

Zeitschrift: ZeitBild
Herausgeber: Schweizerisches Ost-Institut
Band: 14 (1973)
Heft: 3

Artikel: Die Budgetvollmachten des Sejms
Autor: Madej, Alicja
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1095062>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 19.04.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Aus «Panstwo i prawo», Warschau

Die Budgetvollmachten des Sejms

Von Alicja Madej

Den folgenden Beitrag entnehmen wir in gekürzter Form der polnischen Rechtszeitschrift «Panstwo i Prawo», Novembernummer 1972. Hinter der unterkühlten Sachlichkeit der Ausführungen wird dabei eine in kommunistisch regierten Ländern vielleicht präzedenzlose Kritik am ideologischen Selbstverständnis dieser Gesellschaftsordnung offenbar. Denn wenn die Autorin aufzeigt, dass das Budget erstens nur die Hälfte der Mittel umfasst, und zweitens sogar in dieser Beschränkung der Einsicht und Mitsprache von Volk und Volksvertretung entzogen ist, so macht sie damit eine durchaus fundamentale Aussage. Die Güte des Sozialismus sollte sich nämlich gerade darin äussern, dass es keine relevanten Mittel gibt, die der Kontrolle der Allgemeinheit entzogen sind. Wie soll sie aber über ihr «Eigentum» verfügen, wenn sie es nicht einmal kennt, und wenn die Volksvertretung nicht einmal zur durchsichtigen Hälfte etwas zu sagen hat?

Die Verfasserin geht vom offiziellen Soll-Zustand aus und enthüllt darnach ebenso unpolemisch wie unerbitlich, dass der Ist-Zustand ihm in keiner Weise entspricht. Nicht zuletzt ist ihr Beitrag eine Anmerkung zur Rolle, welche in den kommunistisch regierten Staaten das Parlament

spielt oder vielmehr nicht spielt, wobei der polnische Sejm immer noch eine grössere Ähnlichkeit zu einem Parlament aufweist als etwa der Oberste Sowjet in der UdSSR. (Kuba verzichtet völlig auf diese Institution, was faktisch keinen grossen Unterschied macht, aber immerhin die Hypokrisie des Systems verringert.)

Wenn das Budget eines sozialistischen Staates etwa die Hälfte der staatlichen Finanzen umfasst (die Autorin merkt an, dass Polen keinen Einzelfall darstellt), was ist dann mit der andern Hälfte? Wir gehen im anschliessenden Kommentar auch auf diese Frage ein, die gerade im Westen einiges an «Bewusstmachung» verdienen würde. Wer hier jeweils von einem «Geheimbudget» spricht, wird antikommunistischer Ammenmärchen geziehen. Aber nunmehr bestätigt uns sogar die polnische Fachpresse diese «Märchen». Im übrigen ist dieses Beispiel natürlich auch eine gute Illustration zur Möglichkeit, die der Kritik an innenpolitischen Zuständen heute in Polen geboten ist, und hie und da kann sie offenbar gar nicht umhin, zur Systemkritik zu werden, auch wenn sie sich selbstverständlich nicht als solche deklarieren will oder darf.

Die Verabschiedung des Budgets durch das oberste Staatsorgan gilt nicht nur als unerlässliches Instrument zur Leitung der gesamten Finanzarbeit des Staates durch das Parlament, sondern auch als eine wichtige Kompetenz des obersten Vertretungsorgans, als ein Ausdruck der Demokratie, der Teilnahme der Massen an der Entscheidung allgemeiner Probleme.

Die Budgetkompetenzen haben grosse, allgemein-staatliche Bedeutung. Ob das sozialistische Parlament die ihm konstitutionell zugesicherten Kompetenzen auf dem Gebiet des Budgets tatsächlich verwirklichen kann, hängt von drei Faktoren ab:

1. Umfang des Budgets, d. h. die Frage, inwieweit es die Finanzen des Staates umfasst.

2. Ausführlichkeit des von den Exekutivorganen unterbreiteten Budgetentwurfes.

3. Interesse des Parlamentes für die Angelegenheit des Budgets, also die Arbeit der Kommission, ferner die allgemeine Diskussion an der Plenarsitzung.

Den Einfluss des Parlamentes auf die «Budgetwirtschaft» kann man in allen Stadien der Vorbereitung des Budgets und bei der Verwirklichung und Kontrolle über die Verwirklichung beobachten. Die wichtigsten Parlamentskompetenzen beziehen sich jedoch auf die Verabschiedung des Budgets.

Damit die Budgetkompetenzen des Sejms tatsächlich verwirklicht werden, muss man drei Bedingungen garantieren:

1. die rechtzeitige Verabschiedung des Budgets durch das Parlament;

2. die Garantie des tatsächlichen Einflusses des Parlamentes auf die Budgetsänderungen, welche im Laufe der Verwirklichung vorgenommen werden;

3. Garantie einer tatsächlichen Verantwortung des Parlamentes für die Tätigkeit der Budgetsubjekte.

Im allgemeinen spricht man über die Pflicht des Ministerrates, das jährliche Budgetprojekt zu verabschieden, und über seine Rechenschaftspflicht vor dem Parlament. Die in der Verfassung verankerten Prinzipien des Budgetrechts wurden im Gesetz vom 25. November 1970 über das Budgetrecht präzisiert. In der polnischen Fachliteratur gibt es immer häufiger Stimmen, welche die Wichtigkeit des sozialistischen Budgets anerkennen, die *Sonderstellung des Budgets im Wirtschaftsleben* aber in Frage stellen. In Wirklichkeit ist der Umfang des sozialistischen Budgets wesentlich breiter als jener des kapitalistischen. . . ., es kann jedoch nicht die Gesamtheit der Finanzen des Landes erfassen. Die Grundfunktion des sozialistischen Budgets ist die Neuverteilung des Nationaleinkommens. Der Anteil des Budgets bei der Verteilung des Nationaleinkommens beträgt in Polen — wie

auch in den übrigen sozialistischen Ländern — etwa 50 Prozent oder etwas mehr.

Folgende Tabelle zeigt den Anteil des Budgets an der Verteilung des Nationaleinkommens:

1965	56,5 Prozent
1966	57,0 Prozent
1967	54,0 Prozent
1968	49,3 Prozent
1969	51,0 Prozent
1970	52,7 Prozent

Unter den Faktoren, die auf das zahlenmässige Verhältnis des Budgets zum Nationaleinkommen hinweisen, fällt vor allem das Finanzsystem der Betriebe und das Problem ihrer teilweisen Selbstfinanzierung ins Auge. Die sozialistischen Betriebe in Polen stützen sich im allgemeinen auf die bilanzierende Wirtschaftsführung; die Betriebe verrechnen also nur die Endergebnisse ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit, und im Budget wird lediglich dies berücksichtigt. Im Budget kommen also weder das Volumen noch der Wert der Betriebsproduktion zum Vorschein. Diese lose Verbindung der Betriebe mit dem Budget hat zur Folge, dass das Volumen des Budgets eingeschränkt ist.

In der Fachliteratur wird mit Recht festgestellt, dass für die Budgetkompetenzen des Sejms aber die grösste Bedeutung nicht der Tatsache zukommt, dass im Budget die Finanzaufgaben der sozialistischen Betriebe nicht berücksichtigt werden. Es handelt sich vielmehr um die Erfüllung dieser Aufgaben, besonders bezüglich der Produktionskosten und der Akkumulation, und dies hängt wesentlich vom bestimmten Niveau der Preise und Löhne ab.

Sowohl die Preis- als auch die Lohnpolitik sind aber ausserhalb der Sejm-Kompetenzen; es ist der Ministerrat, der die diesbezüglichen Entscheidungen trifft. So sind vor der Verabschiedung des Budgets die wichtigsten Probleme — besonders die Einnahmen — schon bestimmt. Dies kann die Stellung des Budgets wesentlich erschüttern.



Aber worüber welche Gremien in Polen auch immer zu befinden haben, der Grosse Bruder wacht über alles. Im Vordergrund Gierek, im Hintergrund Breschnew.

Die Frage taucht also auf, *wie und in welchem Umfang die Sejm-Kompetenzen auf die Preis- und Lohnregelung ausgedehnt werden sollen*. Es handelt sich sicher nicht darum, dass der Sejm alle Preise und Löhne regelt; eine solche Forderung wäre nicht richtig. Es ist aber zu empfehlen, dass die Preispolitik im Parlament im allgemeinen erörtert wird. Es scheint daher richtig zu sein, dass die Sejm-Kompetenzen auf die Festsetzung der Richtlinien und der allgemeinen Grundsätze der Preispolitik ausgedehnt werden. Auch die prinzipiellen Entscheide auf dem Gebiet der Lohnpolitik sollten in die Befugnisse des Sejms verwiesen werden, besonders die Festsetzung des globalen Lohnfonds. Es ist zu wünschen, dass der Sejm nicht nur in der Frage des Personalbestandes in der Administration entscheidet (heute werden diese Limiten durch den Sejm im Rahmen des Budgets vorgeschrieben), sondern auch in jenen der Grundsätze und der Höhe der Löhne.

Es entsteht also eine *paradoxe* Situation: der Sejm hat unbeschränkte Kompetenzen zur formellen Verabschiedung des Budgets; in bezug auf eine ganze Anzahl von *wichtigen Beschlüssen bezüglich des Budgetsinhaltes* hat er aber *keine Kompetenzen*.

Ein anderer Faktor, welcher das Volumen des Budgets gestaltet, ist sein Anteil an der Finanzierung der «sachlichen» Ausgaben. Es wäre eine Vereinfachung, wenn man das Budget als vollumfängliche finanzielle Widerspiegelung der Aufgaben des Volkswirtschaftsplanes betrachten würde. Da es viele Finanzpläne gibt, *enthält das Budget lediglich einen Teil der im Volkswirtschaftsplan enthaltenen Aufgaben, und nicht einmal den wichtigeren Teil*.

Das Volumen des Budgets hängt ab von der Proportion der Verteilung der «sachlichen» Aufgaben einerseits zwischen ihm und dem Kreditplan, andererseits zwischen dem Kreditplan und den Finanzplänen der Betriebe. Die Entscheidungen in bezug auf die Art und die Grösse der einzelnen Quellen der Finanzierung der Aufgaben des Volkswirtschaftsplanes gehören jedoch nicht zu den Sejm-Kompetenzen. Die Proportionen der Verteilung der «sachlichen» Aufgaben zwischen dem Budget, dem Kreditplan und den Finanzplänen der Betriebe hängen von in der gegebenen Periode angenommenen System der Planung, Verwaltung und Finanzierung der Volkswirtschaft ab; folglich müssen auch diese Proportionen fluktuierend sein. Die *Dezentralisierungstendenzen* im Finanzsystem der sozialistischen Betriebe haben zur Folge, dass *die Rolle der Selbstfinanzierung und des Bankkredites als wichtigster Quellen der finanziellen Deckung sowohl der Investitionstätigkeit als auch der Zunahme der Umsatzmittel (srodek obrotowy) der Betriebe seit 1957 ständig grösser wurde*.

Besonders scharf hat sich — in erster Linie seit 1965 — der rückgängige Anteil des Budgets an der Finanzierung der Investitionstätigkeit der sozialistischen Betriebe gezeigt. Anteil der Budgetmittel am Volumen der Investitionsmittel:

1965	38,7 Prozent
1966	35,4 Prozent
1967	30,9 Prozent
1968	24,2 Prozent
1969	18,5 Prozent
1970	14,2 Prozent

Gegenwärtig hat das polnische Budget seine ausschliessliche Rolle *lediglich in den traditionellen Wirtschaftsbranchen*, wie Staatsverwaltung, Justiz, innere Sicherheit, nationale Verteidigung usw., bewahrt. Dabei ist charakteristisch, dass das Budget seinen *wirtschaftlichen Charakter* immer mehr *verliert* und sich in ein Budget *administrativen* und *soziokulturellen* Typs umwandelt. Der fragmentarische Charakter des Budgets im Vergleich mit der Gesamtheit der Finanzwirtschaft des Staates hat zur Folge, dass

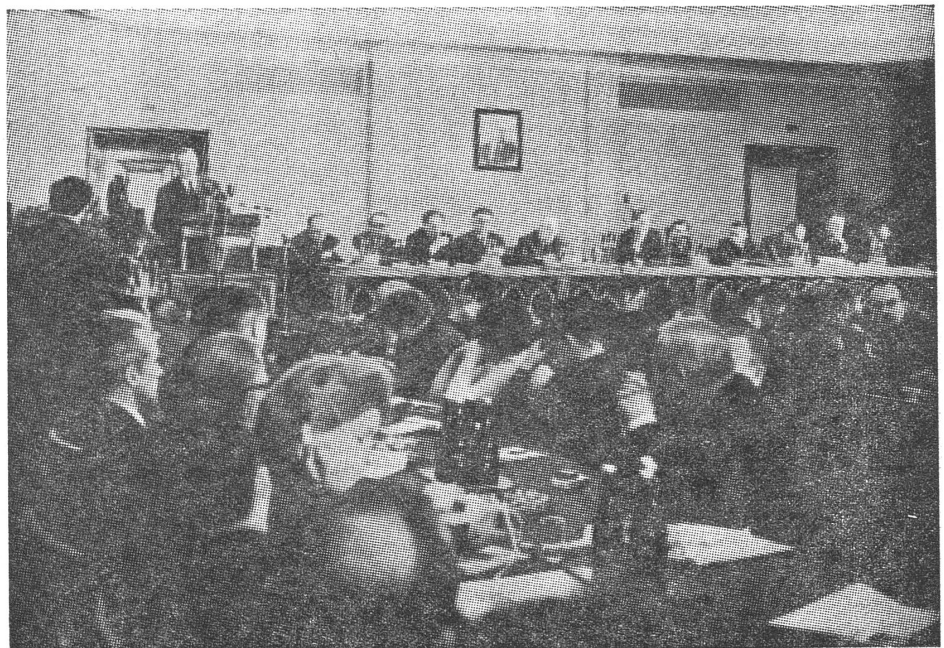
er nicht als Massstab des finanziellen Gleichgewichtes des Landes angesehen werden kann.

Selbst die Aufrechterhaltung des Budgetgleichgewichtes oder die Annahme eines Budgets mit Ueberschuss bedeutet keinen Hinweis auf die tatsächliche finanzielle Lage des Landes. Die Verabschiedung des Budgets durch den Sejm in seiner heutigen Form kann also für dieses Organ keine genügende Grundlage sein, um wich-



Parteichef Gierek stellt, formell in seiner Eigenschaft als Abgeordneter, dem Sejm einen Antrag. Das Parlament hat eine vornehmlich ratifizierende Funktion, doch gibt es heute in Polen artikulierte Kräfte, welche die Volksvertretung aufwerten wollen, wie unser Beitrag zeigt.

Die *eigentlichen Entscheidungen* liegen bei den zentralen Parteigremien. Hier das achte ZK-Plenum von 1971, das die Reformpolitik einleitete, zu der sich die neue Führung nach den Dezember-Unruhen entschloss.





Im Sejm sind neben der Vereinigten Polnischen Arbeiterpartei (VPAP = Kommunisten) auch andere Parteien vertreten, die sich allerdings nicht als Opposition verstehen dürfen. Hier Vertreter der Vereinigten Bauernpartei.

tige politische und sozioökonomische Beschlüsse zu fällen; sie schafft nicht die Möglichkeit zur entsprechenden Gestaltung der grundlegenden Richtlinien der staatlichen Finanzpolitik, und sie garantiert schliesslich nicht die parlamentarische Kontrolle über die finanziellen Vorräte und über die Budgetposten.

Es stellt sich auch eine andere Frage: Hat der Sejm im Rahmen der heutigen Budgetkompetenzen von seinen konstitutionell zugesicherten Rechten zufriedenstellend Gebrauch gemacht oder nicht? Mit dieser Frage hängt ein anderes Problem zusammen: das *Verhältnis der Budget-*

kompetenzen des Sejms und des Ministerrates. Die Budgetpraxis war aber nicht einheitlich. Binnen zwanzig Jahren kam es zweimal zu umfassenden Budgetrechtsreformen. In den letzten zwanzig Jahren kann man also zwei Grundetappen unterscheiden: 1. die Jahre 1953—58 und 2. jene nach 1958. In beiden Perioden tauchen hauptsächlich folgende Probleme auf: die «Ausführlichkeit» des von der Regierung unterbreiteten Budgetprojektes, die terminmässige Unterbreitung des Budgetprojektes an den Sejm, die aktive Arbeit der Sejm-Kommissionen, besonders der Kommission für Wirtschaftsplan, Budget und Finanzen, und schliesslich die Diskussion auf der Plenarsitzung. (Hervorhebungen von ZB.) ■

Der Kommentar

Das sowjetische Juristische Wörterbuch (Bd. I, S. 76) erklärt im Zusammenhang mit dem Budget der Sowjetunion — das natürlich als repräsentativ für alle «sozialistischen» Budgets anzusehen ist — folgendes: «Das Staatsbudget in der UdSSR ist der Grund-Finanzplan zur Bildung eines zentralisierten Fonds der Geldmittel und zur Verwendung dieser Mittel durch den sozialistischen Sowjetstaat... Das Staatsbudget der Sowjetunion ist das Budget des Friedens und des Aufbaus.» Dann wird weiter gesagt (S. 79): «Das Budgetrecht in der UdSSR und den Volksdemokratien richtet sich auf die Festigung der Wirtschaftsmacht, die unentwegte Erhöhung des materiellen Wohlstandes und der Kultur der Werktätigen, auf die Festigung der Unabhängigkeit und der Verteidigungsmacht. Das Budget-

recht der kapitalistischen Länder richtet sich (hingegen) auf die Festigung der Macht der Bourgeoisie, die Erweiterung der Unterdrückung der Werktätigen dadurch, dass der Unterhalt des Staatsapparates und die Ausgaben für die Rüstung auf ihre Schultern gelegt werden.»

Dazu ergänzend erwähnt noch die polnische Kleine Rechtszyklopädie (S. 56): «Die Struktur des sozialistischen Budgets ist nach dem Beispiel unseres Staates folgende: Das Staatsbudget erfasst die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates», sowohl diejenigen der dem Zentrum als auch jene der territorialen Administration unterstellten Organe und Betriebe. (Auch: Kleine Wirtschaftszyklopädie, Warschau, S. 81—84.)

Aufgrund der offiziellen theoretischen These stellt die oben zitierte polnische Autorin Alicja Madej fest, die Verabschiedung des Budgets durch das Parlament bzw. die Budgetkompetenzen des Parlamentes seien «ein Ausdruck der Demokratie, der Teilnahme der Massen an der Entscheidung allgemeiner Probleme.» Bei dieser Behauptung bleibt die Autorin der offiziellen

Staats- und Wirtschaftslehre treu. In den weiteren Folgen ihrer sehr wertvollen Studie beweist sie jedoch genau das Gegenteil des Ausgangspunktes. Sie gelangt in ihrem gutdokumentierten Aufsatz zur Schlussfolgerung:

Das polnische Budget — und diesmal gilt es als *pro toto* für das Budget in einem «sozialistischen» Staat — erfasse nur einen Teil (etwa die Hälfte) des Nationaleinkommens. Die andere Hälfte der Einnahmen und Ausgaben des Staates bzw. der staatlichen Betriebe im Zentrum und auf der Provinz bleibe jedoch ausserhalb des Staatsbudgets. Das «Grunddokument» des staatlichen Finanzplanes ist also nicht repräsentativ für die staatlichen Finanzen, und daher nimmt das Budget im Leben des Staates und der Volkswirtschaft weitaus nicht jenen zentralen Platz ein, welcher ihm konstitutionell zukommen müsste.

*

Was die Autorin zwar nicht *expressis verbis* sagt, aber gewollt deutlich macht, ist noch wichtiger: die grossgeschriebene Mitbestimmung der Staatsbürger bei der Entscheidung der Finanzpläne, die indirekte Teilnahme der Massen an der Ausarbeitung und an der Kontrolle der Finanzwirtschaft des Staates, die souveräne Rolle des Parlamentes in der Regelung der Wirtschaft des Staates seien lediglich Fiktionen, theoretische Thesen, man könnte mit einer kleinen Uebertreibung behaupten, leere Phrasen ohne praktischen Inhalt. Durch diese konkrete Verminderung der Parlamentskompetenzen bei der Aufstellung des Budgets und des Finanzplanes werden auch die Kontrollkompetenzen eingengt. Die Kontrollfunktionen der Kommission für Budget und Plan des Parlamentes erfassen die Verwirklichung der Budgets- und Planaufgaben. Wenn diese jedoch nur einen — und sicher nicht den wichtigeren — Teil der Staatsfinanzen darstellen, so können Einzelpersonen und -institutionen mit der andern Hälfte des Nationaleinkommens nach Belieben handeln und walten.

*

Die Studie der polnischen Autorin ist einmalig in der osteuropäischen Fachliteratur und stellt — man könnte dies ohne Uebertreibung erklären — ein historisches Dokument dar.

Mit anderen Worten: es muss in jedem «sozialistischen» Staat je zwei Budgets geben, eines für die Öffentlichkeit und das zweite für internen Gebrauch, für die Partei- und Staatsführung. Wenn es aber zwei Budgets gibt, soll es eigentlich auch zwei Pläne geben, einen offiziellen, nach aussen, und einen internen, wobei der offizielle genau so unvollständig ist wie das für die Öffentlichkeit vorgesehene Budget. Plan und Budget sind aufeinander abgestimmt, wenn also das Budget nur die Hälfte der Finanzen erfasst, kann auch der Plan nicht vollständig sein. Unwillkürlich taucht die Frage auf: fühlt sich die Partei- und Staatsführung nicht verpflichtet, dem Volk ein realistisches, der Wirklichkeit entsprechendes und vollständiges Bild zu geben? In diesem Lichte kommt also die konstitutionell vorgesehene Rechenschaftspflicht der Regierung vor dem Parlament über die Erfüllung des Planes und die Verwirklichung des Budgets einer Vorenthaltung der Information für die «Landesväter» gleich.

*

Wie die Autorin sehr treffend verlangt, sollten die Parlamentskompetenzen auch auf die Preise