

HANS FAHNING

Haushaltspolitik am Scheidewege?

I

Das Urteil über den diesjährigen Bundeshaushalt schwankt zwischen Zuversicht und Unzufriedenheit. Und das in einem Maße, wie noch niemals seit 1949. Ausdrucksform dieser Wertschätzung sind die Bezeichnung „Haushalt der Bewahrung und Bewährung“, „Haushalt der Stabilität“ und „Haushalt der Unsolichität“. Allein diese Bandbreite im Urteil macht deutlich, daß der Haushalt 1965 heftig umstritten ist.

Um was geht es dabei? Im Vordergrund der Auseinandersetzung steht die Begrenzung des Haushaltsvolumens auf einen konjunkturwirksamen Ausgabenzuwachs von fünf Prozent gegenüber dem Vorjahr. Die Bundesregierung ist diese Bindung gegenüber der EWG-Kommission eingegangen. Daraus erklärt sich die betragsmäßige Begrenzung des diesjährigen Bundeshaushalts auf 63,9 Md. DM. Und diese Grenze wurde für die Bundesregierung ein Dogma, das sie zäh und unnachgiebig verteidigt. Die Verteidigung ging so weit, daß sogar Grundsätze der ordnungsgemäßen Haushaltsführung ins Wanken gerieten und daß im Endergebnis die summenmäßige Begrenzung zu einer Farce wurde. Hier liegt aber auch die Ursache für die Bandbreite der Wertschätzungen und für die Widersprüchlichkeit der Urteile über den Bundeshaushalt 1965. Sie zu erkennen ist wichtig, um die Einzelheiten beurteilen zu können.

Dennoch ist der Meinungsgegensatz um die Haushaltsbegrenzung 1965 nur der Vordergrund einer sehr viel tiefergehenden Diskussion, einer Diskussion, die letzten Endes um die Gestaltung der künftigen Haushaltsgrundsätze geht. Die Auseinandersetzung über den Haushalt 1965 ist daher lediglich ein Symptom. Der Widerstreit führt aber zum Kern der Diskussion, nämlich um die Gestaltung zeitgemäßer Haushaltsgrundsätze.

II

Der Bundeshaushalt 1965 wurde im Gegensatz zu den vorhergehenden Haushaltsvoranschlägen dem Parlament frühzeitig vorgelegt. Bereits am 13. Oktober 1964 fand im Bundestag die erste Lesung statt. Was auf der einen Seite positiv war, war auf der anderen Seite nachteilig. Gerade zum Jahresende fielen wichtige Entscheidungen hinsichtlich der künftigen EWG-Politik. Außerdem näherte sich der Termin einer neuen Bundestagswahl. Beide Ereignisse konnten nicht ohne Rückwirkungen auf den Haushaltsvoranschlag bleiben. Die Regelung des gemeinsamen Getreidepreises brachte für den Haushalt 1965 neue zusätzliche Aufwendungen. Im Hinblick auf den Wahltermin wurden weitere neue Ausgaben beschlossen, insonderheit eine generelle Ausbildungszulage und zusätzliche Leistungen für Flüchtlinge. Die „Politik der kleinen Schritte“ erforderte zusätzliche Mittel für Besucher aus der SBZ, und schließlich hat sich der finanzielle Status der Bundesbahn so verschlechtert, daß eine weitere Liquiditätshilfe unerlässlich wurde. Insgesamt wurden Mehrausgaben von rund 2,5 Md. DM beschlossen. Im einzelnen handelt es sich hierbei um folgende Ansätze:

1. Maßnahmen für die Landwirtschaft	770 Mill. DM
2. Leistungen an den Garantiefonds der EWG	118 Mill. DM
3. Änderung des Kindergeldgesetzes	617 Mill. DM
4. Flüchtlingshilfegesetz	73 Mill. DM
5. Defizitabdeckung bei der Bundesbahn	400 Mill. DM
6. Berufliche Leistungsförderung	50 Mill. DM
7. Zuwendungen an Besucher aus der SBZ	100 Mill. DM
8. Israel-Abkommen	50 Mill. DM
9. Zuschuß zum Lastenausgleichsfonds	48 Mill. DM
10. Erhöhung der Berlin-Hilfe	78 Mill. DM
11. Zusätzliche Förderung des Straßenbaues	120 Mill. DM
12. Sonstiges	34 Mill. DM

Die Mehrausgaben von rund 2,5 Md. DM werden aufgebracht durch gezielte Kürzung vor allem im Verteidigungshaushalt, durch die Erhöhung der globalen Minderausgaben im Einzelplan 60 sowie durch Kürzungen der Barzuschüsse an die Rentenversicherungsträger. Allerdings werden diese durch Schuldbuchforderungen ersetzt. Soweit die technische Abwicklung des Haushaltsausgleichs, zu dem Regierung und Parlament nach Artikel 110 Abs. 2 des Grundgesetzes verpflichtet sind.

III

Bei allem Verständnis für die Situation der Bundesregierung, die Haushaltsgrenze von 63,9 Md. DM nicht überschreiten zu wollen, muß aber die Frage gestellt werden, ob das Festhalten am erstrebten vorgegebenen Haushaltsvolumen so hoch bewertet werden muß, daß die überlieferten Grundsätze ordnungsgemäßer Haushaltsführung verletzt werden müssen. Wir meinen, diese Frage verneinen zu müssen, denn die Haushaltsgrenze ist sowieso eine Fiktion, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Die bereits in den vorhergegangenen Haushaltsplänen geübte Methode, Leertitel einzusetzen — die im Haushalt 1965 weiter ausgedehnt wurde —, obgleich mit Sicherheit Einnahmen und Ausgaben anfallen, führt im weiteren Verlauf des Haushaltsjahres zwingenderweise zu einer Ausweitung des Haushaltsvolumens. Schon aus diesem Grunde dient das Festhalten an der vorgegebenen Haushaltsgrenze nur der Optik im Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltes. Der Einwand der Bundesregierung, daß zumindest bei sogenannten durchlaufenden Posten Leertitel der wirtschaftlichen Betrachtungsweise besser Rechnung tragen und daher hierbei das Nettoprinzip angemessener sei, ist nicht durchschlagend. Würde dieses Argument richtig sein, müßte die Bundesregierung überall dort, wo Beträge an den Staat abgeliefert und gleichzeitig Beträge vom Staat empfangen werden, die Beträge saldieren und nur die Spitzen im Haushalt ausweisen. Allein die Tatsache, daß die Bundesregierung ein solches nicht praktiziert und auch nicht die Absicht hat, in Zukunft so zu verfahren, beweist, daß dieses Argument nicht überzeugt. Überdies verstößt das Nettoprinzip gegen die Reichshaushaltsordnung und vor allem gegen das Grundgesetz. Dort heißt es nämlich im Artikel 110 Absatz 1: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes. müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden.“

2. In dem Haushaltsgesetz 1965 wird der Bundesminister der Finanzen ermächtigt, wie schon erwähnt, für die Rentenversicherungsträger Schuldbuchforderungen, in Höhe von 750 Mill. DM zu übernehmen. Zur Finanzierung von Bundesfernstraßen und von Investitionsvorhaben der Deutschen Bundesbahn wird der Finanzminister in die Lage versetzt, die ÖFFA zu beauftragen, Verpflichtungen bis zu 400 Mill. DM einzugehen und der Bundesbahn weitere 750 Mill. DM im Darlehenswege zur Verfügung zu stellen. Die Verbürgung dieser Mittel ist in jedem Fall eine konjunkturwirksame Maßnahme. Ihre Wirkung kumuliert sich sogar, wenn die Mittel aus dem ordentlichen Haushalt verlagert worden sind und durch diese Verlagerung die freigewordenen Mittel für andere Zwecke eingesetzt werden und die Mittel nicht thesauriert werden, wie bei den Schuldbuchforderungen der Rentenversicherungen. Mit Recht stellt daher die Bundesbank in ihrem monatlichen Bericht vom Januar 1965 fest, daß das Ausgabevolumen zwar formal nicht überschritten wurde, daß aber nur ein Teil der zusätzlichen Ausgaben im Haushaltsplan untergebracht werden konnte. Mit anderen Worten, weil die Bundesregierung die Haushaltsgrenze auf keinen Fall überschreiten wollte, mußten Maßnahmen außerhalb des Haushaltsplanes finanziert werden. Wirtschaftlich gesehen kommen diese Maßnahmen einer Ausweitung des Haushaltsvolumens gleich.

3. Eine ähnliche Wertung ergibt sich für die im Haushaltsgesetz vorgesehenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen. Im einzelnen handelt es sich um Gewährleistungen für förderungswürdige Ausfuhren bis zu einem Gesamtbetrag von 17 Md. DM, für Kredite an ausländische Schuldner sowie zur Absicherung des politischen Risikos bei förderungswürdigen Kapitalanlagen und zum Zwecke der Umschuldung im Gesamtbetrag von 9 Md. DM und schließlich um die Sicherung der Finanzierung förderungswürdiger Aufbauvorhaben in den Entwicklungsländern bis zu einem Höchstbetrag von 250 Mill. DM. Weitere Gewährleistungen kann der Bundesminister der Finanzen zulassen für Bevorratungsmaßnahmen auf dem Ernährungsgebiet bis zu einem Höchstbetrag von 1,4 Md. DM, zur Förderung der Berliner Wirtschaft bis zum Höchstbetrag von 1,6 Md. DM sowie zur Förderung vor allem der gewerblichen Wirtschaft, des Verkehrswesens und des Wohnungsbaues bis zu einem Höchstbetrag von 7,5 Md. DM. Zwar brauchen die Garantiefälle nicht einzutreten, aber das Risiko, daß Garantiefälle eintreten können, ist gegeben. In diesem Falle braucht nur an eine etwas nachhaltige Krise im Nahen Osten gedacht zu werden, um zu erkennen, daß aus diesen Gewährleistungsansprüchen Forderungen auf die Bundesregierung zukommen, die durch den Haushalt entsprechend glattgestellt werden müssen. Daraus er-

gibt sich eindeutig, daß die Haushaltsgrenze in keinem Falle eingehalten werden kann, sondern daß eine Überschreitung mit Sicherheit eintreten wird. — Soviel über die Haushaltsbegrenzung und den Wert der Haushaltsbegrenzung.

IV

Die Verknüpfung des Haushaltsausgleichs mit dem Haushaltsgesetz führt zu einem tiefer liegenden Problem unserer Haushaltspolitik. Der Bundesfinanzminister hat mehrmals, zuletzt in der Etatdebatte, darauf hingewiesen, daß die Reichshaushaltsordnung von 1922 nicht mehr zeitadäquat sei. Daher müsse sie durch das jährliche Haushaltsgesetz den Zeiterfordernissen angepaßt werden, solange keine neue Haushaltsordnung vorläge.

Nun, dieses Argument ist nicht ganz überzeugend, denn die Haushaltsordnung ist bis in die jüngste Zeit ständig geändert worden. Nichts würde also den Bundesgesetzgeber hindern, die Haushaltsordnung entsprechend anzupassen. Daß die angeblich nicht mehr zeitgemäße Haushaltsordnung auch nicht Ursache dafür ist, sie durch das Haushaltsgesetz zu ändern, geht auch daraus hervor, daß das jährliche Haushaltsgesetz die Haushaltsordnung in jedem Jahr variiert. Und zwar variiert sie in ziemlich eindeutige Richtung, weil sie dem Bundesfinanzminister zum Teil neue autonome Ermächtigungen, zum Teil mit einzelnen Mitgliedern der Bundesregierung oder zum Teil mit dem Haushaltsausschuß des Bundestages zusammen Ermächtigungen einräumt. Zu diesen Ermächtigungen zählen u. a. der § 2 des Haushaltsgesetzes, der dem Finanzminister die Befugnisse gibt, nicht anrechenbare Mehrausgaben zu beschließen, bzw. ihn zusammen mit dem Haushaltsausschuß ermächtigt, die Übertragbarkeit von Ausgaben festzustellen. Dazu gehört auch der § 7, der auf den Finanzminister die Entsperrung von Ausgaben bzw. die Inanspruchnahme von Mitteln delegiert.

Dazu ist weiter die sogenannte Umschichtung zu rechnen, die vor allem in den letzten Jahren im Verteidigungshaushalt praktiziert wurde. Diese Ermächtigungen zielen in ihrer Tendenz dahin, teilweise im Zusammenwirken mit dem Haushaltsausschuß die Rechte des Parlaments auszuhöhlen und gleichzeitig die Stellung des Finanzministers zu stärken. Diese Tendenz ist ein bedenklicher Anfang, dem es zu wehren gilt. Bei einer Neufassung der Haushaltsordnung wird dieses Problem eingehend zu diskutieren sein.

Haushaltsgrundsätze jährlich zu manipulieren, ist ein gefährliches Spiel, das uns in eine bedenkliche Nähe eigentlich schon längst vergangener Zeiten bringt. Wenn wir in Deutschland darauf besonders allergisch reagieren, so mit gutem Grund. Und daher sollte sehr ernsthaft geprüft werden, ob nicht die künftige Haushaltsordnung hinsichtlich solcher Veränderungen einen besonderen Schutz erhalten könnte. Dieser Gedanke ist auch deswegen zu erwägen, weil die Haushaltsordnung gleichsam als Verfassung der Haushaltsführung einen grundlegenden Charakter besitzt. Denkbar wäre es daher, daß die künftige Haushaltsordnung und auch Änderungen der Haushaltsordnung nur mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages beschlossen werden können, so wie es zum Beispiel mit den Ausführungsgesetzen zu Artikel 87 Abs. 3 des Grundgesetzes geschieht.

Die gestärkte Stellung des Finanzministers hat im Zusammenwirken mit der generellen Knappheit von Haushaltsmitteln weiter dazu geführt, daß die Priorität der Ausgaben heute weitgehend von der Finanzpolitik bestimmt wird. Die Finanzpolitik hat damit eine primäre Funktion erhalten und die eigentliche Sachpolitik ist sekundär geworden. Heute ist in vielen Fällen Wirtschafts-, Verkehrs-, Sozial- und Entwicklungspolitik weitgehend Finanzpolitik. Dadurch ist eine Umkehrung der Datenfolge einge-

treten, und den Strukturerefordernissen unserer Volkswirtschaft wird nicht immer zweckentsprechende Rechnung getragen. Man kann sogar feststellen, daß das, was mit wirtschaftlichen Argumenten für die Funktionsweise moderner Finanzpolitik durchgesetzt worden ist, sich heute gegen die Wirtschaftspolitik im weiteren Sinne auswirkt. Diese Tatsache ist auch einer der Anachronismen unserer Zeit, über den einmal ernsthaft nachgedacht werden sollte.

Bei einer Neufassung der Haushaltsordnung sollten drei weitere Tatbestände in die Diskussion mit einbezogen werden. Zunächst ist es das Problem der Veranschlagung von globalen Minderausgaben. Globale Minderausgaben mögen als Notbehelf brauchbar sein; eine Dauerlösung sind sie dagegen nicht. Einmal wird bei einem Dauerzustand die wahrscheinliche Kürzungsquote mit einkalkuliert, und die Kürzung verliert daher ihre Wirkung. Zum anderen sind Globalkürzungen der Ausdruck einer Hilflosigkeit gegenüber der Festsetzung von Prioritäten. Eine ernstzunehmende Bundesregierung wird sich daher dieser Methode — zumindest optisch gesehen — nicht allzu oft bedienen können. Daher sollte auch in der neuen Haushaltsordnung die Globalkürzung nur als ausdrücklicher Notbehelf zugelassen werden.

Ein weiteres Problem sind die sogenannten Bindungsermächtigungen. Es gibt keinen Zweifel, daß Bindungsermächtigungen sein müssen. Allerdings ist ebenso ohne Zweifel, daß sie sich auf ein Mindestmaß beschränken müssen, weil auch sie in der Tendenz die parlamentarischen Rechte einschränken. Vor allem gilt dies dann, wenn ein neuer Bundestag gewählt wird, wie zum Beispiel in diesem Jahr. Nicht zuletzt aus diesem Grunde wirkt es etwas befremdlich, wenn die Bindungsermächtigungen nicht nur reduziert, sondern sogar erhöht worden sind, und zwar um fast 100 Prozent auf 6,2 Md. DM. Auch hierfür sollte die neue Haushaltsordnung vertretbare, allgemeingültige Grundsätze aufstellen.

Im Haushaltsgesetz befindet sich ein zwar kleiner, aber interessanter Ansatz, der uns im Zeitablauf einen neuen „Juliusturm“ schenken könnte. Abweichend von der Reichshaushaltsordnung werden in § 5 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes Einnahmen als 7si-Einnahmen und Ausgaben als irt-Ausgaben für die Festsetzung des Jahresergebnisses definiert. Was zunächst nur als bloße Definition wirkt, wird bei Konkretisierung doch interessant, denn es handelt sich um gar nicht so kleine Beträge. Ende 1964 beliefen sich die Steuerrückstände immerhin auf 1,6 Md. DM. Und die Tendenz ist steigend. Um dem Grundsatz der Haushaltsklarheit Rechnung zu tragen, sollte die neue Haushaltsordnung ausdrücklich vorsehen, daß der Finanzminister hierüber von Zeit zu Zeit Rechenschaft zu legen hat.

V

So gesehen, befindet sich unsere Haushaltspolitik tatsächlich am Scheideweg. Wir tun gut daran, rechtzeitig die Weichen zu stellen und uns nicht durch eine vordergründige Betrachtung von den tiefer liegenden Problemen ablenken zu lassen.

Im übrigen ist es eindeutig, daß die Bundesregierung hinsichtlich der Haushaltsbegrenzung ein Scheingefecht geführt hat, und selbst dieses Scheingefecht bietet keinen Grund, darauf stolz zu sein. Denn die Norm, die an einen geldwertstabilisierenden Haushalt zu legen ist, hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gesetzt, wenn er feststellt: „Für die öffentlichen Haushalte bedeutet dies . . ., daß bei der Vorausschätzung der Steuereinnahmen für die Budgetaufstellung im Gegensatz zur bisherigen Übung eine Inflationsrate nicht mehr einkalkuliert werden dürfte.“ Von dieser Norm ist die Bundesregierung aber selbst in ihrer Illusion noch ein gutes Stück entfernt, so daß auch in dieser Hinsicht die Haushaltspolitik am Scheideweg steht.