

Bedeutung und Funktion der Finanzplanung

Autor(en): **Frank-Steiner, Vincent C.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **50 (1970-1971)**

Heft 8

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162507>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Nécessité de l'existence du CICR

Depuis que le CICR a été créé, il y a 107 ans, la société internationale a subi de profonds changements. La Société des Nations, puis plus récemment les Nations unies ont cherché à établir la paix dans le monde en groupant tous les Etats, quels que fussent leurs régimes politiques, dans une organisation universelle. Sous leur égide se sont constituées de nombreuses organisations et institutions ayant les objectifs les plus divers, avec un but commun : améliorer la condition humaine. Malheureusement, cet effort accompli pour réaliser une communauté mondiale pacifique et harmonieuse n'a pas mis fin au règne de la force et de la violence, à la guerre comme moyen de résoudre un conflit. Devant la carence du droit et de la justice dans les relations internationales, le droit humanitaire, tel qu'il est formulé par les Conventions de Genève, et son application toujours plus étendue restent des nécessités. Pour déployer tous ses effets, il doit continuer à être un domaine réservé mais universel, libre de toute hypothèque politique, soustrait aux intérêts particuliers des Etats, consacré exclusivement à la défense des droits élémentaires de ceux dont les événements ont fait des victimes. Aussi tant que le monde restera ce qu'il est aujourd'hui, le CICR gardera-t-il sa raison d'être.

Bedeutung und Funktion der Finanzplanung

VINCENT C. FRANK-STEINER

Mit der Publikation des sogenannten «Jöhr-Berichts» der Eidgenössischen Expertenkommission unter dem Titel «Schätzung der Einnahmen, Ausgaben des Bundes 1966–1967, Grundlagen einer langfristigen Finanzplanung des Bundes» im Juli 1966 wurde das Signal gegeben zu Einführungen von Finanzplanungsinstrumenten in den öffentlichen Haushaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden der Schweiz. Seither haben fast alle Kantone und die überwiegende Mehrzahl der grösseren Gemeinden Finanzpläne und oft auch Regierungsprogramme veröffentlicht; der Bund liefert mit seinem Budget für früher vier, jetzt nur noch zwei weitere Jahre einen Finanzplan und vergleicht in seiner Staatsrechnung deren Ergebnisse mit

dem früher publizierten Finanzplan des betreffenden Jahres. Man darf also heute wohl sagen, dass *Finanzplanung zu einem integrierenden Bestandteil öffentlicher Haushaltsführung* geworden ist.

So positiv und erfreulich dieses Ergebnis ist, so wird doch niemand, der die Verhältnisse kennt, der Meinung sein, damit sei ein Zustand erreicht, der es erlaube, auf Lorbeeren auszuruhen. Vielmehr sind Fragen am Platz: Was *ist* mit der Etablierung der Finanzplanung in der realen Welt erreicht? Oder, weiter ausholend: Welches sind nun eigentlich die wirklichen Ziele der Finanzplanung? Was *soll* damit bezweckt werden? Und kritisch ist zu fragen: Was *kann* überhaupt mit Finanzplänen erreicht werden? Die Erläuterungen, die in Finanzplänen zu derartigen Fragen gegeben werden, sind nicht sehr ermutigend, und die Kommentare zu den Rechnungen, die die Abweichungen von den Finanzplänen erklären und rechtfertigen müssen, sind geeignet, die gesamte Finanzplanung zu diskreditieren. Die kontroverse Frage, ob die Finanzplanung das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive und den demokratischen Prozess der Willensbildung schlechthin stört, weil durch die Finanzplanung die Exekutive ein noch stärkeres Übergewicht erhält, wird nach Möglichkeit verschwiegen.

Aus diesem Fragenkomplex seien im folgenden einige Gedanken über Funktion und Grenzen der Finanzplanung entwickelt, die im Sinne eines provokatorischen Diskussionsbeitrags dazu beitragen sollen, besser zu erkennen, was von den Instrumenten der Finanzplanung erwartet werden kann und was nicht.

Die Zielsetzung der Finanzplanung

Dass ein Finanzplan den künftigen Ergebnissen der Staatsrechnung und der Budgets möglichst nahe kommen soll, entspricht zwar der landesüblichen Vorstellung, kann aber nicht akzeptiert werden. Einmal ist ein solches Ziel praktisch nicht erreichbar, weil schon – wie der Budgetierungsprozess beweist – das einjährige Budget wesentlich von den Ergebnissen der Staatsrechnung abweicht. Mit der längeren Planungsperiode wird der Finanzplan von den Ergebnissen der Staatsrechnung stärker abweichen und ist damit «falsch». Zum zweiten sollen Budgetentscheide nicht mit dem Finanzplan vorweggenommen werden. Grundsätzlich sollen Entscheide erst dann erfolgen, wenn sie «reif» sind, das heisst, wenn es notwendig wird, in einer Frage zu entscheiden und wenn alle produzierbaren Entscheidungshilfen vorliegen. Wenn aber die Finanzplanung die Aufgabe hat, einen Überblick über den gesamten Staatshaushalt für drei, fünf oder zehn Jahre zu geben, so wäre es falsch, von ihr Entscheide zu verlangen, die erst in zwei, vier oder acht Jahren optimal gefällt werden können. Ferner ist die rechtliche Situation zu beachten, wonach das Parlament lediglich mit

gesonderten Kreditvorlagen oder dem Budget Geldmittel gewährt. Mit der Annahme oder der Kenntnisnahme des Finanzplans werden weder Kredite zugesprochen, noch ist ein Parlament bereit, sich für seine künftigen Entschiede binden zu lassen.

Oft stellen Finanzpläne lediglich ein Mittel dar, mit dem eine bestimmte Vorlage, beispielsweise eine Steuervorlage «gerechtfertigt» werden soll. Dies wäre eindeutig eine zu enge Zielsetzung der Finanzplanung, die den Aufwand nicht rechtfertigt.

Man wird also in einem Finanzplan niemals einen Plan sehen können, der – einmal angenommen – unverrückbar dasteht und unter allen Umständen durchgesetzt werden soll. Im Gegensatz zum Plan eines Architekten, nach dem ein Haus erstellt werden soll, kann beim Finanzplan nicht gefordert werden, dass keine Änderungen mehr erfolgen und dass die geschätzten Kosten eingehalten werden. Abweichungen vom Finanzplan sollten somit für sich allein nicht Anlass zur Kritik werden.

Wir würden die Zielsetzung eines Finanzplans in anderer Richtung suchen, nämlich in der einer *Entscheidungshilfe* für die von Regierung, Parlament und Volk zu fällenden Einzelentscheide. Der Finanzplan soll die Knappheit der Mittel verdeutlichen und die Aufgabenfülle – da stets mehr Mittel sinnvoll eingesetzt werden könnten, als vorhanden sind – sichten helfen. Entscheide, für welche Staatsaufgaben die vorhandenen Mittel vorzusehen sind, erfolgen jeweils am Einzelprojekt. Damit diese Einzelentscheide aber den Gesamtrahmen berücksichtigen, ist ein Finanzplan beizuziehen. Darüber hinaus ist der Finanzplan das Instrument, das die Entscheide über die insgesamt zur Verfügung zu stellenden Mittel klären soll. Mit anderen Worten, der Finanzplan soll so gestaltet sein, dass er ermöglicht, über *alternative Verwendungszwecke knapper Mittel* zu entscheiden.

Der Bürger, der mit der Annahme von Steuergesetzen darüber entscheiden muss, welchen Anteil seines verfügbaren Einkommens er dem Staat zur Erfüllung jener Aufgaben zur Verfügung stellen will, die nicht privatwirtschaftlich zu erfüllen sind, soll zu diesem Zweck im Finanzplan eine Entscheidungshilfe erhalten; in zweiter Linie soll der Finanzplan ihm bei der Entscheidung helfen, welchen alternativen Zwecken der Staat jene Mittel zuwenden soll.

Die Entscheide darüber, welche Anteile des verfügbaren Einkommens (oder des Sozialprodukts) für öffentliche Zwecke verwendet werden sollen, und die Auswahl unter den öffentlichen Aufgaben sind eminent *politische Entscheide*. Diese können durch einen in der Verwaltung entstandenen Plan in der überkommenen Kompetenzordnung nicht vorweggenommen werden. Die Regierung ist in einem System der direkten Demokratie letztlich ebensowenig wie das Parlament *allein* in der Lage, einen Finanzplan, der politische Entscheide impliziert, zu genehmigen. Aus diesen Gründen wird

ein Finanzplan, wenn er nicht mit der Ordnung des Staatsaufbaues in Konflikt kommen will, sich strikt darauf beschränken müssen, Entscheidungshilfe zu sein, die es erlaubt, den im Finanzplan skizzierten Weg – oder einen anderen Weg – zu beschreiten. Letztlich stellt er nur *eine* der möglichen Alternativen dar, wobei es jene sein soll, die die Regierung als optimal ansieht. Alle Änderungen des Finanzplanes, die sich im Zeitablauf aufdrängen, sollen den Gesamtrahmen, der durch die Knappheit der Mittel gegeben ist, beachten. Dieser Rahmen ist zwingend, nicht aber die Einzelheiten. Änderungen des Finanzplanes sollen dazu beitragen, dem Optimum in sachlicher und politischer Sicht näher zu kommen.

Die Finanzplanung hat eine Methode erarbeitet, mit der sie erreichen kann, dass der Finanzplan stets mit der Wirklichkeit übereinstimmt. Es ist dies der Modebegriff der *«rollenden Planung»*. «Rollende Planung» bedeutet, dass der Finanzplan allen neuen Entscheiden und äusseren Gegebenheiten laufend angepasst wird. Tut man dies mit letzter Konsequenz, so wird am Schluss der Finanzplan genau so aussehen wie das Budget und hernach – wenn die «rollende Planung» auf das Budget angewendet wird – wie die definitive Staatsrechnung. Auf diese Art wird der Finanzplan also schliesslich stets «stimmen». Für die eigentliche Funktion des Finanzplanes, nämlich die der Entscheidungshilfe, ist mit der Einführung der «rollenden Planung» relativ wenig gewonnen. Selbstverständlich ist an jeden Finanzplan die Forderung zu stellen, dass er die gesamte finanzielle Landschaft einigermaßen richtig wiedergibt. Eine «rollende Planung», die die Anpassung der Finanzplanungszahlen in jährlichen oder noch kürzeren Intervallen vornimmt, würde jedoch dadurch nicht unbedingt die grundlegenden Alternativen, die zum Entscheid anstehen, klarer zum Ausdruck bringen können. Wiederum würden die Einzelentscheide gegenüber der Gesamtheit der Entscheide in den Vordergrund treten. Detailänderungen im Zuge einer «rollenden Planung» sollten unter den gegebenen praktischen Verhältnissen im Grunde nur Änderungen innerhalb der Fehlergrenzen sein oder sich auf den Ersatz von Projekt A durch Projekt B beschränken.

Regierungsprogramm und Finanzplanung

Nach allgemeiner Praxis und Ansicht ist ein Regierungsprogramm oder Leitbild im Vergleich zum Finanzplan das umfassendere Dokument. Es soll auf längere Frist die Zielsetzung des Handelns der Regierung fixieren; der Finanzplan legt dann die dafür benötigten Gelder fest.

Wir möchten demgegenüber die Funktion dieser beiden Instrumente etwas anders definieren. Das Regierungsprogramm legt fest, in welchen Bereichen der Staat seine Tätigkeit ausüben soll und welches die Mindestanforderungen sind, denen diese Tätigkeit zu genügen hat. Dieses ange-

strebte Niveau der staatlichen Tätigkeit stellt das Fernziel dar, das innert einer absehbaren Zeit realisiert werden soll. Der Realisierungszeitraum wird davon abhängen, wieviel von diesem Ziel quantitativ bereits jetzt erreicht ist. Die Differenz zwischen dem Ist- und dem Sollzustand bestimmt die Dauer, innerhalb welcher letzterer erreicht werden kann. In bezug auf die qualitative und quantitative Festlegung der Ziele des Regierungsprogrammes hat man sich bewusst zu sein, dass diese Entscheide stark zeitgebunden sind. Das Gewicht, das einer konkreten Aufgabe zugewiesen wird, ändert sich im Zeitablauf. Die Zielformulierung beispielsweise der Altersversicherung dürfte heute eine ganz andere sein, als sie noch vor zehn oder zwanzig Jahren war. Es wird deshalb auch heute unmöglich sein, die Ziele in diesem Bereich für die nächsten zehn oder zwanzig Jahre zu formulieren und in quantitativer und qualitativer Hinsicht genauer zu fixieren. Eine zusätzliche Schwierigkeit dürfte darin bestehen, dass die verschiedenen Ziele der staatlichen Tätigkeit von den verschiedenen politischen Gruppierungen unterschiedlich bewertet werden. Ein Regierungsprogramm kann also die Ziele staatlicher Tätigkeit nur insoweit quantifizieren und qualifizieren, als im gegebenen Zeitpunkt ein weitgehender Konsens besteht. Aber auch dann werden die Formulierungen im Zeitverlauf nicht Bestand haben können. Hinzu kommt, dass die quantitative und qualitative Dimension der Aufgabenerfüllung den primären *Bestimmungsfaktor für den Finanzaufwand* darstellt. Die Entscheide, in welchem Ausmass eine Aufgabe erfüllt werden soll, können von den politischen Gruppierungen nicht in abstrakten Worten, sondern nur innerhalb der realen finanzpolitischen Landschaft ausgehandelt werden.

Damit kommt dem Finanzplan wiederum seine zentrale Aufgabe zu, indem er der politischen Willensbildung als Entscheidungshilfe zu dienen hat. Um bei unserem konkreten Beispiel zu bleiben: Die Entscheide zur Erreichung des Leitbildzieles einer möglichst ausreichenden oder gar vollständigen Altersversorgung oder Altersfürsorge sind im finanzpolitischen Rahmen des Finanzplanes zu fällen und nicht (in Unkenntnis des Finanzaufwandes) im Leitbild. Die Auseinandersetzungen über unterschiedliche Ausmasse der Altersfürsorge sind nur in Kenntnis der insgesamt verfügbaren Mittel und der Berücksichtigung anderer alternativer Staatsaufgaben sinnvoll. Die Festlegung der für dieses eine Ziel verfügbaren Gelder im Finanzplan erfolgt zwar über mehrere Jahre, ist aber im Budgetprozess oder allenfalls in einer dazwischengeschalteten kürzerfristigen Finanzplanung einer Revision zugänglich. Die Änderung der politischen Ansichten kann und soll sich in Änderungen des Finanzplanes niederschlagen.

Im Finanzplan ist darzulegen, welche Summen pro Jahr einer bestimmten Aufgabe zuzuwenden sind. Erst diese Entscheide bestimmen das Ausmass der Aufgabenerfüllung. Diese Art von Entscheiden konfrontiert die

Knappheit der Mittel mit der Fülle der Aufgaben. Es ist dies eine Art der Entscheidung, wie sie von Parlament und Volk erwartet und realistischerweise gefällt werden kann. Überfordert, weil nicht real, sind Entscheide in allgemein-abstrakter Formulierung, die ebenfalls ihre – allerdings weder definierten noch quantifizierten – finanziellen Konsequenzen haben.

Auf diese Art wird der Finanzplan zu einem Instrument, das das Regierungsprogramm oder Leitbild qualifiziert und quantifiziert. Dadurch wird der politische Entscheid oder werden die Folgen politischer Entscheide in die realistischen Gegebenheiten der Finanzlage gezwungen. Die schönsten Leitbildformulierungen und die grössten parlamentarischen Debatten hierüber nützen nichts, wenn die finanzpolitische Landschaft eine *Realisierung der gesetzten Ziele* nicht erlaubt. Voraussetzung für die Realisierung dieser Ziele ist, dass diese in einer Weise festgehalten werden, die ihre Überführung in das Budget und damit in eine echte Regierungstätigkeit ermöglichen. Damit sind wir an einer Randbedingung, die für jeden Finanzplan gelten muss: Ein Finanzplan hat sich direkt auf das Budget auszuwirken und dieses in seinen Grundlinien zu bestimmen.

An einen Finanzplan sind somit folgende Anforderungen zu stellen:

1. Er entspricht einem (formulierten oder nicht formulierten) Regierungsprogramm.
2. Er sanktioniert den gegenwärtigen Konsens über das Ausmass staatlicher Tätigkeit.
3. Er provoziert weitere Entscheide über das Ausmass staatlicher Tätigkeit.
4. Er zwingt zu einer Umsetzung der Planung in die Realisierung über das Budget.

Punkt 2 und 3 sind konkretisierte Leitbildentscheide.

Die realen Grenzen einer Finanzplanung

Die Finanzplanung hat sich – wie jegliche Planung – an die realen Gegebenheiten zu halten und zu untersuchen, inwieweit diese das eigene Handeln zu bestimmen vermögen und inwieweit diese durch das eigene Handeln geändert werden können. Als erstes hat die Finanzplanung von den möglichen Einnahmen auszugehen, ergänzt durch die mögliche Schuldenaufnahme. Dabei hat der Finanzplan eine beschränkte Einflussmöglichkeit auf jene politischen Entscheide, die die Einnahmen des Staates bestimmen, das heisst primär auf das Steuergesetz. Wesentliche Änderungen der Belastungen durch Steuern sind allerdings keineswegs kurzfristig erzielbar. Für einen Kanton ergeben sich hier weitere Einschränkungen infolge der *Steuerkonkurrenz* zwischen den Kantonen. Sowohl die natürlichen Per-

sonen, aber mehr noch die juristischen Personen haben die Möglichkeit, ein Steuergefälle innerhalb eines Wirtschaftsgebietes auszunutzen. Dabei gilt die Regel, dass jene Steuerpflichtigen, die höhere steuerbare Einkommen bzw. Erträge haben, meist auch die grössere Mobilität aufweisen und der Wahl ihres Steuersitzes grössere Sorgfalt zukommen lassen. Für ein schlecht rentierendes Unternehmen lohnt es sich nicht, eine Holdinggesellschaft in einer Steueroase zu gründen, wohl aber für ein Unternehmen mit hohen Gewinnen. Je grösser das Einkommen einer natürlichen Person ist, desto weniger dürfte sie an ihren Arbeitsort gebunden sein und desto mehr wird sie bei der Wahl ihres Wohnorts steuerliche Überlegungen berücksichtigen. Von dieser Seite dürfte den Bestrebungen zur Harmonisierung oder Vereinheitlichung des schweizerischen Steuersystems ein wesentlicher Impuls zukommen.

Eine weitere Möglichkeit eines Staatswesens, sich Gelder zur Erfüllung seiner Aufgaben zu verschaffen, liegt in der Verschuldung. Die Wirtschaftswissenschaft hat nachgewiesen, dass für eine geschlossene Volkswirtschaft keine Verschuldensgrenze besteht. Für eine offene Volkswirtschaft besteht die Grenze in der Aufrechterhaltung einer Gleichgewichtsentwicklung, das heisst die konjunkturpolitische Lage ist von extremen Ausschlägen freizuhalten. Dann könnte sich ein Staat unter der Voraussetzung, dass die Verschuldung lediglich eine Binnenverschuldung ist, weiterhin beliebig verschulden.

Aus dieser Sachlage heraus wird in Diskussionen über die Verschuldensgrenze einer Gebietskörperschaft oft der falsche Analogieschluss gezogen, auch ein Kanton könne sich beliebig verschulden. Rechtlich wird diese Meinung gestützt, weil bekanntlich auch ein Kanton nicht in Konkurs fallen kann. Der Gläubiger des selbst am schlechtesten wirtschaftenden Kantons ist nie dem Risiko ausgesetzt, dass er deshalb Kapital oder Zinsen verlieren könnte. Hier besteht eine andere, sehr reale Grenze: Den Kantonen ist der *Zugang zum Kapitalmarkt* durch die bestehenden Plafonierungsregeln, die die Nationalbank gemeinsam mit den Banken anwenden, begrenzt.

Die Finanzplanung beachtet im allgemeinen in erster Linie die Grenzen ihres Aktionsradius, die sich von der Einnahmeseite her stellen. Ebenso wichtig aber sind jene Grenzen, die sich den *Möglichkeiten zum Ausgeben* stellen, wenn auch diese Grenzen bei weitem nicht so klar umrissen sind. Trotzdem hat sich die Finanzplanung bewusst zu sein, dass sie sich innerhalb der Knappheit der realen Mittel ihres Gebietes zu bewegen hat: Bevölkerung, Arbeitskräfte, Fachkräfte einerseits und Planungs- und Baukapazitäten andererseits lassen sich kurzfristig kaum und längerfristig nur begrenzt steigern.

Damit fällt der Finanzplanung die Aufgabe zu, die momentane Konjunkturlage und deren mögliche Entwicklung, die Gestaltung des Angebotes

an Arbeitskräften und Dienstleistungen, in ihre Überlegungen miteinzubeziehen. Das Investitionsprogramm beispielsweise eines Kantons hat zu berücksichtigen, dass gegenwärtig die Baukapazitäten bereits durch die private Nachfrage ausserordentlich stark beansprucht werden. Die Zahl der Arbeitskräfte kann kaum erhöht werden. Spezialisten in gewissen Bereichen sind kaum mehr aufzutreiben. Daraus ergibt sich, dass die *Knappheit der Mittel* nicht nur von der finanziellen Seite her, sondern vielleicht im gleichen Ausmass und viel wirksamer von den *Realkapazitäten* her gegeben ist.

Die praktische Berücksichtigung der Realkapazitäten ist ausserordentlich komplex und schwierig. Grobe volkswirtschaftliche Schätzungen müssen hier helfen, einen Überblick zu verschaffen. Dabei handelt es sich, wie bei jeglicher Projektplanung, nicht nur darum, die Einmalinvestition in ihren Auswirkungen zu erfassen, sondern auch um den sich daraus ergebenden *laufenden Bedarf*. Am deutlichsten zeigt sich dies gegenwärtig im Bereich der Spitalplanung, wo Planung und Bau von Spitälern vielleicht noch mit der vorhandenen Kapazität möglich ist, der Betrieb jedoch heute bereits nicht mehr sichergestellt werden kann.

Hinsichtlich der vorhandenen Baukapazitäten ist festzustellen, dass die öffentliche Hand rund ein Fünftel bis ein Drittel der verfügbaren Kapazitäten beansprucht. Sie tritt hier auf dem Markt neben der privaten Nachfrage nach Bauleistungen auf, dem Industriebau und dem Wohnungsbau. Die Nachfrage aus diesen Sektoren ist derart lebhaft, dass das Baugewerbe an die Grenze oder bereits über seine Leistungsfähigkeit gelangt ist. Eine Mehrnachfrage kann also gegenwärtig nicht mehr befriedigt werden. Sie führt höchstens zu Preissteigerungen mit entsprechenden Rückwirkungen sowohl für den staatlichen als auch für den privaten Bau. Dabei sind die Preissteigerungen nicht etwa der Preis, der für vermehrte Leistungen gezahlt werden muss. Vielmehr sind die Preissteigerungen als Folge der Überforderung der Realkapazitäten in Kauf zu nehmen, *ohne* dass vermehrt gebaut werden kann. Untersuchungen in Basel-Stadt haben ergeben, dass in Zeiten überdurchschnittlicher Beanspruchung der Baukapazität der Staat seinen Anteil an den gesamten Bauleistungen nicht mehr zu steigern vermag. Vielmehr sinkt sein Anteil jeweils in jenen Jahren, in denen die Beanspruchung des Baumarktes stark ist. In ihren Auswirkungen erscheint dies erwünscht, läuft es doch auf eine *antizyklische Politik* des Staates hinaus, indem der Staat in Zeiten schwacher Beanspruchung der Baukapazität viel, in Zeiten starker Beanspruchung aber wenig Bauleistungen beansprucht. Trotzdem besteht kein Anlass, hiefür die staatlichen Organe zu loben, denn dieses Ergebnis stellt sich nicht auf Grund bewusster Planung und bewusster konjunkturpolitischer Entscheide ein, sondern auf Grund des Unvermögens des Staates, das erforderliche Bauvolumen zu realisieren.

Der Entscheidungsspielraum der Finanzplanung bzw. der Organe, die

auf Grund des Finanzplans zu entscheiden haben, ist noch in einer weiteren Hinsicht stark eingeengt: Von den Ausgaben, die ein Staat im Lauf eines Jahres tätigt, sind der weitaus grösste Teil als *laufender Bedarf* festgelegt. Der laufende Bedarf kann kaum eingeschränkt werden, sind doch – soweit es sich um Personalausgaben handelt – die entsprechenden Stellen auf Dauer geschaffen und die Anstellungen nur formal, nicht aber in der Praxis kündbar. Der verbleibende Sachbedarf ist erforderlich, soll das angestellte Personal seine Aufgaben erfüllen können; sonstiger Aufwand ist meist rechtlich und faktisch fixiert. Der laufende Bedarf erfordert meist über zwei Drittel bis gegen vier Fünftel des gesamten Staatshaushaltes. Somit bleiben nur 20 bis vielleicht maximal 35 Prozent der Haushaltsmittel für Investitionen frei. Doch auch diese Investitionen stellen zu einem guten Teil Zwangsbedarf dar. Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Polizei, Rechtswesen usw. können kaum unter einen gewissen Standard fallen, und auch in den Sektoren Bildung, Spitalwesen, Verkehr, wo der Bedarf am stärksten steigt und wo die dynamischsten Entwicklungen auftreten, liegen die Minimalansprüche derart hoch, dass für eine darüber hinausgehende Bedarfserfüllung nur noch ein geringer Spielraum vorhanden ist. In den meisten Bereichen ergibt sich, dass der weitaus grösste Teil des Aufwandes mehr oder minder Zwangscharakter trägt. Dieser ist aber Entscheiden über Verschiebung oder Verzicht nur bedingt – wenn überhaupt – zugänglich.

Verhältnis von Legislative zu Exekutive

Es ist eigenartig, dass die Debatten über den Finanzplan oder das Regierungsprogramm in den Parlamenten meist relativ kurz sind, üblicherweise weniger lang als die Diskussion von Budget oder Rechnung eines einzigen Jahres. Hinzu kommt, dass bei den späteren Entscheiden, die der Konkretisierung des Finanzplans dienen, dieser nur marginal zu Rate gezogen wird. Dadurch reduziert sich die praktische Bedeutung der Finanzplanung auf eine einmalige Übersicht ohne grössere Folgen in der realen Welt. Dieser Zustand beweist, dass der *Wille zu rationalem Handeln und planmässigem Vorgehen* sich bisher nur sehr beschränkt durchsetzen konnte. Regierung und Parlament sollten sich also in vermehrtem Masse bemühen, bei allen grösseren Finanz- oder Sachentscheiden mit finanziellen Folgen, diese vorgängig in den Gesamtrahmen des Finanzplans zu stellen. Anderenfalls begeben sie sich der Möglichkeiten zu «besseren» Entscheiden, wie sie durch die Finanzplanung geschaffen werden.

Insbesondere wird auch bei der Aufstellung und Beratung des Budgets eine *Konkordanz mit dem Finanzplan* herzustellen sein. Dies heisst nicht, dass Abweichungen vom Finanzplan nicht möglich sein sollen. Hingegen

sollte jede Abweichung vom Finanzplan dem Grundsatz einer sparsameren, wirtschaftlicheren Mittelverwendung entsprechen: Es soll ein gegenüber dem Finanzplan allenfalls erhöhter Finanzaufwand auch einen wesentlich höheren Nutzen bringen. Praktisch bedeutet dies, dass jede Abweichung vom Finanzplan sachlich zu begründen ist.

Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, dass Änderungen des Finanzplans den gesamten Finanzrahmen nicht zerstören. Der Finanzplan seinerseits sollte so gestaltet sein, dass er Änderungen, die zu einer Verbesserung führen, ermöglicht und in ihren Auswirkungen erkennen lässt. Unter «Verbesserungen» sind nicht nur solche technischer Natur zu verstehen, die mit gleichem Mittelaufwand einen erhöhten Nutzen oder mit einem allenfalls höheren Aufwand einen wesentlich grösseren Nutzen bringen, sondern in gleicher Weise auch einen erhöhten Nutzen im politisch wertenden Sinn. Die Entscheide der Legislative sollten nicht dahin gehen, ein einzelnes Objekt, beispielsweise ein Spital, zu bauen, sondern sie sollten im Bewusstsein erfolgen, dass der Bau eines zusätzlichen Spitals einen erhöhten Mittelaufwand im Sektor Gesundheitswesen zur Folge hat, so dass anderen staatlichen Aufgaben entsprechend weniger Mittel zur Verfügung stehen. Sollen einer Staatsaufgabe mehr Mittel zugewendet werden, so kann dies letztlich nur dadurch geschehen, dass in anderen Bereichen die Bedürfnisbefriedigung relativ geringer wird, indem entweder einem anderen Staatszweck weniger Gelder zur Verfügung gestellt werden oder indem durch erhöhte Steuern dem privaten Konsum weniger verfügbares Einkommen verbleibt. Wenn sich die Finanzplanung dieser aufgabenbezogenen Handlungsweise befleissigt, so hat sie die Möglichkeit, dem Parlament Akzent- und Gewichtsverschiebungen vorzulegen; das Parlament wird dadurch – besser als am Einzelobjekt – in die Lage versetzt, politisch zu werten und zu gewichten.

Ein Finanzplan, der sich als Entscheidungshilfe versteht und sich bemüht, die äusseren Grenzen für die möglichen Entscheide darzulegen, sollte damit dem Parlament ermöglichen, *innerhalb der bestehenden Realisierungsmöglichkeiten seinen politischen Willen besser zum Ausdruck* zu bringen, als dies ohne ein solches Instrument möglich wäre. Eine Legislative, die ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Gegebenheiten Programme aufstellt, wird entdecken müssen, dass die Exekutive diese nicht realisieren kann. In Kenntnis der bestehenden Realisierungsmöglichkeiten aber kann die Legislative dank eines Finanzplans einen *echten Entscheidungsspielraum ausnützen*. Der Finanzplan stellt den Sachverstand dar, über den sich kein politisches Organ hinwegsetzen kann, wenn es seine Ziele und Entscheide realisiert sehen will. Dank des Finanzplans sollten die Möglichkeiten, innerhalb des Sachverstandes zu handeln, ausgeweitet werden.

Will also ein Parlament durch die Einführung einer Finanzplanung in

seiner Entscheidungsbefugnis nicht begrenzt werden, so wird es der Finanzplanung, ihren Annahmen und Folgerungen vermehrte Beachtung schenken. Dann erweist sich ein Finanzplan für die Entscheidungen des Parlaments und letztlich auch des Stimmbürgers als ein Instrument echter Entscheidungshilfe.

Einen weiteren Beitrag zu dem zur Zeit sehr aktuellen Thema «Finanzplanung» findet der Leser im Bücherteil auf S. 707, wo Rudolf Rohr das neueste Schrifttum über diesen Problembereich vorstellt und diskutiert.

Wertprobleme in der Musik

ROLF URS RINGGER

Die Werte seien im Schwanken. Wenn in Wissenschaft, Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Philosophie, Religion, dann naheliegenderweise auch in dem, was den Menschen am unmittelbarsten reflektiert: in den Künsten. Literatur und bildende Kunst stützen sich schon seit weit über einem Halbjahrhundert nicht mehr auf akademisch-sanktionierte Kanones. Die Musik scheint seit der Atonalität der Zweiten Wiener Schule jeder Verbindlichkeit entraten zu sein. Die einen sprechen von einer Zeit der Umsetzung aller Werte; andere von einer der Dekadenz oder – weniger pessimistisch – der eines Übergangs. Gerade in der Musik, die sich – im Gegensatz zu den anderen Künsten – seit je jeder Abbildlichkeit, Weltdarstellung, eben: Reproduktion der Realität entzogen hat, ist das Aufgeben fixierter Bezüge, Systeme und damit als verbindlich vereinbarter Massstäbe dem Medium ans Mark gegangen. Deshalb können es sich Musikkritiker angesichts der heutigen Produktion – es ist bereits bald ein Klischee – nur noch sehr leicht oder sehr schwer machen. Verständlich, wenn sich da mancher in die Rolle des Rezensenten, Berichterstatters, Reporters flüchtet: Er schreibt hinterher lieber, wie viele Leute den Saal verlassen, wie viele Instrumente gespielt, wie viele Vorhänge die Interpreten ersungen haben. Die bündige Antwort, ob das Stück etwas taugte oder nicht, mutet sich heute schon fast keiner mehr zu. Schwierig auszumachen, ob aus Unsicherheit oder Bescheidenheit, aus Beschränktheit oder Klugheit. – Die nachfolgenden Überlegungen, ursprünglich ein Vor-