Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes

Die deutsche Haushaltsreform im Lichte der amerikanischen Erfahrungen mit dem Planning-Programming-Budgeting System

Von

Dr. Bert Rürup

Technische Hochschule Darmstadt
Inv. Nr. R 709 a
Fachgeb. f. Volkswirtschaftsl. III
(Finanzwissenschaft)

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Zur Programmbezogenheit des deutschen Haushaltswesens

§ 1 Der Staatshaushaltsplan 15

I. Bedeutung 15

II. Die Dominanz der politischen Funktion des Haushaltsplanes 16

III. Kennzeichen eines modernen Budgets 19

§ 2 Die formale Haushaltsgestaltung 20

I. Von der Reichshaushaltsordnung zur Bundeshaushaltsordnung .. 21

II. Zum Programmcharakter der „neuen" Haushaltssystematik 23

1. Der Verwaltungs- und der Finanzhaushalt 23

2. Der Gruppierungsplan 24

3. Der Funktionenplan 26

4. Der Haushaltsquerschnitt 27

III. Fazit 28

§ 3 Der Budgetkreislauf 28

I. Die Aufstellung des Entwurfes 29

1. Verfahren 29

2. Mängel 30

II. Parlamentarische Beratung und Verabschiedung 39

1. Verfahren 39

2. Mängel 42

III. Der Vollzug 46

1. Verfahren 46

2. Mängel 48

IV. Die Kontrolle ... 50
1. Verfahren ... 50
a) Die politische Kontrolle ... 50
b) Die Verwaltungskontrolle ... 51
2. Mängel ... 54
a) Die Verwaltungskontrolle ... 54
b) Die politische Kontrolle ... 56

Zweiter Teil

Das Planning-Programming-Budgeting System

§ 4 Das theoretische Rahmenkonzept eines PPBS ... 58
I. Der Grundgedanke ... 58
II. Die Wurzeln ... 60
III. Die Ziele des Systems ... 61
1. Bestimmung der staatlichen Ziele ... 62
2. Programmierung der Staatstätigkeit ... 63
3. Analyse und Bewertung von Handlungsalternativen ... 64
4. Erhöhung der Kontrolleffizienz ... 65

§ 5 Die tragenden Systemelemente ... 66
I. Die National Goals Analysis ... 67
1. Idee und Ursprung ... 67
2. Phasen und Verfahren ... 68
a) Ermittlung der übergeordneten „kulturspezifischen" Werte 69
b) Ableitung der nationalen Ziele ... 70
c) Ermittlung einer spezifizierten Rangskala ... 72
d) Formulierung des konkreten Zielkatalogs der Regierung .. 73
e) Exemplarische Zusammenfassung eines Zielableitungsprozesses ... 74
3. Leistungsfähigkeit ... 75
II. Die Cost-Benefit-Analysis ... 76
1. Die CBA als Instrument einer rationalen Politik ... 76
2. Grundfragen und Probleme der CBA ... 78
a) Cost und Benefits ... 79

b) Die Bewertung der Nutzen und Kosten ... 81
c) Die Diskontierung der Nutzen und Kosten ... 84
α) Individualistische Ansätze ... 85
β) Politische Ansätze ... 86
d) Zusatzbedingungen ... 89
α) Einschränkungen ... 89
β) Intangibles und External Economies ... 90
3. Wert und Grenzen ... 91
III. Resümee ... 92

§ 6 Die Institutionalisierung eines PPBS in den USA ... 93
I. PPBS als dritte Phase der Budgetreform in den USA ... 93
II. Der formale Aufbau ... 93
1. Die Issue Letters ... 95
2. Die Program Structure ... 95
3. Der Program and Financial Plan ... 98
4. Die Program Memoranda ... 102
5. Die Special Analytic Studies ... 103
III. Die Arbeitsweise ... 105
1. Die Budgetvorbereitung ... 105
2. Beratung und Verabschiedung durch den Kongress ... 107
3. Der Vollzug ... 108
4. Die Kontrolle ... 109

§ 7 Zwischenbilanz der Erfahrungen ... 110
I. Vorteile ... 110
1. „Bessere" Verwaltungsentscheidungen ... 110
2. Die Entscheidungszentralisation ... 111
II. Schwächen ... 113
1. Technisch-instrumentelle Probleme ... 114
a) Die Programmstruktur ... 114
b) Die Bewertung von Programmalternativen ... 116
2. Administrative Probleme ... 117
a) Mangelhafte technisch-personelle Vorbereitung ... 117
b) Das „Greshamsche Gesetz" im PPBS ... 119
c) Kompetenzstreitigkeiten und Störungen der Koordination 120

3. Politische Probleme 121
a) Machtverlagerung von der Legislative zur Exekutive 121
b) PPBS und Föderalismus 124
c) Konjunkturpolitische Ausgabenabstinenz 125

III. Fazit 125

Dritter Teil

Lehren aus dem PPBS für deutsche Haushaltsprobleme

§ 8 PPBS und die Schwächen der deutschen Haushaltspraxis 127

I. Die Mängel der formalen Gestaltung des Haushaltsplanes 127

II. Die Schwächen der Entwurfsphase 128

III. Die Unzulänglichkeiten in der Beratungs- und Verabschiedungsphase 131

IV. Der ausgabenorientierte Budgetvollzug 134

V. Die „ziellose" Haushaltskontrolle 135

§ 9 Ansatzpunkte einer „zweiten" Phase der deutschen Haushaltsreform 137

I. Restriktive Bedingungen und organisatorische Erweiterungen 137

II. Vom mittelfristigen Finanzplan zum mittelfristigen Programmplan 143

III. Erweiterung der Haushaltskontrolle 147

IV. Ablaufdiagramm eines leistungsorientierten Budgetierungsprozesses 150

Literaturverzeichnis 151