.

Die mehrjährige Finanzplanung, die der Orientierung der Jahreshaushalte dienen soll, ist selbst orientierungslos. Es ist bislang zu wenig beachtet worden, daß der Versuch, über Planung die Ausgaben des Staates in einen systematischen und vernünftigen Zusammenhang mit den Zielen der Politik zu bringen, eine klare Vorstellung von den Zielen und Zielbeziehungen zur Voraussetzung hat.

Die Zielplanung sollte zumindest mit dem gleichen Aufwand und der gleichen Sorgfalt wie die Planung der Mittelverteilung betrieben werden¹⁴⁵⁾.

Solange dies nicht gewährleistet ist, werden weiterhin die knappen planerischen und analytischen Kapazitäten auf die marginale Verbesserung von Vorhaben gerichtet sein, von denen man nicht einmal weiß, ob ihre Durchführung a) überhaupt, b) zu diesem Zeitpunkt und c) in diesem Ausmaß sinnvoll und dringlich ist.

Da von allen Mängeln der mehrjährigen Finanzplanung der Mangel an Zielorientierung der zentrale zu sein scheint, soll zum Schluß dieser Arbeit noch kurz eine neuere Methode der Ziel- und Finanzplanung vorgestellt werden, die geeignet sein könnte, Anregungen für die Weiterentwicklung des Konzeptes der mehrjährigen Finanzplanung zu vermitteln.

¹⁴²⁾ Finanzplan des Bundes 1972, S. 33.

¹⁴³⁾ K. Seemann, Managementsystem, S. 9.

¹⁴⁴⁾ R. Jochimsen, Integriertes System, S. 950.

¹⁴⁵⁾ E. S. Quade, zit. in: A. Wildavsky, The Political Economy, S. 381.

III. Das Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)

1. Die Konzeption

Das PPBS ist keine Revolution im Management der öffentlichen Wirtschaft. Es enthält viele Elemente, die auch im Konzept der mehrjährigen Finanzplanung schon enthalten und teilweise realisiert sind¹⁴⁶⁾. In beiden Planungskonzepten geht es darum, die Entscheidungen der öffentlichen Hand rationaler zu machen und eine dem privaten wie dem öffentlichen Bedarf optimal entsprechende Allokation der Ressourcen zu gewährleisten¹⁴⁷⁾. Im Vergleich zur mFP ist das PPBS ein in drei Aspekten verbessertes Organisationsmuster für die mittel- bis langfristige öffentliche Planung:

1. eine Phase der Zielplanung und Zieloperationalisierung wird dem Planungsprozeß vorgeschaltet;
2. es wird eine Erfolgskontrolle der Planung eingeführt und
3. für die Auswahl von Programmalternativen werden Nutzen-Kosten-Untersuchungen im Rahmen von Systemanalysen durchgeführt.

Im Gegensatz zu der bei der Haushaltsplanung und bei der mittelfristigen Finanzplanung noch vorherrschenden Mittel bzw. Input-Orientierung ist das PPBS auf Ziele und auf den Output der staatlichen Aktivitäten orientiert¹⁴⁸⁾.

Es gibt zwar auch für die Haushalts- und Finanzplanung einen Zielkatalog — nämlich die vier Stabilitätsziele des § 1 WStG; doch haben diese lediglich den Charakter von 'performance goals' (G. Colm) — die für sich genommen keine ausreichende Basis für eine rationale Planung abgeben können¹⁴⁹⁾. Dazu sind vor allem inhaltliche Zielsetzungen — 'achievement goals' — vonnöten^{149a)}. Ein klar

bestimmter Katalog von 'achievement goals' ist nach den Theoremen der Entscheidungstheorie notwendige Bedingung für rationale Planung¹⁵⁰⁾. Die Rationalität politischer Planung muß daran gemessen werden, ob die damit verbundenen Maßnahmen — unter den möglichen Alternativen und bei gegebenen Beschränkungen — einen optimalen Beitrag zur Realisierung der Planziele leisten. Die Ziele sind sowohl Maßstab für die Prozesse der Informationsgewinnung und -aufbereitung als auch Kriterium für Bewertung und Auswahl von Handlungsalternativen.

Die Zentrale Funktion der Aufstellung und Operationalisierung eines Zielkatalogs ist beim PPBS in den Planungsprozeß integriert worden; sie ist der Kern der zu erbringenden Planungsleistung.

Das PPBS leitet seinen Namen aus seinen drei Planungsphasen ab:

1. Phase der Zielplanung und Zieloperationalisierung (Planning). Auf der Grundlage einer mittel- bis langfristigen Prognose der Probleme und Aufgaben, mit denen die Gesellschaft zu rechnen hat, werden die politischen Ziele abgesteckt und vorläufige Schwerpunkte und Prioritäten festgelegt. Um eine effektive Zielerreichung zu gewährleisten, müssen die Zielvorstellungen operationalisiert, d. h. nach End- und Zwischenprodukten systematisiert werden¹⁵¹⁾.
2. Phase der Programmwahl (Programming). Zur Realisierung der Ziele werden alternative Programme erarbeitet und nach Kosten und Nutzen analysiert¹⁵²⁾. Für die ausgewählten Programme werden spezifizierte Programmstrukturen ausgearbeitet. Die Programmanalysen können — in die Phase 1 zurückgekoppelt — zu einer Modifizierung der Zielsetzungen führen.

ner Form die Richtung an, in der etwas getan werden soll: z. B. mehr Wohlstand, größere innere Sicherheit, etc. Bei solchen Angaben können keine eindeutigen Folgerungen abgeleitet werden. Dagegen sind 'achievement goals' konkreter, sie sind operationalisiert: z. B. 3% Wachstum, höchstens 1% Arbeitslosigkeit, etc.

¹⁵⁰⁾ H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, S. 22 f.; K. Seemann, Modernes Managementsystem, S. 40.

¹⁵¹⁾ D. Novick, Das Programmbudget, S. 156.

¹⁵²⁾ D. Brümmerhoff, Das PPBS, S. 65; H.-M. Rösinger, Managementsysteme, S. 69; C. Böhret, Das PPBS, S. 108.

¹⁴⁶⁾ A. Schick, The Road to PPB, S. 27.

¹⁴⁷⁾ 'Rationalität' in politisch-ökonomischen Entscheidungen ist i. d. R. als 'eingeschränkte Rationalität' zu verstehen, denn es handelt sich dabei — im Sinne der Entscheidungstheorie — um 'schlecht strukturierte', also unvollständig definierte Probleme: 1. fehlen fixe Ziele; die Ziele können in den weiteren Planungsphasen modifiziert werden; 2. gibt es keine endliche Menge sich gegenseitig ausschließender Alternativen und 3. gibt es keine eindeutigen Problemlösungsalgorithmen. Vgl. E. Heinen, E. Scheidungsmodelle, S. 5.

¹⁴⁸⁾ K. Seemann, Modernes Managementsystem, S. 18, 23.

¹⁴⁹⁾ W. B. Stolber, The Objective Function, S. 217.

^{149a)} 'Performance goals' geben nur in allgemei-

3. Phase der Budgetierung (Budgeting). Der gesamte und der periodische Mittelbedarf für die ausgewählten Programme wird in Finanzplänen festgehalten. Weiterhin erfolgt eine Abstimmung von Ausgabenplanung, Staatsverschuldung und Einnahmeplanung.

In der vierten Phase wird eine Erfolgskontrolle vorgenommen. Sie stellt den Systemzusammenhang her, indem die Kontrollinformation in die drei vorausgehenden Phasen zurückgekoppelt wird.

Das PPBS enthält in einem Schema die Ziele der Organisation, die Programme und Maßnahmen, die zur Erreichung der Ziele vorgesehen sind, sowie die Auswirkungen dieser Aktivitäten der öffentlichen Wirtschaft auf die Ressourcen in Form von Finanzplänen und Budgets.

In den ersten drei Phasen werden die jeweiligen Planungsfristen Schritt für Schritt reduziert von der langfristigen Zielplanung über die mehrjährige Programm- und Finanzplanung bis auf die kurzfristige Budgetierung. Die vierte Phase, die Plankontrolle, verbindet die Ergebnisse der Politik, d. h. den tatsächlichen Output der Administration, mit den Solldaten der Planung. Damit wird eine verhaltenskorrigierende Informationsrückkopplung, d. h. ein Lernprozeß, ermöglicht.

Die bedeutsamste Neuerung — und zugleich ein Hauptproblem — des PPBS liegt darin, daß die Zielplanung zum integrierenden Bestandteil des gesamten Planungsprozesses wird. Es reicht nicht länger aus, die Ziele des politischen Systems in allgemein-abstrakten Formulierungen wie ‚Wohlstand‘, ‚nationale Sicherheit‘ oder ‚Bildung‘ zu bestimmen; vielmehr müssen Ziele und Unterziele konkretisiert und so operational gefaßt werden, daß sie als Programme mit bestimmtem Output und als Tätigkeiten bestimmter Organisationen begriffen werden können¹⁵³⁾. Solche Outputs könnten etwa lauten: Transportkapazität a im städtischen Nahverkehr, b Studienplätze, c Wohnungen, d Krankenhausbetten, e Polizeibeamte pro 1000 Einwohner, Erreichung einer bestimmten Luft- und Wasserqualität, etc.

Mit dieser Operationalisierung der Ziele wird das für eine rationale Planung notwendige Bezugssystem zur Beurteilung und Bewertung von Handlungsalternativen geschaffen.

¹⁵³⁾ D. Novick, Das Programmbudget, S. 157.

Darüber hinaus werden alle Verwaltungsinstanzen — und viele zum ersten Mal — vor die Notwendigkeit gestellt, über ihre Zielsetzungen und über alternative Problemlösungsmöglichkeiten intensiv nachzudenken¹⁵⁴⁾.

Ein gewisser ‚planungstechnischer Druck‘ zur Konkretisierung der politischen Vorstellungen in durchschaubaren und konkretisierbaren Programmen könnte sich versachlichend und erwartungsstabilisierend auswirken, — wenn auch nicht zu erwarten ist, daß verbale Programmatik und politische Philosophie viel von ihrer Bedeutung verlieren würden.

Wenn auf der einen Seite betont wird, daß beim PPBS auch die Zielsetzungen der Planung einem rationalisierenden Zugriff unterworfen werden sollen, so muß andererseits doch die Grenze dieser neuen Planungsfunktion klar markiert werden. Mit dem PPBS ist es nicht möglich, die politische Zielbildung zu ersetzen und sozusagen auf dem Planungswege die relativen Gewichte einzelner öffentlicher Aufgabenbereiche — wie innere und äußere Sicherheit, Ausbildung und Bildung, Umweltschutz, Städtebau oder Entwicklungshilfe — im Rahmen der gesamten Staatsaktivitäten zu bestimmen.

Das PPBS kann allein schwerlich die Frage lösen, ob eine weitere Milliarde eher für Kindergärten oder für Forschung oder für militärische Rüstungen ausgegeben werden soll. Aber im Rahmen eines funktionsfähigen demokratischen Willensbildungsprozesses kann diese Frage vernünftiger mit als ohne PPBS entschieden werden. Es bedarf also sowohl eines rationalen Instrumentariums für die staatliche Planung als auch der rationalen Ausgestaltung der politischen Zielbildungsstrukturen¹⁵⁵⁾.

Indessen ist das PPBS ein erster Schritt auf dem Wege, diese für die Entwicklung einer Gesellschaft grundlegenden Fragen aus dem Bereich der Routine und des periodischen ‚Budget-Zuschlagsverfahrens‘ herauszunehmen und sie einer vernünftigen Lösung näherzubringen.

¹⁵⁴⁾ K. Seemann, Modernes Managementsystem, S. 36.

¹⁵⁵⁾ An diesem Punkt zeigt sich die Notwendigkeit einer ‚sozialwissenschaftlichen Öffnung‘ der Theorie der Wirtschaftspolitik zu einer allgemeinen politischen Ökonomik. Vgl. dazu B. S. Frey, Die ökonomische Theorie der Politik, sowie Polittheorie, S. 34: „Werden politische Prozesse in die ökonomischen Überlegungen nicht mit einbezogen, so sind keine Aussagen über das Angebot dieser (öffentlichen) Güter möglich.“

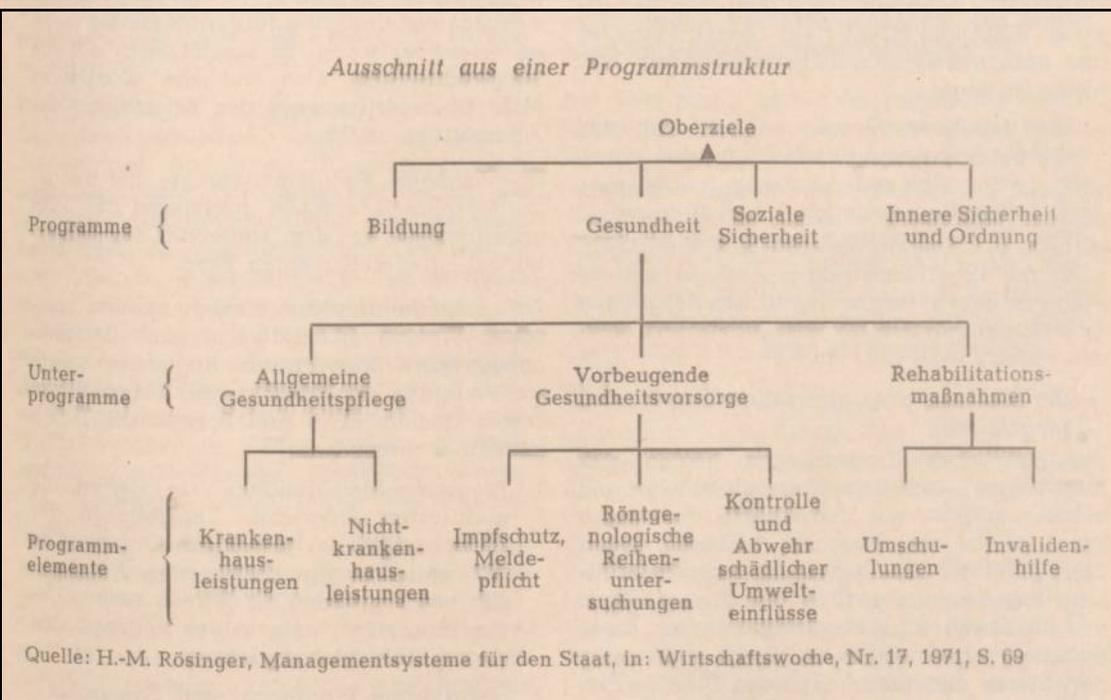
Auch für die Zielbestimmung im Rahmen des PPBS gilt der Satz von Wildavsky, daß man oft nicht weiß, was man will, weil man nicht weiß, was man wollen kann¹⁵⁶⁾. Politische Zielsetzungen sind in der Regel nicht von vorneherein exakt festgelegt, sondern konkretisieren sich erst durch den feed-back, der aus der Programmanalyse kommt. Die Betrachtung von Zielen und alternativen Mitteln (Programmen) in ihrem Zusammenhang — bei gegenseitigem feed-back — kennzeichnet den systemanalytischen Ansatz des PPBS¹⁵⁷⁾.

Ein Hauptziel der Systemanalyse ist es, einen Lernprozeß zu initiieren, der zu einer klareren Vorstellung darüber führt, was eigentlich das Problem ist¹⁵⁸⁾. Dadurch gelangt man zu den Präzisierungen in den Zielvorstellungen, die eine rationalere Auswahl unter Handlungsalternativen möglich machen.

Immerhin bleibt hier zu bemerken, daß kein Planungsinstrumentarium es erlaubt, Hoffnung auf schlechthin richtige oder auch nur hinreichende Lösungen zu hegen. Angesichts der „Selbstvermehrung der hilfeschreienden Tatsachen“ (A. Gehlen) wird die Notwendigkeit zu handeln immer weiter reichen als die Möglichkeit zu erkennen.

2. Planung nach Programmen

Das planungstechnische Verbindungsstück zwischen den politischen Zielvorstellungen und dem erwünschten Output bilden die ‚Programmstrukturen‘¹⁵⁹⁾. Sie sind nach Oberzielen, Programmen (Zielen), Unterprogrammen (Zwischenzielen) und Programmelementen gegliedert. Das folgende Schaubild zeigt als Beispiel eine Programmstruktur für das Ziel ‚öffentliche Gesundheitsfürsorge‘:



¹⁵⁶⁾ A. Wildavsky, *The Political Economy*, S. 380.

¹⁵⁷⁾ „Allgemein gesprochen kann jede ordentliche analytische Studie, die einem Entscheidungsträger hilft, von möglichen alternativen Wegen einen bestimmten vorzuziehen, als Systemanalyse bezeichnet werden.“ E. S. Quade, *Systems Analysis Techniques*, S. 292; aber nicht nur die Auswahl aus Alternativen gehört zur Systemanalyse; andere Aspekte sind von größerer Bedeutung: die Bestimmung vernünftiger Ziele, die Festlegung einer befriedigenden Methode, die Leistung zu

messen, der Einfluß von Überlegungen, die nicht quantifiziert werden können oder das Ausarbeiten besserer Alternativen.“ S. 295.

¹⁵⁸⁾ „... honors go to the people who ... find out what the problem is“, und: „learning about objectives is one of the chief objects of this kind of analysis“. E. S. Quade, zit. in: A. Wildavsky, *The Political Economy*, S. 381.

¹⁵⁹⁾ D. Novick, *Das Programmbudget*, S. 157; D. Brümmerhoff, *Das PPBS*, S. 67.

An der Programmstruktur lassen sich drei wesentliche Veränderungen, die das PPBS gegenüber der mFP aufweist, verdeutlichen:

— das Planungsproblem verlagert sich:

bei der mFP besteht es in der Einpassung der öffentlichen Haushalte in eine Bandbreite, deren eine Grenze die Entwicklung des Produktionspotentials und deren andere Grenze die Entwicklung der privaten Gesamtnachfrage ist. Diese Bandbreite bildet den Ausgabenspielraum der öffentlichen Hand, die sich damit weitgehend an die privatwirtschaftlichen Daten anpaßt. Wenn das öffentliche Ausgabenvolumen auf diese Weise festgestellt ist, wird es sozusagen auf die Suche nach seinen Programmen geschickt.

Beim PPBS sind die Programme auf der Suche nach ihren Finanzierungsmöglichkeiten. Das Planungsproblem besteht in der Bestimmung einer optimalen Programmstruktur, die in Übereinstimmung mit den öffentlichen Bedürfnissen steht und effektiv zur Lösung aktueller und antizipierter gesellschaftspolitischer Probleme beiträgt.

— die Inputorientierung wandelt sich zur Outputorientierung:

während das herkömmliche Budget vor allem darüber informiert, wieviele Mittel die Ressorts A, B, C und die Referate x, y, z erhalten, sucht die Programmstruktur Antwort auf die Frage zu geben, *welche staatlichen Leistungen in welchem Ausmaß für wen ‚produziert‘ werden sollen.*

— die Richtung des Informationsflusses wird umgekehrt:

die politischen Zielsetzungen häufen sich nicht länger — wie beim Haushaltsentwurf und bei der mFP — aus den Bedarfsschätzungen der Referate und Ressorts, vielmehr gehen beim PPBS der Ablaufplanung zentrale politische Entscheidungen über die Zielsetzungen und die erwünschten Programme voraus. Diese Entscheidungen werden in einem nach unten gerichteten und disaggregativen Fluß in Planungsanweisungen umgewandelt; diese bilden die Basis für den Rückstrom der Bedarfsschätzungen, die nun auf Programme ausgerichtet sind¹⁶⁰).

Die Programmstruktur erlaubt es, ein Programm als Ganzes zu überprüfen, Widersprüchlichkeiten, Doppelgleisigkeiten und Lücken¹⁶¹) frühzeitig zu erkennen und die geplan-

ten Vorhaben mit anderen Gebietskörperschaften zu koordinieren (was besonders dann von Bedeutung ist, wenn die Programmkompetenz auf verschiedene Ministerien und Gebietskörperschaften verteilt ist). Im Verlauf der Planungsarbeit kann die Programmstruktur selbst wieder Ausgangspunkt für die Planung weiterer Programme und die Analyse weiterer Alternativen sein.

In der Programmierungsphase werden für die ausgewählten Programme auch noch detailliertere Berechnungen über die benötigten Arbeitskräfte und materiellen Ressourcen sowie über den Zeitbedarf angestellt.

Diese Berechnungen werden in der Budgetierungsphase weiter nach Kostenelementen, Zeitabschnitten und ausführenden Organen spezifiziert.

Zur Auswahl der optimalen, d. h. kosteneffektivsten Programmstruktur ist eine absolute Kostengenauigkeit nicht erforderlich (selbst wenn sie erreichbar wäre). Es kommt mehr auf die Vergleichbarkeit, also auf die Konsistenz (d. h. Übereinstimmung) der Behandlung der Alternativen an¹⁶²).

Die Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungsphasen ergeben zusammen das Programmbudget, aus dem schließlich das Jahresbudget entwickelt werden kann.

Zur Erleichterung der Kommunikation zwischen Planern (Analytikern) und Entscheidungsträgern (Ressortchefs, Regierung) sowie zur Fixierung der Resultate des Planungsprozesses sind im PPBS drei Formen der Dokumentation vorgesehen:

1. Programm-Memorandum; sie stellen die wichtigsten Programme im Rahmen der Zielsetzungen der jeweiligen Organisation dar, enthalten die analysierten Alternativen und begründen die jeweils ausgewählten Programme anhand des Beitrags, den sie zur Zielerreichung leisten.
2. mehrjährige Programm- und Finanzpläne; sie enthalten in tabellarischer Form eine vollständige Übersicht über die Programme der Organisation einschließlich der auf mittlere Frist erwarteten Outputs und Kosten¹⁶³).
3. Spezialstudien; sie werden für besonders wichtige oder aufwendige Programme bzw.

¹⁶⁰) A. Schick, *The Road to PPB*, S. 49 f.

¹⁶¹) J. W. Carlson, *Systematisches Planen*, S. 174.

¹⁶²) D. Novick, *Das Programmbudget*, S. 160.

¹⁶³) D. Brümmerhoff, *Das PPBS*, S. 72.

Unterprogramme angefertigt und enthalten die Analysen, auf denen die Programmwahl beruht¹⁶⁴⁾.

3. Planung und politischer Prozeß

Mit dieser knappen Darstellung des PPBS war die Absicht verbunden, eine Methode der Ziel- und Programmplanung vorzustellen, die sich seit einigen Jahren in den USA und in anderen Ländern in der praktischen Anwendung befindet und die dort — wie auch in einer lebhaften theoretischen Diskussion (die man in bezug auf die mFP vermißt) — weiterentwickelt wird.

Zweifellos ist auch das PPBS nicht der Weisheit letzter Schluß. In den USA haben sich in der Praxis eine Reihe von Mängeln gezeigt, die teils auf die etwas überhastete Einführung, teils auf eine unzureichende Regierungs- und Verwaltungsstruktur, teils aber auch auf konzeptionelle Schwächen des PPBS selbst zurückzuführen sind¹⁶⁵⁾.

Das PPBS war zu wenig auf die „Besonderheiten der politischen und bürokratischen Institutionen der USA“¹⁶⁶⁾ zurechtgeschnitten. Auch war der Anspruch, damit die eine „beste“ Programmstruktur¹⁶⁷⁾ entwickeln zu können, zu hoch geschraubt. Dies hat in den USA zu einer Aufgabe des formalen PPBS, wie es 1965 eingeführt wurde, geführt¹⁶⁸⁾. Trotzdem behalten die wesentlichen Prinzipien dieses Planungsinstrumentariums ihre Gültigkeit. Sie werden zur Zeit in mehreren Teilstaaten, Counties und Großstädten der USA sowie in vielen Ländern, darunter Kanada, Großbritannien, Frankreich, Schweden, Norwegen, Irland, Japan und Niederlande erprobt¹⁶⁹⁾.

Im Hinblick auf den als zentral erkannten Mangel der mFP — nämlich ihren Mangel an Zielorientierung — weist das PPBS vier wesentliche Neuerungen auf, die als Anhaltspunkte für die Weiterentwicklung der mFP durchaus einer Erwägung wert scheinen:

— das PPBS ist so eingerichtet, daß die administrativen Instanzen (Regierung, Ressorts und ihre Untergliederungen) zu einem besseren Verständnis ihrer Ziele und Programme gelangen können;

— festgelegte Dokumentationsformen erleichtern es, die ‚Informationslawine‘ in den Griff zu bekommen; die Relevanz und die Qualität der Information wird verbessert;

— prinzipiell bilden Analysen die Grundlage von Entscheidungen, und

— Ansätze zu einer Erfolgskontrolle sind vorhanden und können in dem Maße ausgebaut werden, wie eine detaillierte Operationalisierung der Ziele gelingt.

So wichtig die Integrierung dieser Aspekte in die mehrjährige Finanzplanung auch sein mag, so wenig darf man sich irgendwelchen Illusionen über die Auswirkungen von planungsmethodischen Verbesserungen auf den politischen Entscheidungsprozeß hingeben¹⁷⁰⁾.

Die Vermutung, in der im Prinzip die Rechtfertigung eines jeglichen Planungsinstrumentariums liegt, die Vermutung nämlich, daß das Organisationsmuster, in dem Information gewonnen, aufbereitet und ausgewertet wird, das Verhalten der Entscheidungsträger auch spürbar beeinflußt, daß mithin qualitative Verbesserungen der Information auch zu rationalerem Entscheidungsverhalten führen, diese Vermutung kann kaum als gesichert gelten.

Im Gegenteil deutet die Attitüden- und Verhaltensforschung darauf hin, daß Entscheidungsträger dazu neigen, eher „diejenigen Informationen auszusuchen und zu verwenden, die auf ihre Präferenzen zugeschnitten sind, als ihr Verhalten als Reaktion auf formale Veränderungen der Informationsverarbeitung hin (zu) ändern“¹⁷¹⁾. Indessen ist mit qualitativ verbesserter Information für die Entscheidungsträger, die daran interessiert sind, die Möglichkeit gegeben, zu fundierten, analytisch vorbereiteten Entscheidungen zu gelangen. Die Schaffung einer solchen Möglichkeit — als notwendiger Bedingung rationaler Politik — kann als legitime Aufgabe der Wissenschaft angesehen werden.

¹⁶⁴⁾ Bulletin No 68—2, in: Lyden/Miller, PPB, S. 430 bis 443; J. W. Carlson, Systematisches Planen, S. 174 ff.

¹⁶⁵⁾ W. A. Niskanen, Why new Methods, passim; B. Rürup, Entglorifiziertes System.

¹⁶⁶⁾ W. A. Niskanen, Why new Methods, S. 4.

¹⁶⁷⁾ Ebenda, S. 4.

¹⁶⁸⁾ Ebenda.

¹⁶⁹⁾ K. Seemann, Modernes Managementsystem, S. 19.

¹⁷⁰⁾ „At best, I believe, better information analysis can make a significant but not substantial improvement in the performance of government.“ W. A. Niskanen, Why new Methods, S. 9.

¹⁷¹⁾ F. Naschold, Probleme, S. 170.

Will Wissenschaft dabei nicht nur in technokratischer Weise ¹⁷²⁾ die Perfektionierung von Instrumentarien betreiben, sondern sich auch mit der Frage auseinandersetzen, wie ‚die Gewalt technischer Verfügung in den Konsensus handelnder und verhandelnder Bürger zurückgeholt werden kann‘ ¹⁷³⁾, so müssen auch die Bedingungen untersucht werden, die erst gewährleisten, daß über verbesserte Planungstechniken in der Tat vernünftige(re) Politik realisiert wird.

Eine solche Bedingung dürfte die Aktivierung der politischen Willensbildungs- und Kontrollprozesse sein. Mit ihnen kann ein gewisser Druck zu zielstrebigem Lernen in der Administration und zu rationalem Entscheidungsverhalten der Mandatsträger geschaffen werden ¹⁷⁴⁾.

Dazu müssen die Strukturen der Bedürfnisartikulation (Parteien, Massenmedien, Verbände etc.) demokratischer, durchlässiger und sensibler werden. Noch wichtiger aber scheint eine Verbesserung bei den Voraussetzungen politischer Partizipation zu sein: eine Verbesserung der politischen Erziehung und eine Verstärkung der demokratisch-partizipatorischen Praxis von unten herauf: in Familie, Schule und Universität, am Arbeitsplatz, in Parteien, in allen Gebietskörperschaften etc. ^{174a)}.

Politische Entscheidungen können erst dann optimal dem Bedarf an öffentlichen Leistungen entsprechen, wenn dieser Bedarf über politische Input-Prozesse effizient und unverfälscht ermittelt und in die Entscheidungsvorgänge übertragen wird.

Die ‚adäquate SollwertEinstellung‘ der politischen Entscheidungsinstanzen setzt ein reagibles und lernfähiges politisches Input-System

voraus, das die ständige Anpassung der Sollwerte an die sich wandelnden Bedürfnisstrukturen gewährleisten würde ¹⁷⁵⁾. Die Realisierung dieser Bedingung rationaler Politik bleibt — neben der stetigen Verbesserung des Planungsinstrumentariums — ein Erfordernis, das vom politischen System noch zu erfüllen wäre.

Mit der Ausbildung des ‚planenden Staates‘ ist — parallel zur Entwicklung der ‚mixed economy‘ — eine Entwicklung zu verzeichnen, die das Verhältnis dieses ‚planenden Staates‘ zur demokratischen Gesellschaft betrifft und die zu einer Art ‚mixed politics‘ geführt hat, d. h. zu einem Dualismus von administrativ-planerischen und politisch-demokratischen Prozessen der Zielbestimmung und ‚policy-formation‘. Der demokratische Prozeß bestimmt in gewissem Grade die Struktur des öffentlichen Bedarfs, während der administrative Prozeß diesen Bedarf an die politischen, ökonomischen und technischen Möglichkeiten bindet, indem er ihn in realisierbare Programme überträgt.

Ein ausgewogenes Verhältnis von Ziel- und Bedarfsartikulation einerseits und Programmkonzipierung andererseits bei gegenseitigem feed-back könnte den Erfordernissen von Effizienz und Partizipation ¹⁷⁶⁾ gleichermaßen gerecht werden. Tatsächlich aber scheint heute ein Zustand vorzuherrschen, der durch mangelnde politische Partizipation und durch das Vorherrschen administrativer Routine gekennzeichnet ist.

Es muß bezweifelt werden, ob eine Aktivierung der politischen Input-Strukturen und eine Verstärkung der demokratischen Partizipation für sich schon ausreichen, um diesen ungleichgewichtigen Zustand nachhaltig zu korrigieren. Die Herstellung von ‚Öffentlichkeit‘ in der öffentlichen Planung, am Ende die Demokratisierung des politischen Planungsprozesses scheinen darüber hinaus notwendig zu werden.

¹⁷²⁾ F. Naschold, Demokratie und Komplexität, S. 497.

¹⁷³⁾ J. Habermas, Technischer Fortschritt, S. 114.

¹⁷⁴⁾ In diese Richtung argumentiert auch W. A. Niskanen, Why new methods, S. 12; er verspricht sich eine Wirkung von verbesserter Analyse und Information nur dann, wenn sie geeignet sind, die ‚external signals‘ zu verstärken, auf die Regierungen empfindsam reagieren. Solche Signale sind öffentliche Meinung und Wählerstimmen.

^{174 a)} Ausführlicher hierzu: Willke/Willke, Die Forderung nach Demokratisierung, a. a. O., S. 44 ff.

¹⁷⁵⁾ F. Naschold, Anpassungsplanung, S. 85.
¹⁷⁶⁾ Zur Problematik des Verhältnisses von Partizipation und Effizienz vgl. N. Luhmann; ‚Komplexität und Demokratie‘ sowie die Entgegnung von F. Naschold, ‚Demokratie und Komplexität‘.

Die Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft im System der ‚mixed economy‘ — die erst zögernd von einer politischen Ökonomik begriffen wird — ist mit der Einführung der mittelfristigen Finanzplanung aus der lange Zeit vorherrschenden Phase des ‚non-planning‘ und des ‚Wursteln‘ heraus- und mit einem ersten Schritt in die Phase der planvollen Politik, der Rationalisierung staatlicher Entscheidungen hinübergetreten.

Der mit der mFP verfolgte Zweck war zunächst, die Solidität der Staatsfinanzen wiederherzustellen und zu sichern, dann, den zeitlichen Horizont der Politik zu erweitern, um auch die Folgeprobleme und Folgekosten von staatlichen Vorhaben ins politische und finanzielle Kalkül einbeziehen zu können; schließlich war noch die Ausarbeitung eines Katalogs von allokativen Schwerpunkten und Prioritäten beabsichtigt.

Insgesamt aber dominierte eine stabilisierungspolitische Zielsetzung, nämlich die Abstimmung des öffentlichen Bedarfs auf die Einnahmen.

Die Kritik hat gezeigt, daß der Rahmen der mFP unzureichend ist, um eine optimale Verteilung der Ressourcen auf Markt- und Staatswirtschaft und eine rationale Bestimmung von Art, Menge und Zeitpunkt des Angebots an öffentlichen Gütern¹⁷⁷⁾ zu gewährleisten.

Die Planung und Analyse von politischen Zielen sowie die Auswahl von zugleich zieladäquaten wie kosteneffizienten Programmen kann damit nicht geleistet werden. In der Absicht, diese Mängel zu korrigieren und die mFP auf neue Problemstellungen hin weiterzuentwickeln, sind hier einige Aspekte des Planungskonzepts des Planning-Programming-Budgeting Systems vorgestellt worden.

Es wäre irrational, das System oder Elemente daraus einfach übertragen zu wollen. Sinnvoll wäre es jedoch, zu überprüfen, wie die Grundidee des PPBS in das Planungsinstrumentarium der BRD integriert werden kann — die Idee nämlich, eine strategische politische Zielplanung zu institutionalisieren und sie mit der

Analyse von alternativen Handlungsmöglichkeiten zu verbinden.

Auf diesem Wege könnten die politischen Entscheidungsträger wie auch die Öffentlichkeit eine bessere Vorstellung von den Zielen und Plänen der Politik gewinnen. Darüber hinaus böte sich die Möglichkeit, die Leistung des politisch-administrativen Systems über Output-Indikatoren zu bewerten, die von den operationalisierten Zielen abgeleitet werden¹⁷⁸⁾.

Der Versuch der Perfektionierung des staatlichen Planungsinstrumentariums ist immer der Gefahr ausgesetzt, zum Selbstzweck zu werden und ins Technokratische umzuschlagen, wenn nicht zugleich mit der Rückbesinnung auf die Zwecke staatlichen Handelns im Gesamtzusammenhang gesellschaftlichen Wirtschaftens das Problem der Partizipation, d. h. die Frage nach der demokratischen Mitentscheidung und Kontrolle berücksichtigt wird.

In der Literatur über die mFP und das PPBS kommt dieser Aspekt so gut wie nicht zur Geltung: Anzeichen der Tendenz eines Teils der ökonomischen Wissenschaft, von jedweden gesellschaftlichen Problembezug zunehmend zu abstrahieren.

Im Grenzbereich zwischen ökonomischer und politischer Wissenschaft, in der sich abzeichnenden ‚Politischen Ökonomik‘, wird damit begonnen, diese Probleme aufzugreifen¹⁷⁹⁾.

Das ist einer Phase der gesellschaftlichen Entwicklung angemessen, in der die Forderung nach Freiheit von den Institutionen sich verlagert hat auf die Forderung nach Freiheit und Demokratie in den Institutionen; das Institut der öffentlichen Planung ist von dieser Forderung nicht ausgenommen und die ‚Ingenieure der richtigen Ordnung‘¹⁸⁰⁾ — Politiker wie Sozialwissenschaftler — werden sich mit dem Gedanken vertraut machen müssen, daß staatliche Planung nicht nur dem Erfordernis der Effizienz, sondern ebenso dem der Partizipation zu genügen hat.

¹⁷⁸⁾ R. v. Gendt, PPBS in Education, S. 7.

¹⁷⁹⁾ Etwa F. Naschold, Probleme der mehrjährigen Finanzplanung und Anpassungsplanung oder politische Gestaltungsplanung?; B. S. Frey, Polittheorie

¹⁸⁰⁾ J. Habermas, Theorie und Praxis, S. 15

¹⁷⁷⁾ H. C. Recktenwald, Ökonomische Analyse, S. 5.

- Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘, Frankfurt 1970 ⁴
- Habermas/Luhmann Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung?, Frankfurt 1971
- Haller, H. Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, in: Finanzarchiv N. F. 27 (1968), S. 249—270
- Hansmeyer, K.-H. Budgettheorie und Rationalität, Vorbemerkung, in: Das rationale Budget, Ansätze moderner Haushaltstheorie, Köln 1971, S. 9—24
- Hayek, F. A. Der Weg zur Knechtschaft (Hrsg. W. Röpke), Erlenbach, Zürich 1943, 1947
- Heinen, E. Zur Problembezogenheit von Entscheidungsmodellen, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Heft 1 1972, S. 3—7
- Hettlage, K. M. Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, in: Finanzarchiv, N. F. Band 27 (1968), S. 235—248
- Hutchison, T. W. Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsg. v. E. v. Beckerath u. H. Giersch, Berlin 1963, S. 3—15
- Jahresgutachten Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart, März 1967, 1968, 1971
- Jochimsen, R. Strategie der Wirtschaftspolitischen Entscheidung, in: Weltwirt. Archiv 1967, S. 52—77
- Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgaben-, Planungs- und Koordinierungssystems der Bundesregierung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 97, 16. 7. 70, S. 949—957
- Jochimsen/Knobel Zum Gegenstand und zur Methodik der Nationalökonomie, in: Gegenstand und Methoden der Nationalökonomie, hrsg. v. R. Jochimsen und H. Knobel, Köln 1971, S. 11—68
- Jürgensen, H./ Kantzenbach, E. Ansatzmöglichkeiten gesamtwirtschaftlicher Planung, in: Planung II, hrsg. v. Joseph H. Kaiser, Begriff und Institut des Plans, Baden-Baden 1966
- Kantzenbach, E. Einzel-, Struktur- und Niveausteuerung der Wirtschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 11. Jahr (1966), S. 67—75
- Klein, F. Die Finanz- und Haushaltsreform, Schriften der Bundeszentrale für polit. Bildung, Bonn 1969

- Mikro- und Makroanalyse als Grundlage wirtschaftspolitischer Entscheidung, in: Gegenstand und Methoden der Nationalökonomie, hrsg. R. Jochimsen und H. Knobel, Köln 1971, S. 339—353
- Kloten, N. Utopie und Leitbild im Wirtschaftspolitischen Denken, in: Kyklos 1967, S. 331—354
- Luhmann, N. Komplexität und Demokratie, in: Politische Vierteljahresschrift 1969, S. 314—325
- Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971
- Wirtschaft als soziales System, in: Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Köln und Opladen 1970, S. 204 bis 231
- Machlup, F. Idealtypus, Wirklichkeit und Konstruktion, in: Gegenstand und Methoden der Nationalökonomie, hrsg. v. R. Jochimsen und H. Knobel, Köln 1971, S. 226—254
- Mackscheidt, K. Das optimale Budget: Von der Lösung zum Problem, in: Das Rationale Budget, hrsg. v. K.-H. Hansmeyer, Köln 1971, S. 25—54
- Mittelfristige Finanzplanung Mittelfristige Finanzplanung, Beiträge des Deutschen Industrie-Instituts 8/9 1967, Köln (Verf. H. Schlömann)
- Morgenstern, O. Spieltheorie: Ein neues Paradigma der Sozialwissenschaft, in: Gegenstand und Methoden der Nationalökonomie, hrsg. v. R. Jochimsen und H. Knobel, Köln 1971, S. 175—187
- Musgrave, R. A. Finanztheorie, übersetzt v. L. Kullmer, Tübingen 1966
- Kosten-Nutzen-Analyse und Theorie der Staatswirtschaft, in: Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Grundlage staatlicher Entscheidung und Planung, hrsg. H. C. Recktenwald, Tübingen 1970, S. 25—40
- Myrdal Gunnar Das politische Element in der national-ökonomischen Doktrinbildung, Berlin 1932
- Naschold, F. Anpassungsplanung oder politische Gestaltungsplanung? Zur politischen Planung in der BRD am Beispiel der mehrjährigen Finanzplanung, in: Kritik 3, Parlamentarismus ohne Transparenz, hrsg. v. W. Steffani, Opladen 1971, S. 69—104
- Demokratie und Komplexität, in: Politische Vierteljahresschrift 1968, S. 494 ff.
- Probleme der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, in: Demokratisches System und politische Praxis der Bundesrepublik, für Th. Eschenburg, hrsg. v. G. Lembruch, K. v. Beyme, I. Fetscher, München 1971, S. 161—173

- Neumark, F. Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft. in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, hrsg. v. E. Schneider 1967
- Niskanen, W. A. Why new Methods of Budgetary Choices? Administrative Aspects, Manuskript des Nürnberger Kongresses des Institut international de Finances Publiques, 12 Seiten
- Novick, D. Das Programmbudget: Grundlage einer langfristigen Planung, in: Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Grundlage staatlicher Entscheidung und Planung, hrsg. v. H. C. Recktenwald, Tübingen 1970, S. 155—164
- Ohm, H. Allgemeine Wirtschaftspolitik, I Systematisch-theoretische Grundlagen, 3. verb. und ergänzte Auflage, Berlin 1969
- Ott, A. E. Preistheorie, Köln 1971 ⁴
- Popper, K. Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, zweiter Band: Falsche Propheten, Hegel, Marx und die Folgen, Bern und München 1970 ²
- Logik der Forschung, Tübingen 1968
- Quade, E. S. Systems Analysis Techniques for Planning-Programming-Budgeting, in: Lyden/Miller, Planning, Programming, Budgeting, A Systems Approach to Management, Chicago 1967
- Raabe, K.-H. Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung in der BRD, Methoden und Verfahren, Bonn 1969
- Recktenwald, H. C. Die ökonomische Analyse: Hilfe für rationale Entscheidung in der Staatswirtschaft, in: Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Grundlage staatlicher Entscheidung und Planung, hrsg. v. H. C. Recktenwald, Tübingen 1970, S. 1—24
- Riese, H. Ordnungsidee und Ordnungspolitik — Kritik einer wirtschaftspolitischen Konzeption, in: Kyklos XXV, 1972, Fasc. 1, S. 24—48
- Rösinger, H.-M. Managementsysteme für den Staat, in: Wirtschaftswoche Nr. 17/1971, S. 69—71
- Rose, K. Grundlagen der Wachstumstheorie. Eine Einführung, Göttingen 1971
- Rothenberg, J. A Model of Economic and Political Decision Making, in: J. Margolis, The Public Economy of Urban Communities, 1965
- Rürup, B. Entglorifiziertes System, in: Wirtschaftswoche Nr. 19/1971, S. 53 bis 55
- Salin, E. Planung, der Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte, in: Planung ohne Planwirtschaft (Plitzko) 1964, S. 2—10

- Schick, A. The Road to PPB: The Stages of Budget Reform, in: Lyden/Miller (Ed.) Planning, Programming, Budgeting: A Systems Approach to Management, Chicago 1967, S. 26—52
- Schiller, K. Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 12, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965, S. 210—231
- Schlecht, O. Gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen als Grundlage der Wirtschaftspolitischen Planung in der Marktwirtschaft, in: Planung III, hrsg. v. J. H. Kaiser, Mittel und Methoden planender Verwaltung, Baden-Baden 1968, S. 111—128
- Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, FIW-Schriftenreihe, Heft 46, Köln 1968 QI 782
- Schmidt/Wille Die mehrjährige Finanzplanung. Wunsch und Wirklichkeit, Tübingen 1970, Reihe Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 3
- Seemann, K. Modernes Managementsystem in Regierung und Verwaltung; Reformperspektiven für die BRD, Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 9. Jahrg. 1971, Heft 1, Köln
- Stolber, W. B. The objective Function in Programm Budget in some basic Outlines, in: ZgesStw, 127/2, S. 213—229
- Tretner, C.-H. Langfristige Planung von Staatsausgaben, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Neue Folge, Heft 32, hrsg. v. G. Schmolders, Berlin 1965
- Watrin, Ch. Ökonomische Theorien und wirtschaftspolitisches Handeln, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Th. Wessels zum 65. Geburtstag, Berlin 1967, S. 3—36
- Weber, M. Die ‚Objektivität‘ sozialwissenschaftlicher Erkenntnis, in: Max Weber, „Soziologie, Weltgeschichtliche Analysen, Politik, mit einer Einleitung von E. Baumgarten, hrsg. und erläutert v. J. Winkelmann, Stuttgart 1968, S. 186—262
- Weber, W./Ruppe, H. G. Probleme einer Wirtschaftsplanung. Das österreichische Beispiel, in: Planung III, hrsg. v. J. H. Kaiser, Baden-Baden 1968, S. 215—248
- Weichmann, H. Finanzplanung als neue staatliche Aufgabe, in: Finanzarchiv, N. F. Band 27 (1968), S. 220—234
- Wildavsky, A. The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis and Program Budgeting, in: Lyden/Miller (Ed.) Planning, Programming, Budgeting: A Systems Approach to Management Chicago 1967
- Willke, G./Willke, H. Die Forderung nach Demokratisierung von Staat und Gesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT, B 7/70, S. 33—62

- Woll, A. Das Konzept der workable Competition in: Das Wirtschaftsstudium, Zeitschrift für das Studium und Examen, Jahrg. 1 (1972), Nr. 1, S. 15—20
- Wolkersdorf, L. Beziehungen zwischen Haushaltsplan und Finanzplanung unter besonderer Berücksichtigung politischer und administrativer Aspekte, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 15 (1968) Mittelfristige Finanzplanung S. 31—46
- Zabel, G. Mittelfristige Finanzplanung, in: Das rationale Budget, Ansätze moderner Haushaltstheorie, hrsg. K. H. Hansmeyer, Köln 1971, S. 183—206

Gerhard Willke: Überlegungen zu einer zielorientierten Finanzplanung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/72

I. Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik ist eine Mischform aus markt- und planwirtschaftlichen Elementen (mixed economy). Wichtigstes Instrument der wirtschafts- und finanzpolitischen Planung ist die ‚mehrjährige Finanzplanung des Bundes‘. In dieser Arbeit wird versucht, der Frage nachzugehen, ob und inwieweit dieses Instrument geeignet ist, den Anforderungen an Planung in einer mixed economy zu genügen — und in welcher Richtung eine Reform ratsam wäre.

In der Kritik erweist sich, daß die mittelfristige Finanzplanung unter dem Diktat konjunkturpolitischer Stabilisierungsziele steht, also eine kurzfristig orientierte Ausgabenplanung ist, statt — wie es ihrer Konzeption besser entspräche — eine mittel- bis langfristig orientierte allokatonspolitische Aufgabenplanung.

II. Als wesentlicher Grund für diesen unbefriedigenden Zustand muß die fehlende Zielorientierung der Finanzplanung und eine unzureichende Programmplanung angesehen werden. Statt auf einer übergeordneten politischen Ziel- und Aufgabenplanung basiert die mittelfristige Finanzplanung auf den Bedarfsanforderungen von 1500 Einzelreferaten.

Dem Mangel an Zielorientierung entspricht eine unzureichende demokratische Partizipation bei der öffentlichen Planung, insbesondere bei der Bestimmung der politischen Zielsetzungen. Eine Aktivierung der politischen Inputprozesse wäre demnach Voraussetzung für jeden Verbesserungsansatz.

III. Ein möglicher Bezugspunkt für die Weiterentwicklung der mittelfristigen Finanzplanung ist das Planning-Programming-Budgetin System, ein Finanzplanungssystem, das sich durch die explizite Einführung einer Zielplanungs- und Zieloperationalisierungsfunktion auszeichnet. Dabei geht es nicht darum, die mittelfristige Finanzplanung durch das Planning-Programming-Budgeting System zu ersetzen; vielmehr sollen geeignete Anhaltspunkte für Verbesserungen gewonnen werden. Bei den Überlegungen über die Weiterentwicklung der mittelfristigen Finanzplanung dürften die Aspekte der Zielplanung, der Programmanalyse und der Planungskontrolle im Vordergrund stehen.

IV. Soll die Verbesserung von Planungsinstrumentarien nicht nur einer technokratischen Perfektionierung dienen, dann müssen parallel dazu die Möglichkeiten der öffentlichen Partizipation und Kontrolle ausgebaut werden. Die öffentlichen Leistungen können nur dann dem öffentlichen Bedarf optimal entsprechen, wenn dieser unverfälscht über sensible und durchlässige Input-Strukturen in die politischen Entscheidungsprozesse eingeht.