

DAS NATIONALBUDGET IN DER PRAXIS

Ist Deutschland wirklich eine ökonomische Insel außerhalb Europas und der übrigen Welt? Gelten für sie besondere wissenschaftliche Erkenntnisse oder ist es einfach eine bemäntelte politische Methode bestimmter Interessenten, daß man sich in manchen Kreisen gegen ein Nationalbudget wehrt? Was ein Nationalbudget ist und was dafür und dagegen in Deutschland gesagt wird, haben die „Gewerkschaftlichen Monatshefte“ kürzlich zusammenfassend dargestellt.¹⁾ Hier soll versucht werden, an einem Beispiel zu beschreiben, wie außerhalb Deutschlands mit diesem Instrument praktisch gearbeitet wird. Dabei braucht nicht lange gesucht zu werden. Von Australien bis England und von Frankreich bis Indien, von den skandinavischen Ländern bis zur Türkei und zu den Vereinigten Staaten ist die jährliche Einbettung des finanziellen Budgets in eine ökonomische Nationalrechnung selbstverständliche Voraussicht, die kein verantwortlich denkender Staatsmann glaubt entbehren zu können.

Vorbedingung dazu ist eine zuverlässige statistische Erfassung der Tatsachen, die zugleich eingehend und schnell sein muß. Der Forschungs- und Registrierungsapparat ist in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. In den Vereinigten Staaten ist es ein Council of Economic Advisers (Rat ökonomischer Berater), der zum Büro des Präsidenten gehört und nur wenige Dutzend Personen umfaßt. Die Commission du Plan (Plankommission) in Frankreich dagegen ist ein umfassender Zentralapparat mit Dutzenden von Spezialkommissionen. In den Niederlanden besteht ein zentrales Planbüro, und in England entstand aus dem zentralstatistischen Amt und dem Wirtschaftssekretariat der Kriegskabinette ein zentrales Plandepartement, das heute eine der drei Abteilungen des Treasury (Finanzministeriums) ist. In Schweden ist die Nationalbudgetdelegation ebenso wie das Konjunkturforschungsinstitut nach dem für dieses Land typischen System selbständiger Kommissionen gebildet. In Österreich, Belgien, Griechenland, Kanada, Indien usw. haben wir eigene Planministerien. Mitunter sind sie mit dem Finanzministerium oder mit dem Premierministerium verbunden. Manchmal sind die für die Planung zuständigen Ministerien auch in einer Obergruppe durch einen eigenen Koordinationsminister zusammengefaßt. Die Arbeitsbasis dieser Büros, Kommissionen und Ministerien ist selbstverständlich immer statistische Erfassung der Tatsachen, die entweder durch eine eigene Abteilung oder durch das staatliche statistische Amt oder mit Hilfe privater Organisationen und Forschungsinstitute erfolgt. Bei der russischen Plan-type gilt das Planministerium immer als Schlüsselposition, sein Chef ist daher Mitglied des inneren Kabinetts.

Wir wollen im folgenden untersuchen, wie das *schwedische* Nationalbudget alljährlich entsteht und wie es angewandt wird. Im Jahre 1947 wurde eine Kommission eingesetzt, die ein Nationalbudget ausarbeiten sollte. Man ging etappenweise vor, weil sich bald herausstellte, daß teilweise die notwendigen statistischen Unterlagen und Übersichten erst geschaffen werden mußten. Seitdem hat sich jene Arbeit aber rasch entwickelt. Nunmehr gehört alljährlich zum Vorwort des finanziellen Budgetvoranschlags auch das Nationalbudget.

Die Planelemente des schwedischen Nationalbudgets bestehen, genau genommen, aus *drei Beilagen* zum finanziellen Budgetvoranschlag. Schon lange vor der Zeit des Nationalbudgets gab es die vom Finanzministerium unabhängige Schätzung der finanziellen Einnahmen des nächsten Budgetjahres durch die Rechnungsprüfungsbehörde. Diese reicht der Regierung alljährlich vor dem

1) Siehe den Artikel von Dr. Tuchtfeldt in Heft 11, 1951, der „Gewerkschaftlichen Monatshefte“.

10. Dezember ihre Schätzung der Einnahmen des nächsten Budgetjahres ein. (In Schweden wird dem Reichstag im Januar jedes Jahres der finanzielle Budgetvoranschlag vorgelegt; das Budgetjahr läuft vom 1. Juli bis zum 30. Juni.) Die Schätzung besteht aber nicht nur aus nackten Zahlen. Sie wird vielmehr im einzelnen begründet und kommentiert, im besonderen warum und wieso die Rechnungsprüfungsbehörde annimmt, daß diese oder jene Steuer, der Ertrag z. B. aus dem Tabakmonopol oder der Vermögenssteuer, der Erbschaftssteuer oder der Einkommensteuer voraussichtlich gegenüber dem Vorjahr (laufendes Budgetjahr) sich verändern wird. Nebenbei sei hier darauf hingewiesen, daß auch in Schweden die pünktliche Berichterstattung selbstverständlich ist. Das ist nicht nur gesetzlich vorgeschrieben, sondern auch in der Instruktion der Rechnungsprüfungsbehörde festgelegt. So hat die Regierung bei der endgültigen Zusammenstellung des nächstjährigen finanziellen Budgetvoranschlags auch die Schätzung der kommenden Einnahmen durch eine selbständige und unabhängige Behörde in der Hand. Diese ist dazu besonders geeignet, weil sie, ebenso wie z. B. das amerikanische General Accounting Office (Rechnungsprüfungsbehörde), nicht nur die Budgetprüfung zu erledigen hat, sondern auch die Hauptbuchrechnung führt. Die Einnahmenschätzungen werden mit früheren Jahren verglichen. Sie sind durch die realen Zahlen der ersten Hälfte des laufenden Budgetjahres materiell fundiert.

Die Schätzung der nächstjährigen Einnahmen betrifft aber nicht nur die Einnahmen aus Steuern usw., sondern auch die in Schweden seit Jahrzehnten geführte Kapital- bzw. Vermögensrechnung.²⁾ Schweden hat ein zweigeteiltes Budget. Die zweite Hälfte betrifft die Kapitalwirtschaft, also die staatlichen Unternehmungen, die Kapitalfonds usw. Auch hier werden die Vorberechnungen durchgeführt, es ist also jeder Einnahmeposten vorgeschätzt, einschließlich des Briefmarkenumsatzes der Post, des Personen- und Frachtverkehrs der Eisenbahnen, der Einnahmen aus den Wasserfällen (staatliche Elektrizitätswerke), der Land- und Waldwirtschaft, der staatlichen Kreditfonds und des staatlichen Aktienbesitzes. Der Reichstag erhält diese Unterlagen von der Regierung mit dem finanziellen Budgetvoranschlag zugestellt. Er hat zu entscheiden, inwieweit die beiden voneinander unabhängigen Schätzungen des Finanzministeriums und der Rechnungsprüfungsbehörde ihn bei seiner politischen Beschlußfassung über das nächstjährige Budget leiten sollen.

Nun kommen wir zu den beiden eigentlichen Unterlagen für das Nationalbudget. Die eine ist der Bericht des Konjunkturinstituts über die wirtschaftliche Lage des eben abgelaufenen Jahres. Die andere ist der Voranschlag der Kommission, die das Nationalbudget für das nächste Jahr im voraus zu schätzen hat. Beides sind umfassende Berichte. Sie sind ebenso Beilagen des finanziellen Budgetvoranschlags wie die vorherige Schätzung der Staatseinnahmen durch die Rechnungsprüfungsbehörde.

Während die Berechnung der voraussichtlichen Einnahmen im Voranschlag rund 100 Druckseiten umfaßt (wir nehmen hier den Budgetvoranschlag 1951), sind Konjunkturbericht (vergangenes Jahr) und Nationalbudget (kommendes Jahr) wesentlich umfangreicher.

Was enthält nun das schwedische Nationalbudget? Zuerst wird die weltpolitische Situation betrachtet, die für die in hohem Maße weltverflochtene Wirtschaft Schwedens und für dessen selbständige militärische Verteidigungspolitik

2) Für Deutschland ist die Vermögensrechnung zwar im Grundgesetz vorgeschrieben, aber bis jetzt noch nicht verwirklicht, über erste Referentenentwürfe über Einzelfragen der Vermögensrechnung, z. B. die Bewertungsfrage, ist man noch nicht hinausgekommen.

besonders große Bedeutung hat. Das gilt vor allem für die Rohstoffversorgung und damit auch für die Preisbildung wie auch für den Außenhandel und die Zahlungsbilanz. Die eigentliche Absicht, die mit einem Nationalbudget verfolgt wird, ist nicht eine passive Prognose der allgemeinen Konjunktorentwicklung. Der wesentliche Inhalt ist die Abwägung, wie ein Land seine produktiven Mittel verwenden und wie es sie auf Verbrauch und öffentliche bzw. private Investitionen verteilen soll. Es geht immer um Erwägungen im Hinblick auf das wirtschaftliche Gleichgewicht. Hier spielen viele Faktoren eine Rolle (z. B. ob im Lande ein Nachfrageüberschuß oder -defizit besteht). Der jüngste Bericht sagt aber recht plastisch, daß dabei „Millimetererwägungen“ keine Rolle spielen sollten. Man müßte vielmehr alle Faktoren gegeneinander abwägen.

Ebenso wie in den Vereinigten Staaten neben dem Jahresbericht der ökonomischen Berater noch ein Halbjahresbericht und vierteljährliche interne Beratungen stehen, sind auch in Schweden mehrfache Berichtigungen der vorausgeschätzten Zahlen des Nationalbudgets üblich. Das gilt im besonderen, wenn die Planungselemente durch Prognosen ersetzt werden müssen. So ist in Schweden zur Zeit die direkte Kontrolle durch den Staat auf einige allerdings wichtige Gebiete begrenzt: auf das finanzielle Staatsbudget, auf die Bau- und Anlagetätigkeit (Investitionskontrolle), auf den Außenhandel und auf die Preiskontrolle.

Dann werden im einzelnen der Ausfall des Budgets von 1950, die Produktion, der Außenhandel und die Investierungstätigkeit analysiert. Weiter folgen der allgemeine Verbrauch und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht. In einem besonderen Kapitel wird die Treffsicherheit des vorjährigen Nationalbudgets untersucht. Die zahlenmäßige Gegenüberstellung zwischen Voranschlag des Nationalbudgets und späterem wirklichem Resultat ist nicht nur hinsichtlich der bewiesenen Exaktheit oder entdeckten Ungenauigkeit interessant. Sie zeigt vielmehr auch, wo die Verfeinerung der Schätzungs- und Berechnungsmethoden besonders dringlich ist.

In Schweden spielt bei der Entwicklung des Nationalbudgets die *Arbeitskraft* eine entscheidende Rolle. Neben der allgemeinen Knappheit an Arbeitskraft bestehen viele Sondertendenzen, die für die einzelnen Berufe sehr unterschiedlich sein und auch rasch wechseln können. Hierher gehört auch die planmäßige Verteilung der vorhandenen Arbeitskräfte. In dem für die Investitionstätigkeit besonders wichtigen Baugewerbe wirkt sich die Regelung derart aus, daß nicht etwa bei der Arbeitsvermittlung eingegriffen wird, sondern über die Baugenehmigungen.

Aus Raumgründen können hier die Untersuchungen über den Außenhandel und über die Zahlungsbilanz nicht eingehender erörtert werden. Eine besondere Erwähnung verdient dagegen noch die Investitionskontrolle, zumal sich hier ein interessantes „Loch“ in den Berechnungen bzw. bei deren Nachprüfung an Hand der realen Zahlen zeigt, das wohl nicht nur im schwedischen Nationalbudget vorhanden ist.

Von 1949 auf 1950 stieg das Totalvolumen aller Investitionen um etwa 6 vH. Das ist ungefähr soviel wie vorher berechnet worden war. Im einzelnen kamen erhebliche Veränderungen vor, aber das Gesamtergebn stimmte. Die Steigerung verteilt sich auf Wohnungen, Personen-, Lastkraftwagen und andere Motorfahrzeuge, auf die Landwirtschaft und militärische Materialbeschaffungen, auf Wege, Wasser, Kanalisation und Schulen. Unterhaltungs- und Reparaturarbeiten bedürfen keiner besonderen Genehmigung und sind daher nicht erfaßt.

Die realen Zahlen der industriellen Investitionen sind ständig wesentlich höher als die vorher beim Antrag auf Baugenehmigung angegebenen Werte. Hier sind Differenzen in Milliardengröße aufgetreten. Eine spezielle Untersuchung ergab, daß die Realausgaben etwa doppelt so hoch sind wie die vorher angegebenen Zahlen. Man nimmt an, daß hier inzwischen eingetretene Preisunterschiede, aber auch vorherige „Unterschätzung“ der Investitionsausgaben mitgespielt haben. Drittens werden Unternehmen mit eigenen Bauhandwerkern den Begriff „Instandsetzungsarbeiten“ sehr weit aufgefaßt haben. Da die Investitionsausgaben steuerlich begünstigt wurden, sind hier wohl größere Gewinne „abgeflossen“. Das ist auch in anderen Ländern üblich geworden, so daß die spezielle Investitionssteuer nicht nur in Schweden aktuell geworden ist.

Nach der Rückschau kommt im schwedischen Nationalbudget die *Vorausschau*. Hier geht es vor allem um die Abstimmung zwischen den zukünftigen Investitionen der einzelnen Unternehmen, Betriebe und Behörden innerhalb der privaten, kommunalen und staatlichen Sphäre. Diese Anforderungen werden zusammengestellt und zeigen die wichtigsten Investitionsgruppen. Daneben geht es um jene Investitionen, die besonderer Baugenehmigung bedürfen. Hier ist also die staatliche Genehmigung die Voraussetzung zur Investierung. Dazu wird eine zusammengefaßte Investitionsprognose vorgelegt. Sie umfaßt Wohnungen, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Industrie, Elektrizitätswerke, Handel und Verkehr, Verwaltung (Kranken- und Gesundheitspflege, soziale Zwecke usw.), Schulen und Kirchen, Weg- und Straßenarbeiten, Wasser und Kanalisation (hier die kommunale Gruppe gesondert) und militärische Investitionen. Davon sind 4,9 Milliarden Kronen für Bauten und Anlagen eingesetzt, 4 Milliarden für alles übrige, so daß die geplante Gesamtinvestition für 1951/52 auf rund 8,9 Milliarden Kronen geschätzt wurde.

Die Investitionen sind aber nur ein Posten des Nationalbudgets. Erst alle zusammen ergeben die Endsumme. Sie ist für 1951/52 mit 38,9 Milliarden auf der Einnahmeseite veranschlagt, wovon 32,4 Milliarden das Nationalprodukt, zu Marktpreisen gerechnet, und 6,4 Milliarden Importe sind. Auf der Ausgabeseite stehen

Bruttoinvestierungen	8,9	Milliarden	Kronen
Lagererhöhungen	0,1	„	„
Export von Waren und Diensten	6,4	„	„
Privater Verbrauch	19,9	„	„
Öffentlicher Verbrauch	3,5	„	„
Summe	38,8	Milliarden	Kronen

Für 1951/52 wird eine Steigerung des Nationalprodukts um 1,9 Milliarden Kronen erwartet. Dieser Betrag verteilt sich auf die einzelnen Posten.

Wir brauchen hier nicht in weitere Einzelheiten einzudringen. Das bisher skizzierte Bild zeigt deutlich, daß Schweden sich alljährlich bemüht, die Entwicklung seiner Wirtschaft im voraus darzulegen. Dabei wird keineswegs angenommen, daß sich die Vorausberechnungen bis auf den letzten Punkt verwirklichen lassen. Eine nationale Wirtschaft ist heute so eng mit der Welt verbunden, daß es unmöglich ist, alle Imponderabilien einzukalkulieren. Man erhält aber eine Grundlage, von der aus man die kommende Entwicklung deutlicher erkennen kann. Darin liegt die Bedeutung des Nationalbudgets.