

Vaubel, Roland

**Article — Digitized Version**

## Alternative Ansätze zur Kürzung der Staatsausgaben

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Vaubel, Roland (1982) : Alternative Ansätze zur Kürzung der Staatsausgaben, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 1, pp. 43-52

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135642>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Alternative Ansätze zur Kürzung der Staatsausgaben

Roland Vaubel, Kiel

Der rasante Anstieg der Staatsquote, der in diesem Jahrhundert im allgemeinen und seit dem Zweiten Weltkrieg im besonderen in allen Industrieländern zu verzeichnen war, hat zu zahlreichen Vorschlägen geführt, wie man das Wachstum der Staatsausgaben begrenzen könnte. In den sechziger und siebziger Jahren standen Vorschläge im Vordergrund, die auf eine Reform der Verfassung und der politischen Institutionen abzielten. Die Frage lautete: Welche institutionellen Veränderungen sind notwendig, damit Regierung und Parlament die Staatsausgaben nicht mehr im bisherigen Ausmaß erhöhen? Heute stellt sich mehr die Frage: Wie kann eine zu Kürzungen entschlossene Regierung die Staatsausgaben am besten senken?

Hinsichtlich der Frage nach einer Reform der Verfassung und der politischen Institutionen lassen sich vier Arten von Vorschlägen unterscheiden: Der bescheidenste Vorschlag zielt auf mehr *Dezentralisierung*. Dezentralisierung verschärft den Wettbewerb sowohl zwischen den Politikern als auch zwischen den Behörden, denn sie erleichtert dem Steuerzahler die Abwanderung (Tiebout-Effekt). Sie gibt auch dem Wähler einen stärkeren Anreiz, sich über politische Fragen zu informieren, denn das Gewicht seiner Stimme nimmt zu. Je besser aber der Wähler informiert ist, desto schwerer wird es für die Interessengruppen (einschließlich des öffentlichen Dienstes), Erhöhungen der Staatsausgaben durchzusetzen. Schließlich bietet eine Dezentralisierung den entscheidenden Wählern der Mitte einen geringeren Anreiz, auf Kosten der Minderheit die staatlichen Ausgaben für Güter, Dienstleistungen und Transfers zu erhöhen; regionale Minderheiten werden besser vor Ausbeutung geschützt.

Da Mehrheitsentscheidungen für Ausgabenerhöhungen negative externe Wirkungen (bei der Minderheit) verursachen, geht es bei einer zweiten Gruppe von Vorschlägen darum, die Minderheit durch *Änderungen der*

*Abstimmungsmodalitäten* besser zu schützen, zum Beispiel dadurch, daß Ausgabenerhöhungen (und Steuererhöhungen) nur mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können. Der Gedanke geht auf Knut Wicksell zurück. Es gehört hierhin auch der in der Schweiz und zunehmend in den USA und England praktizierte Vorschlag, Ausgaben- und Steuerentscheidungen einer Volksabstimmung zu unterwerfen (damit die Wähler sich besser informieren und ihre Präferenzen deutlicher zum Ausdruck bringen können), sowie Tullocks Empfehlung, Angehörige des öffentlichen Dienstes bei ausgabenwirksamen Volks- oder Parlamentsentscheidungen von der Abstimmung auszuschließen (weil höhere Ausgaben für ihre Karriere günstig sind)<sup>1</sup>.

Eine dritte Möglichkeit wäre, ein exzessives Ausgabenwachstum durch eine schärfere *parlamentarische Kontrolle* zu verhindern. Hayek schlägt unter anderem für diesen Zweck vor, im Parlament eine zusätzliche Kammer von parteipolitisch unabhängigen Bürgern einzurichten, die im Alter von etwa 40 Jahren ohne Möglichkeit der Abwahl für den Rest ihres Arbeitslebens von ihren Altersgenossen gewählt würden<sup>2</sup>.

Eine vierte Gruppe von Vorschlägen schließlich begnügt sich nicht mit prozeduralen Reformen, sondern

---

Dr. habil. Roland Vaubel, 34, ist Leiter der Forschungsgruppe „Staat und Wirtschaft“ im Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

<sup>1</sup> Gordon TULLOCK: The Politics of Bureaucracy, Washington 1965.

<sup>2</sup> Friedrich A. von HAYEK: Economic Freedom and Representative Government, Institute of Economic Affairs, London, Occasional Paper, Nr. 39, 1973.

unterwirft die *Ergebnisse des Haushaltsprozesses* direkten Beschränkungen, zum Beispiel einer verfassungsmäßigen Höchstgrenze für die Staats(ausgaben)quote oder für die Steuerquote und (oder?) die Neuverschuldungsquote des Staates<sup>3</sup>. Sogenannte „Tax Limitation Amendments“ sind inzwischen in den Staaten der USA weit verbreitet, und über 30 US-Staaten haben die Einberufung einer verfassungsändernden Versammlung gefordert, die die amerikanische Bundesregierung zum Haushaltsausgleich verpflichten soll; eine Zweidrittelmehrheit von 34 Staaten ist dazu erforderlich. Der Kongreß berät bereits über eine entsprechende Gesetzesvorlage.

Gegen all diese Vorschläge wird oft eingewandt, es sei absurd, von den bestehenden demokratischen Institutionen eine Reform des staatlichen Ausgabenverhaltens zu erwarten, wenn der Grund für das angeblich übermäßige Ausgabenwachstum in Mängeln eben dieser Institutionen zu sehen sei. Gegen diesen Einwand sprechen jedoch die Maßnahmen nach den Regierungswechseln in Großbritannien (1979) und den USA (1980) und die Kürzungsversuche in verschiedenen anderen europäischen Ländern.

Damit ist eine neue Situation entstanden: die Frage ist nicht mehr allein „Wie kann und muß der demokratische Prozeß reformiert werden, damit Kürzungen beschlossen werden?“, sondern auch und besonders „Wie kann eine zu Kürzungen entschlossene Regierung die Staatsausgaben (am besten) senken?“. Zu diesem zweiten Fragenkomplex gibt es erstaunlicherweise nur sehr wenige Veröffentlichungen, obwohl die Wirtschaftsgeschichte durchaus eine Reihe von Beispielen für staatliche Ausgabenkürzungen bietet.

#### Der Umfang der Kürzungen: Ein Vergleich

Im September 1981 beschlossen Bundesregierung und Bundestag eine Kürzung des nominalen Anstiegs der Bundesausgaben im Haushaltsjahr 1982 um etwa 13 Mrd. DM oder 5,6 % der damals veranschlagten Ausgaben für 1981. Der damit verbleibende Zuwachs von 4,2 % entsprach ziemlich genau der erwarteten In-

flationsrate (Gemeinschaftsdiagnose: 4,5 %; Sachverständigenrat: 4 %). Im gleichen Zeitraum soll 1 % der Stellen beim Bund eingespart werden. Die meisten Bundesländer haben ebenfalls Stelleneinsparungen zwischen einem halben und zwei Prozent beschlossen. Unter dem Eindruck pessimistischerer Konjunkturprognosen wurden die im September veranschlagten Ausgaben des Bundes im Oktober nochmals um eine Milliarde DM gekürzt. In beiden Fällen schien es schwierig, Übereinstimmung zu erzielen; die Bezeichnung „Operation '82“ sollte den Eindruck erwecken, als handle es sich um einen schweren und schmerzhaften Eingriff. Der Vergleich mit anderen Beispielen für Haushaltskürzungen korrigiert jedoch diesen Eindruck.

Im März 1981 legte Präsident Reagan einen Haushaltsentwurf vor, der vorsah, den nominalen Anstieg der amerikanischen Bundesausgaben im Haushaltsjahr 1982 um 48,6 Mrd. Dollar oder 7,4 % der für 1981 veranschlagten Ausgaben zu kürzen. Da die amtliche Inflationsprognose für das Kalenderjahr 1982 bei 8,3 % lag, bedeutete der verbleibende nominale Ausgabenanstieg von 6,1 %, daß die amerikanischen Bundesausgaben vom Haushaltsjahr 1981 zum Haushaltsjahr 1982 real um 2,5-3 % zurückgehen sollten. Bis 1984 sollte das Verhältnis von Bundesausgaben zu Bruttosozialprodukt um 2,7 Prozentpunkte auf 19,3 % zurückgehen. Die Kürzungen, die der Kongreß im Juli billigte, beliefen sich zwar nur auf 35 Mrd. Dollar, aber im September, als sich die Konjunkturaussichten weiter verschlechterten, forderte der Präsident Einsparungen von weiteren 13 Mrd. Dollar im Haushaltsjahr 1982. Nach einem Veto des Präsidenten gestand ihm der Kongreß im November zusätzliche Kürzungen von 4 Mrd. Dollar zu. Das Bundespersonal soll in drei Jahren um 75 000 Stellen oder 6,5 % vermindert werden.

In Großbritannien sah das erste Budget der neuen konservativen Regierung vom März 1980 vor, die gesamten Staatsausgaben innerhalb von vier Jahren um real 4 % zu kürzen. Der Personalbestand des öffentlichen Dienstes sollte im gleichen Zeitraum um 60 000 oder 8 % vermindert werden. Als im März 1981 bereits 37 000 Stellen (über 5 %) eingespart worden waren, wurde das Plansoll sogar auf 65 000 oder 9 % erhöht. Der verbleibende Personalbestand von 630 000 wäre der geringste seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges.

Im Verlauf des Jahres 1980 wurde die Schließung von 430 Behörden angekündigt. In den Gemeinden wurden 50 000 Stellen eingespart. Die laufenden Ausgaben der Gemeinden gingen 1980 um real 3,5 % zurück, ihre Investitionen sogar um 21 %. Wegen der stabilisierungsbedingten Rezession und dem Nachholbedarf bei der Rentenanpassung und den Gehältern im öffentli-

<sup>3</sup> Vgl. Milton Friedman: *Tax Limitation and the Growth of Government*, The Fisher Institute, Dallas, Texas, 1978; Geoffrey Brennan, James M. Buchanan: *The Power to Tax*, Cambridge University Press, 1980; Richard E. Wagner, Robert T. Tollison: *Balanced Budgets, Fiscal Responsibility, and the Constitution*, Cato Institute, San Francisco 1980; Alvin Rabushka: *Tax and Spending Limits*, in: P. Duignan, A. Rabushka (Hrsg.): *The United States in the 1980s*, Hoover Institution, Stanford 1980. Als Ronald Reagan Gouverneur von Kalifornien war, schlug er vor, den Anstieg der kalifornischen Staatsausgaben an das Wachstum der persönlichen Einkommen zu binden. Seine „Proposition 1“ wurde 1974 in einer Volksabstimmung mit ziemlich knapper Mehrheit abgelehnt. 1978 wurde jedoch in Kalifornien „Proposition 13“ angenommen; sie bewirkte einen 57 %igen Rückgang des Grundsteueraufkommens der Gemeinden.

chen Dienst stiegen die Gesamtausgaben des Staates trotzdem vom Haushaltsjahr 1979/80 zum Haushaltsjahr 1980/81 real um fast 2 %; die Staatsquote stieg wegen der schweren Rezession noch stärker. Die Regierung reagierte im November 1980 mit weiteren Ausgabenstreichungen, die 1,9 % der ursprünglich veranschlagten Ausgaben entsprachen. Inzwischen zeichnet sich zwar ab, daß das Ausgabenvolumen auch im Haushaltsjahr 1981/82 real zunehmen wird, aber auch, daß dieser Anstieg durch weitere Ausgabenstreichungen begrenzt werden wird.

Beispiele für drastische Kürzungsaktionen bieten auch die Gemeinden in den USA. Proposition 13 reduzierte die Steuereinnahmen der kalifornischen Gemeinden um 23 % (um 10 %, wenn man die daraufhin gewährten Zuschüsse des Staates Kalifornien mitberücksichtigt). Anschließend wurde der Personalbestand im kalifornischen öffentlichen Dienst innerhalb eines Jahres um 103 000 oder 8 % vermindert. Die Nominallöhne im öffentlichen Dienst wurden trotz erheblicher Inflation vorübergehend eingefroren, die Staatsausgaben real gesenkt. Außerhalb Kaliforniens stechen insbesondere folgende Beispiele ins Auge: Cincinnati sparte in fünf Jahren 14 % seiner Stellen ein, Cleveland 16 % in drei Jahren, Pittsburgh 20 % in drei Jahren und New York 20,8 % in zwei Jahren (1975-77). In vielen Fällen wurden sogar Feuerwehrleute und Lehrer entlassen (in New York 16,5 % der Lehrer), ganze Schule und Krankenhäuser geschlossen und erhebliche Reallohninbußen hingenommen.

### Die zwanziger Jahre

Blickt man etwas weiter zurück, so mag man an Poincarés Sanierungspolitik im Frankreich der zwanziger Jahre denken. Poincaré war vom Juli 1926 bis zum Juli 1929 Premierminister (und bis zum November 1928 Finanzminister) einer großen Koalition, die nur die Kommunisten und die Linkssozialisten ausschloß. Unter seiner Ägide fielen die französischen Staatsausgaben von 1925 bis 1928 real um 6,3 % und die Staatsquote von 22,6 % auf 20,1 %<sup>4</sup>.

Die wohl drastischste Sanierungsaktion, die jemals in einer modernen Demokratie zu verzeichnen war, wurde – ebenfalls in den zwanziger Jahren – in Deutschland durchgeführt. Vom Ende Oktober 1923 bis zum Ende März 1924 wurden 318 000 (d. h. über 20 %) der in der Reichsverwaltung und den ihr angeschlossenen Behör-

den beschäftigten Beamten, Angestellten und Arbeiter entlassen oder pensioniert. Dies war sogar wesentlich mehr als die „Personalabbauverordnung“ vom 27. Oktober 1923 vorgeschrieben hatte. Weitere Kürzungen folgten bis zum Jahresende 1924. Auch die Länder und Gemeinden bauten ihren Personalbestand ab (um 79 000 bis zum 1. 4. 1924). Diejenigen Reichsbediensteten, die ihren Arbeitsplatz behielten, mußten eine reale Gehaltskürzung von 30 % hinnehmen. Die Verwaltungsausgaben des Reiches beliefen sich im Vierteljahresdurchschnitt des Jahres 1924 real auf die Hälfte ihres Standes im letzten Quartal 1923. Der Rückgang der gesamten Reichsausgaben fiel zwar wegen zusätzlicher Reparations- und Entschädigungszahlungen geringer aus; immerhin waren aber die gesamten Staatsausgaben 1924 real um 24 % niedriger als 1923, und die Staatsquote fiel von 47 auf 31 %<sup>5</sup>.

Die Personalabbauverordnung war vom zweiten Kabinett Stresemann erlassen worden, das von einer großen Koalition aus Deutscher Volkspartei, Demokraten, Zentrum und Vereinigter Sozialdemokratischer Partei getragen wurde. Hans Luther, der parteilose Finanzminister, erhielt am 12. Oktober 1923 Sondervollmacht, jede beliebige Ausgabe des Reiches zu verbieten; sein Veto konnte nur durch einen Beschluß der Kabinettsmehrheit unter Einschluß des Reichskanzlers aufgehoben werden. Der Reichstag nahm am 13. Oktober 1923 mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit ein „Ermächtigungsgesetz“ an, dessen entscheidender erster Absatz lautete: „Die Reichsregierung wird ermächtigt, die Maßnahmen zu treffen, welche sie auf finanziellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiete für erforderlich und dringend erachtet. Dabei kann von den Grundrechten der Reichsverfassung abgewichen werden.“<sup>6</sup>

Die Durchführung der Sparbeschlüsse blieb weitgehend der bürgerlichen Minderheitsregierung unter Wilhelm Marx (Zentrum) überlassen, die am 30. November 1923 die Regierungsgeschäfte übernahm und von den Sozialdemokraten toleriert wurde. Es folgte ein neues, etwas weniger weitreichendes Ermächtigungsgesetz (8. Dezember). Hans Luther blieb Finanzminister in den

<sup>5</sup> Vgl. dazu Peter-Christian Witt: Finanzpolitik und Sozialer Wandel in Krieg und Inflation, 1918-24, in: Hans Mommsen u.a. (Hrsg.): Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1974; Karl-Bernhard Netzband, Hans Peter Widmaier: Währungs- und Finanzpolitik der Ära Luther, 1923-25, Basel, Tübingen 1964; Claus-Dieter Krohn: Stabilisierung und ökonomische Interessen. Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches 1923-27, Düsseldorf 1974.

<sup>6</sup> Vgl. z. B. Karl-Bernhard Netzband, Hans Peter Widmaier, a. a. O., S. 102. Die einzige Einschränkung, die auf Drängen der sozialdemokratischen Fraktion in das Ermächtigungsgesetz aufgenommen wurde, betraf die Arbeitszeitregelung und die Sozialrenten. Von Stresemann war bekannt, daß er eine Verlängerung der Arbeitszeit befürwortete.

<sup>4</sup> Christine Andre, Robert Delorme: The Long-Run Growth of Public Expenditure in France, in: Public Finance, 1978, Nr. 1-2; Alfred Savvy: Histoire économique de la France entre les deux guerres, Fayard 1965, Vol. 1. Schon von 1922 bis 1924 hatte Poincaré die noch durch den Krieg aufgeblähte Staatsquote von 31,1 % im Jahre 1921 auf 24,6 % zurückgeführt.

nun folgenden Minderheitsregierungen, bis er im Januar 1925 zum Reichskanzler ernannt wurde. Seine Bemühungen um die Sanierung des Reichshaushalts trugen entscheidend dazu bei, daß es 1924 gelang, der Hyperinflation Herr zu werden.

### Allmähliche Sanierung?

Wenn wir uns in der vorstehenden Darstellung auf Beispiele spektakulärer Ausgabenkürzungen konzentriert haben, so muß dies nicht heißen, daß eine möglichst rasche Anpassung immer das Beste ist. Diese Beispiele zeigen jedoch, daß vieles, was uns zur Zeit in der Bundesrepublik undenkbar erscheint, plötzlich möglich werden kann, wenn die Lage es zu erfordern scheint. Der Vergleich mit anderen Ländern und anderen Zeiten schärft den Sinn für Dimensionen.

Beschränkt man sich auf jene Fälle, in denen drastische Ausgabenkürzungen von einer demokratisch gewählten Regierung durchgeführt wurden, so lag fast immer eine wirtschaftspolitische Zwangslage vor. Die Weimarer Sanierungsaktion war unvermeidlich, um den Haushaltsdefiziten und somit der inflationären Geldschöpfung ein Ende zu bereiten. Die New Yorker Krise wurde ausgelöst durch die Weigerung der Banken, weitere kurzfristige Schuldtitel der Stadt zu übernehmen. Die kalifornischen und viele andere Gemeinden in den USA mußten Ausgaben streichen, weil ihre Bürger durch Volksentscheid Steuersenkungen erzwungen hatten.

Liegt eine akute Notlage nicht vor, so wird in der Regel eine allmähliche Sanierung vorgezogen, selbst in den USA. In diesem Sinne hatte auch die amerikanische Bundesregierung gehandelt, als sie der Stadt New York durch Bürgschaften half, den Anpassungsprozeß zu strecken; das gleiche gilt für die Zuschüsse, die der Staat Kalifornien seinen Gemeinden nach dem Volksentscheid über Proposition 13 gewährte. Welche Gründe sprechen für ein allmähliches Vorgehen?

Das Standardargument für einen Gradualismus, das insbesondere in der Diskussion über Geldmengendeckelung und Inflationsbekämpfung eine große Rolle zu spielen pflegt, besagt, daß allmählicher Wandel die Anpassung der Erwartungen erleichtert und daher Fehlverhalten minimiert. Wenn die Veränderung allmählich und stetig vor sich geht, könne sie weitgehend extrapoliert und damit antizipiert werden. Der Nachteil ist natürlich, daß es länger dauert, bis das gesteckte Ziel erreicht ist. Deshalb mag man es vorziehen, die Erwartungsanpassung durch Vorankündigung zu erleichtern. Soll die Vorankündigung glaubwürdig sein, so müssen aber wohl – selbst bei einem mehrstufigen Vorgehen – am Anfang größere Korrekturen stehen.

Ein ganz anderes Argument für eine Politik der kleinen Schritte, das übrigens nicht für die Inflationsbekämpfung gilt, geht davon aus, daß die optimale Verminderung der Staatsquote nicht im voraus bekannt ist. Der Staat müsse die Grenzen der „Entlastbarkeit“ Schritt für Schritt erproben. Eine Regierung, die drastische Ausgabenkürzungen beschließe, riskiere ein Überschießen, das noch schädlicher sein könne als der Status quo. Je geringer die Streichungen, desto größer die Wahrscheinlichkeit, daß eine Verbesserung erzielt werde. Dieses Argument ist wenig überzeugend, weil es vollkommene Unsicherheit über die optimale Verminderung der Staatsquote voraussetzt. Handelt es sich, wie anzunehmen ist, nur um eine Entscheidung unter Risiko (im Sinne einer Wahrscheinlichkeitsverteilung), so ist es nicht relevant.

### Fragwürdiges Pareto-Kriterium

Buchanan hat betont, daß eine Pareto-optimale Reform des Wohlfahrtsstaates insoweit evolutionär sein muß, als in der Vergangenheit erworbene Versorgungsansprüche nicht einfach einseitig annulliert werden können<sup>7</sup>. Er schlägt vor, bei einer Privatisierung der Rentenversicherung (so wie in Chile) die Versicherten mit einer Sonderremission (indexierter?) staatlicher Schuldverschreibungen abzufinden; die Laufzeit dieser Papiere sollte unbegrenzt sein, so daß die Lasten der Rückkehr zum Kapitaldeckungsverfahren auf alle zukünftigen Generationen verteilt werden können. Eine Wahrung von Besitzständen erscheint jedoch nur dort sinnvoll und praktikabel, wo sie auf in der Vergangenheit erbrachten, eindeutig meßbaren Sparleistungen beruhen. Wollte man auch in allen anderen Fällen einen bedingungslosen Erwartungsschutz praktizieren, so wären Änderungen von Leistungsgesetzen nur noch insoweit möglich, als Umverteilungswirkungen nicht oder nur für die noch nicht Geborenen entstünden. Die Fragwürdigkeit einer bedingungslos auf Pareto-Effizienz abstellenden Strategie wird besonders bei „moral hazard“ deutlich: Will man, um beim Beispiel der Sozialversicherung zu bleiben, einer Kostendämpfung bei der staatlichen Krankenversicherung oder der Arbeitslosenversicherung nur dann zustimmen, wenn diejenigen, die aufgrund ungesunder Lebensgewohnheiten oder beruflicher Fehlentscheidungen in der Vergangenheit von der Kranken- oder Arbeitslosenversicherung profitieren werden, volle Entschädigung erhalten? Das Allmählichkeitspostulat läßt sich aus dem Pareto-Kriterium nicht nur nicht für alle Staatsausgaben, sondern nicht einmal für alle durch Leistungsgesetze bestimmten Ausgaben herleiten.

<sup>7</sup> James M. Buchanan: Dismantling the Welfare State, unveröffentlicht. Manuskript, Sept. 1981.

Verteilungsargumente spielen auch beim Personalabbau eine Rolle. Je schneller der Personalbestand angepaßt wird, desto wahrscheinlicher ist ein Einstellungsstopp. Dadurch aber, so heißt es, würde insbesondere die gerade nachrückende Generation in ihren Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten beeinträchtigt. Je mehr der Abbau gestreckt werde, desto gleichmäßiger könne das Opfer über die nachfolgenden Jahrgänge verteilt werden. Auch ergebe sich eine günstige Altersstruktur im öffentlichen Dienst, wenn auch über die optimale Altersstruktur die Meinungen weit auseinandergehen.

### Ausnützung der natürlichen Fluktuation

Das wohl gewichtigste Argument für eine allmähliche Anpassung scheint zu sein, daß auf diese Weise Entlassungen und kürzungsbedingte friktionelle Arbeitslosigkeit vermieden werden können. Wenn der Personalabbau nur allmählich genug vor sich geht, genügen ein Einstellungsstopp und die Ausnützung der natürlichen Fluktuation<sup>8</sup>. Dies mag erklären, warum Entlassungen bei den derzeitigen Sanierungsversuchung in Deutschland, Großbritannien und den USA keine große Rolle spielen, und zwar auch dort, wo sie rechtlich zulässig wären.

Beschränkt man sich auf einen Einstellungsstopp, so werden Tempo und Struktur der Personaleinsparungen zu Zufallsgrößen. Einige der strukturellen Verschiebungen sind allerdings von vornherein erkennbar<sup>9</sup>. Die hieraus resultierenden Unsicherheiten und Verzerrungen führen zu einem stärkeren Rückgang des Leistungsangebots als ein geplanter Personalabbau. Viel hängt davon ab, wie und inwieweit unerwünschte Strukturwirkungen durch Umbesetzungen vorhandenen Personals korrigiert werden können.

Darüber hinaus ist anzumerken, daß ein Verzicht auf Entlassungen keineswegs zwangsläufig Allmählichkeit impliziert. Die Zahl der freiwillig ausscheidenden Mitarbeiter kann durch Lohnzurückhaltung und Abfindungsangebote – zumindest theoretisch – beliebig erhöht werden. Wie der vorangehende Überblick gezeigt hat, hat es sich auch vielfach als möglich erwiesen, die Gehaltsrelationen zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft wesentlich zu verändern<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> In den USA beläuft sich die Fluktuation im öffentlichen Dienst auf etwa 5 % pro Jahr; in Europa ist sie vielleicht etwas geringer. Vgl. Leonard Greenhalgh, Robert B. McKersie: Cost-Effectiveness of Alternative Strategies for Cutback Management, in: Public Administration Review, Nov./Dez. 1980. Die Autoren plädieren dafür, sich nach Möglichkeit auf die Ausnützung der natürlichen Fluktuation zu beschränken.

<sup>9</sup> Der Personalbestand von Bibliotheken zum Beispiel schrumpft meist überproportional, da die älteren Jahrgänge dort überrepräsentiert zu sein pflegen. Vgl. Mark David MENCHIK, Anthony H. PASCAL: The Equity Effects of Restraints on Taxing and Spending, Rand Corporation, Santa Monica, Rand Note P-6469, Mai 1980, S. 18.

Gegen eine Politik der Lohnzurückhaltung und Abfindungsangebote für den öffentlichen Dienst wird oft eingewandt, daß damit gerade die Besten zur Abwanderung veranlaßt würden, jene, die auch in der Privatwirtschaft leicht einen Platz finden<sup>11</sup>. Die Tatsache, daß ein Beamter ein Angebot aus der Privatwirtschaft erhält, zeigt jedoch noch keineswegs, daß er zu den Besten gehört oder daß er zum Bleiben bewegt werden sollte. Entsprechen die Gehälter im öffentlichen Dienst der Arbeitsproduktivität, so zeigt ein attraktives Angebot aus der Privatwirtschaft nur, daß der Betreffende im Privatsektor produktiver arbeiten könnte. Wollte der Staat ihn halten, indem er ihm ein ebenso attraktives Angebot machte, würde er Steuergelder verschwenden und eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Allokation verhindern. Nur dann, wenn das Angebot aus der Privatwirtschaft als Indikator für eine ungleichgewichtige Gehaltsstruktur im öffentlichen Bereich interpretiert werden muß, hat es Sinn, den Umworbene zu halten. Eine Anpassung der staatlichen Gehaltsstruktur braucht jedoch nicht zu verhindern, daß die allgemeine Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst sowohl real als auch im Verhältnis zur Privatwirtschaft gebremst wird.

### Ein großer Sprung zurück?

Unsere bisherige Analyse zeigt: die Argumente, die zugunsten eines allmählichen Vorgehens vorgebracht werden, treffen nicht immer zu. Es mag sogar oft gewichtige Gründe geben, die ausdrücklich eine möglichst rasche Anpassung nahelegen.

Zunächst ist an jene Fälle zu denken, für die die Krisentheorie der Geschichte gilt: Grundlegende Veränderungen sind meist nur in Ausnahmesituationen möglich, und da diese meist nicht lange anhalten, sind die Erfolgsaussichten für eine allmähliche Strategie gering. Es kommt demnach darauf an, die Gunst der Stunde für drastische Korrekturen zu nutzen. Wendet man die Krisentheorie auf die Ausgabenpolitik des Staates an, so mag insbesondere der Wahlzyklus einer Politik des langen Atems im Wege stehen. Tatsächlich wurde die An-

<sup>10</sup> Dies gilt besonders für New York, Kalifornien und die Weimarer Republik. Die Veränderung der Gehaltsrelationen kann natürlich nur vorübergehend sein, denn die Abwanderung in den privaten Sektor reduziert ja dort die Grenzproduktivität der Arbeit und gleicht das Lohnniveau in der Privatwirtschaft an das niedrigere Lohnniveau im öffentlichen Dienst an. Vgl. Ronald G. EHRBERG: The Effect of Tax Limitation Legislation on Public Sector Labor Markets: A Comment, in: National Tax Journal, 1979, Supplement, S. 264.

<sup>11</sup> Anthony H. PASCAL et al.: Fiscal Containment of Local and State Government, Rand Corporation, Rand Report R-2494 FF/RC, Sept. 1979, S. 92; Charles H. LEVINE: More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times, in: Public Administration Review, März/April 1979, S. 180; und GREENHALGH, MCKERSIE, a.a.O., S. 577, die auf eine unveröffentlichte Studie von GREENHALGH und JICK verweisen.

passung der Staatsausgaben in den meisten der hier beschriebenen Präzedenzfälle innerhalb von zwei Jahren vollzogen.

Wenn die Sparmaßnahmen über eine Einstellungssperre hinausgehen, so können drastische Streichungen auch deshalb erforderlich sein, weil im Prozeß des Kürzens selbst hohe Fixkosten entstehen<sup>12</sup>. Um Kürzungen planen und durchführen zu können, muß man zusätzliche Ausgaben für Personalplanung, -aufklärung und -kontrolle, für Rationalisierungsanreize, Abfindungen und Sozialpläne und für produktivitätssteigernde Investitionen in Kauf nehmen. Wenn die Gesamtausgaben überhaupt fallen sollen, müssen diese kürzungsbedingten Zusatzausgaben durch noch kräftigere Streichungen bei den regelmäßigen Ausgaben ausgeglichen werden. Ein Politiker, der sich dafür einsetzte, die Ausgaben zu steigern, um sie angeblich später um so stärker zu senken, würde bei seinen Wählern wohl kaum auf Verständnis stoßen. Was fast noch wichtiger ist, es würde ihm nicht gelingen, jene zu beeindrucken, die die Kürzungen ausführen sollen: die Beamten<sup>13</sup>. Beamte haben einen langen Planungshorizont und lassen sich nicht leicht zu Verhaltensänderungen bewegen, weder durch Politiker (die vielleicht bald abgewählt werden) noch durch hohe Haushaltsdefizite (die sich als konjunkturell bedingt und daher vorübergehend erweisen können).

Die Arbeiten von Yeager, Levine, Walker und anderen zeigen sehr deutlich, wie entscheidend es ist, daß das Personal die Streichungen nicht als vorübergehend, sondern als dauerhaft betrachtet<sup>14</sup>. Yeager vergleicht zwei Fälle, in denen Aufträge für militärische Ausrüstungsgüter gestrichen wurden, und weist nach, daß die Arbeitslosigkeit der daraufhin entlassenen Arbeitskräfte dort signifikant länger dauerte, wo die Streichungen als möglicherweise reversibel erschienen. Levine u. a. analysieren den Prozeß der Ausgabenverminderung in vier amerikanischen Städten und Landkreisen und finden, daß er drei Phasen aufzuweisen pflegt. Be-

vor es zu langfristig angelegten Einsparungen kommt, versucht man es zunächst mit Hinhaltenaktik und dann mit einer Überwinterungsstrategie. In der ersten Phase beschränken sich Politiker und Beamte darauf, Investitionen, Instandsetzungs- und Wartungsarbeiten zu verschieben, Sonderfonds anzuzapfen, einmalige Einnahmequellen zu erschließen und, soweit möglich, Kredite aufzunehmen. In der zweiten Phase folgen Einstellungs- und Einkaufssperren, Überstundenverbote, schärfere Kontrollen bei Erkrankungen und improvisierte Rationierungsversuche beim Leistungsangebot. Walker u. a. fassen ihre Ergebnisse wie folgt zusammen: „We did not find local government grappling with resource allocation problems. . . Instead we found attempts to apply short-term solutions to long-term problems“ (S. 3). Betrachtet man die derzeitigen Sanierungsversuche in der Bundesrepublik, so mag man insbesondere daran denken, daß *vorübergehende* Bundesbankgewinne dazu benutzt werden, ein *strukturelles* Haushaltsdefizit abzudecken.

#### Verzerrungen der Ausgabenstruktur

Wenn unklar ist, ob eine Änderung der Wirtschaftspolitik vorübergehend oder dauerhaft ist, erhöhen sich die Kosten der Anpassung; dies gilt sowohl bei monetärer Dezeleration und Inflationsbekämpfung als auch bei Ausgabenstreichungen im Staatshaushalt. Anders als in der Geldpolitik verursacht Unsicherheit über die Haushaltspolitik aber nicht nur vermeidbare vorübergehende Arbeitslosigkeit und Verzögerungen, sondern auch Verzerrungen der Ausgabenstruktur.

Zum einen führen Hinhaltenaktik und Überwinterungsstrategie dazu, daß zunächst in erster Linie dort gekürzt wird, wo die Folgen erst längerfristig zu spüren sein werden: bei den Investitionen, der Wartung, der Forschung, der Planung, der Datenverarbeitung. Diese Reaktion ist so weitverbreitet – auch in der Bundesrepublik –, daß auf Beispiele verzichtet werden kann. Es werden insbesondere jene Investitionen gestrichen, bei denen die meisten Kosten bereits am Anfang anfallen.

Zum anderen herrscht der Eindruck vor, daß sich die Streichungen nicht auf den internen Verwaltungsapparat konzentrieren, sondern auf das externe Leistungsangebot, und hier besonders auf jene Dienstleistungen, die besonders populär und/oder vom Markt kaum zu ersetzen sind (z. B. Feuerwehr, Polizei, Strafvollzug, Straßenreinigung, Denkmalschutz). Buchanan schreibt dazu, „if the bureaucracy retains power to allocate general spending cuts among functions, it will, of course, direct the cuts to those areas that are most sensitive, those most in demand by the people. . . Blunderbuss attempts to cut back on public spending programs. . . may be

<sup>12</sup> Levine hat dies „the paradoxes of cutback management“ genannt. Charles H. Levine: *Organisational Decline and Cutback Management*, in: *Public Administration Review*, Juli/August 1978, S. 317.

<sup>13</sup> Wenn hier und im folgenden von „den Beamten“ gesprochen wird, so stehen sie stellvertretend für alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes.

<sup>14</sup> James H. Yeager: *Budgetary Cutbacks, Political Promises and the Unemployment Problem*, *Public Choice*, Fall 1975; Levine: *Organisational Decline . . .*, a.a.O., S. 317; ders.: *More on Cutback Management . . .*, a.a.O., S. 181; C. H. Levine, Irene S. Rubin, George G. Wolohojian: *Fiscal Stress and Local Government Adaptations: Toward a Multi-Stage Theory of Retrenchment*, Paper presented at the Conference of the Committee on Urban Public Economics, New Orleans, Okt. 1980; Warren E. Walker, Jan Michael Chaiken, Anthony P. Jiga, Sandra Segal Polin: *The Impact of Proposition 13 on Local Criminal Justice Agencies: Emerging Patterns*, Rand Corporation, Rand Note N-1521-DOS, Juni 1980.

subverted by the bureaucracy“<sup>15</sup>. Der Gedanke ist klar: die Beamten stehen im Verdacht, die Bürger gegen alle Politiker mobilisieren zu wollen, die es wagen, die Beamten zu Einsparungen zu zwingen.

Buchanans „Sabotage-Hypothese“ ist nicht leicht zu beurteilen. Ein systematischer Nachweis, daß insbesondere dort gestrichen wird, wo es dem Bürger am meisten tut, ist bislang nicht erbracht worden. Aus der amerikanischen und englischen Presse sind einige spektakuläre Fälle bekannt, die für die Hypothese sprechen. So reagierte zum Beispiel der amerikanische National Park Service auf die Kürzung seiner Mittel mit der Drohung, das Washington Monument in Washington zu schließen. Deshalb ist auch gelegentlich vom „Washington Monument Syndrom“ gesprochen worden. Die Erfahrungen in New York und Kalifornien sind nicht eindeutig: Während die Streichungen zum Beispiel bei der Feuerwehr und der Polizei – an den Ausgaben gemessen – überdurchschnittlich waren, lagen sie – am Personalbestand gemessen – unter dem Durchschnitt<sup>16</sup>. Die Schwierigkeit ist nicht allein, daß die Sabotage-Hypothese in einigen Fällen nicht bestätigt wird; selbst dort, wo sie mit den Fakten zu vereinbaren ist, bleibt unklar, ob diese Fakten nicht vielleicht durch andere Hypothesen besser erklärt werden können.

### Konkurrierende Hypothesen

Die erste dieser konkurrierenden Hypothesen ist, daß Beamte (und Politiker), ebenso wie Unternehmer in der Privatwirtschaft, bei einem anscheinend vorübergehenden Rückgang der Nachfrage nach ihrem Produkt zunächst nicht so sehr bei der Verwaltung, sondern in der Produktion Stellen einsparen, weil Entlassungen und Wiedereinstellungen dort einfacher zu dosieren und durchzuführen sind<sup>17</sup>. Die Anhänger dieser Hypothese sehen sich allerdings mit dem möglichen Problem kon-

frontiert, daß gar nicht alle Unternehmen so verfahren<sup>18</sup> und daß staatliche Personaleinsparungen manchmal mehr die Angestellten als die Arbeiter treffen<sup>19</sup>.

Nach einer weiteren Hypothese kürzen Politiker und Beamte in Gemeinden und Provinzen gezielt in den empfindlichsten Bereichen, um mehr Zuschüsse von den übergeordneten staatlichen Ebenen zu erhalten<sup>20</sup>. Die Verzerrung der Ausgabenstruktur wäre danach ein typisches „moral-hazard“-Problem. New York und Kalifornien haben solche Zuschüsse in der Tat erhalten; aber da gerade in diesen Fällen keine eindeutigen Verzerrungen zu beobachten waren, scheint die „moral-hazard“-Hypothese nicht so sehr die Struktur der Ausgaben zu erklären, als vielmehr, warum es überhaupt in manchen Städten zu Haushaltskrisen kommt.

Eine letzte konkurrierende Hypothese hängt mit der vorhergehenden zusammen. Es wird behauptet, daß die Ausgaben für echte öffentliche Güter von den Gemeinden deswegen überproportional gestrichen werden, weil sie nicht, wie viele andere Ausgaben, von den übergeordneten staatlichen Ebenen vorgeschrieben und/oder subventioniert werden<sup>21</sup>. Soweit es sich um Auftragsverwaltung handelt, ist diese Erklärung natürlich überzeugend. Geht es jedoch um freiwillige Ausgaben, für die im Dotationsverfahren anteilige Bundes- oder Landeszuschüsse gezahlt werden, so beruht sie

<sup>17</sup> Diese Hypothese vertritt Thomas G. Moore von der Hoover Institution, Stanford University.

<sup>18</sup> Die von Williamson untersuchte Midwest Processing Company zum Beispiel entließ verhältnismäßig mehr Angestellte als Arbeiter, und seine Fallstudie der Chemical Products, Inc., zeigt, daß der Personalbestand der Hauptverwaltung um 41 % vermindert wurde, während der Abbau der Gesamtbelegschaft nur 20 % betrug; vgl. Oliver E. Williamson: *The Economics of Discretionary Behaviour: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*, Englewood Cliffs 1964. Enka reduzierte seine Gesamtbelegschaft um jährlich 3,5 %, sein Nichtproduktionspersonal jedoch um jährlich 4,9 %. Es ließe sich allerdings argumentieren, daß die Überkapazitäten in allen diesen Fällen als ein langfristiges Problem betrachtet wurden.

<sup>19</sup> In der Weimarer Republik wurden von Mitte Oktober 1923 bis Anfang April 1924 in der Reichsverwaltung und den ihr angegliederten Behörden (Bahn, Post usw.) 45,1 % der Angestellten, aber nur 24,7 % der Arbeiter freigesetzt. Der Personalabbau bei den Beamten war allerdings – wegen rechtlicher Beschränkungen – mit 13,9 % noch geringer. Luther nutzte überdies die Gelegenheit, die unter seinen Vorgängern 1921-22 eingetretene Einkommensnivellierung im öffentlichen Dienst wieder weitgehend rückgängig zu machen.

<sup>20</sup> Vgl. Roger L. Faith: *Local Fiscal Crisis and Intergovernmental Grants: A Suggested Hypothesis*, in: *Public Choice*, 1979, 3/4; Eli M. Noam: *Tax Limitations and Fiscal Federalism*, und Arthur Denzau, Robert McKay, Carolyn Weaver: *Spending Limitations, Agenda Control and Voters' Expectations*, in: *National Tax Journal*, 1979, Supplement.

<sup>21</sup> Vgl. Comptroller General of the United States: *Proposed Changes in the Federal Matching and Maintenance of Effort Requirements for State and Local Governments*, General Accounting Office, Washington 1980; Levine, Posner, a.a.O., S. 78-79; Walker et al., a.a.O., S. viii. Ausgabenkürzungen können übrigens auch deshalb Zentralisierungstendenzen auslösen, weil die Beamten daran interessiert sind, Effizienzvergleiche zu erschweren, um sich ihre ökonomischen Renten zu erhalten. Vgl. Mark T. O'Ma, Eugenia Froedje T. O'Ma: *Bureaucratic Responses to Tax Limitation Amendments*, in: *Public Choice*, 1980, S. 344-45.

<sup>15</sup> James M. Buchanan: *Why does Government Grow?*, in: Thomas E. Borcherding (Hrsg.): *Budgets and Bureaucrats*, Durham, N. C., 1977, S. 6-7.

<sup>16</sup> Vgl. Charles H. Levine, Paul L. Posner: *The Centralizing Effects of Austerity on the Intergovernmental System*, in: *Political Science Quarterly*, Spring 1981, S. 78-79; Andrew Glassberg: *Organizational Responses to Municipal Budget Decreases*, in: *Public Administration Review*, Juli/Aug. 1978, S. 327; Albert L. Lipschitz: *Political and Legal Responses to Proposition 13 in California*, Rand Corporation, Rand Report R-2483-DOJ, Jan. 1980, S. 52; Perry Shapiro, John Sonstlie: *Representative Voter or Bureaucratic Manipulation: An Examination of Public Finances in California before and after Proposition 13*, Paper presented at the Carnegie-Mellon Conference on Political Economy, Pittsburgh, Mai 1981. In New York City, wo der städtische Personalbestand vom Juni 1975 bis zum Juni 1977 um 20,8 % zurückging, betrug der Rückgang bei Feuerwehr und Polizei nur 17,0 bzw. 16,8 %, während zum Beispiel bei der Bewährungshilfe (28,9 %), im Bildungsbereich (28,6 %) und bei der städtischen Krankenversorgung (22,4 %) überdurchschnittliche Personaleinsparungen erfolgten. In Kalifornien reduzierte man den Personalbestand besonders in den Bereichen Erholung und Kultur (um 31 %), Bibliotheken (12 %) und Strafvollzug (5 %), während Polizei und Feuerwehr von den Personalkürzungen ausgenommen waren (dies hatte der Staat Kalifornien zur Bedingung für seine Zuschüsse an die Gemeinden gemacht).

auf einem Denkfehler. Zwar besteht kein Zweifel, daß die Gewährung solcher Zuschüsse die Ausgabenstruktur der empfangenden staatlichen Stellen beeinflusst. Nachdem sich die Ausgabenstruktur entsprechend angepaßt hat, gibt es jedoch keinen Anlaß für weitere Strukturänderungen, auch nicht als Reaktion auf einen Rückgang der gemeindlichen Gesamtausgaben.

### Lineare Ausgabenkürzungen?

Die Diskussion über mögliche Strukturverzerrungen im Sanierungsprozeß wirft die Frage auf, ob irgendwelche Gründe für eine gleichmäßige Kürzung aller Ausgaben sprechen. Lineare Ausgabenkürzungen erscheinen in mehrerlei Hinsicht attraktiv:

- Sie scheinen die „Opfer“ gleichmäßig und in diesem Sinne gerecht zu verteilen.
- Sie erlauben eine dezentrale Entscheidungsfindung, wenn diese gewünscht wird.
- Sie minimieren Probleme, die sich aus einer Interdependenz der Staatsausgaben ergeben.
- Sie nehmen den Einwänden die Spitze, die aufgrund der Theorie des Zweitbesten gegen Einzelkorrekturen vorgebracht werden könnten.

Dennoch sind lineare Ausgabenkürzungen eher die Ausnahme als die Regel (auch im Unternehmensbereich<sup>22</sup>). Sie pflegen sowohl bei Finanzwissenschaftlern als auch in der öffentlichen Meinung auf Ablehnung zu stoßen. So schreibt zum Beispiel Wittmann: „(Es) sei nachdrücklich betont, daß lineare Ausgabenkürzungen, zu welchem Zweck sie auch immer durchgeführt werden, finanzwissenschaftlich nicht haltbar sind. . . Eine lineare Ausgabensenkung kommt dem Eingeständnis gleich, daß Legislative und Exekutive nicht fähig sind, (zukunftsgerichte) Prioritäten zu setzen und zu verwirklichen.“<sup>23</sup>

Weder die ersten beiden Thatcher-Budgets noch das erste Reagan-Budget sahen lineare Kürzungen vor. Dies war auch bei neuen Regierungen mit klar definierten neuen Prioritäten kaum zu erwarten gewesen. Die deutschen Haushaltsberatungen im September 1981 boten dagegen ein paradoxes Bild: Während die Regierung ausschließlich gezielte Streichungen befürwortete, legte die Opposition das Schwergewicht auf eine 5 %ige lineare Kürzung. Da nicht glaubhaft war, daß die

Opposition die derzeitige Ausgabenstruktur für angemessen hält, wurde ihr Vorgehen weithin als unaufrichtig, bequem und wenig konstruktiv betrachtet. Die Bundesregierung nutzte die ihr gebotene Blöße und ging in ihrem revidierten Haushaltsentwurf zunehmend zu globalen Minderausgaben über<sup>24</sup>.

Auch Präsident Reagan schlug in seinem revidierten Budget vom September 1981 eine 12 %ige lineare Kürzung aller nicht-militärischen Bundesausgaben vor und zeigte damit an, daß die von ihm geforderte Korrektur der Prioritäten bereits im März-Budget geleistet worden sei. Für lineare Streichungen entschieden sich auch der Staat Kalifornien in seinem Haushalt 1978/79 und drei der vier von Levine u. a. untersuchten Städte und Landkreise.

### Technische Einwände

Lineare Kürzungen gelten meist als feige und ausweichend. Es gibt aber auch technische Einschränkungen und Einwände. Einige Ausgaben, die wie zum Beispiel der Schuldendienst in der Vergangenheit vertraglich vereinbart worden sind, können überhaupt nicht gestrichen werden<sup>25</sup>. Die Ausgabenwirkungen von Änderungen der Leistungsgesetze können nicht exakt prognostiziert werden. In manchen Fällen lassen hohe Fixkosten die Schließung ganzer Einrichtungen (zum Beispiel Schulen und Krankenhäuser wie in New York) und nicht marginale Anpassungen geraten erscheinen.

Es wird auch eingewandt, lineare Streichungen kämen einer Bestrafung jener Behörden gleich, die bereits alle Rationalisierungsreserven ausgeschöpft haben<sup>26</sup>. Dieser Vorwurf ist jedoch nur dann relevant, wenn den politischen Entscheidungsträgern Effizienzunterschiede zwischen den verschiedenen Dienststellen bekannt oder diese erkennbar sind. Die Existenz nicht identifizierbarer unterschiedlicher Rationalisierungsreserven ist kein Grund, lineare Kürzungen oder gar Kürzungen überhaupt zu unterlassen.

Selbst wenn die derzeitige Zusammensetzung der Ausgaben als optimal betrachtet wird, kann die Verminderung des Gesamthaushalts Änderungen der Ausga-

<sup>24</sup> Statt einer Kürzung des Schüler-Bafögs beschloß das Kabinett am 28. Oktober eine globale Minderausgabe im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit. Kürzungen der Forschungsförderung wurden in Kürzungen im allgemeinen Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums umgewandelt.

<sup>25</sup> Das Congressional Budget Office vertritt aus diesem Grunde die Auffassung: „It seems quite unlikely that any sizeable part of the budget could be reduced by an across-the-board cut“ (Reducing the Federal Budget: Strategies and Examples, Congressional Budget Office, Washington, D. C., Februar 1980, S. 7).

<sup>26</sup> Levine: More on Cutback Management. . . a. a. O., S. 181; Carol W. Lewis, Anthony T. Logalbo: Cutback Principles and Practice: A Checklist for Managers, in: Public Administration Review, März/April 1980, S. 186.

<sup>22</sup> Williams (a. a. O.) Fallstudien zeigen, daß Unternehmen am stärksten bei den Ausgaben für Reisen (z. B. Dienstwagen), Werbung, Öffentlichkeitsarbeit, Bewirtung und Unterhaltung, Sekretärinnen im mittleren Managementbereich und Forschung und Entwicklung kürzen.

<sup>23</sup> Walter Wittmann: Zum Postulat der Ausgabendrosselung im Bunde, in: Wirtschaft und Recht, 1977, Nr. 2, S. 70.

benstruktur erfordern, weil die optimale Zusammensetzung der Ausgaben nur dann unabhängig von ihrem Gesamtvolumen ist, wenn die Elastizität der Nettogrenznutzenfunktionen für alle Staatsausgaben gleich ist. Die Unterschiede scheinen tatsächlich relativ gering zu sein<sup>27</sup>.

Man könnte auch daran denken, im Verlauf der Ausgabenkontraktion die Strukturveränderungen, die sich während der Expansion ergeben haben, einfach wieder rückgängig zu machen, sich also auf dem Expansionspfad zurückzubewegen<sup>28</sup>. Dies liefe auf eine last-in, first-out (LiFo)-Regel hinaus, mit der sogar die amerikanische Praxis, die Dienstältesten bei Entlassungen zu schonen, als effizient gerechtfertigt werden könnte. Die entscheidende Frage ist natürlich, ob der historische Expansionspfad optimal war und, wenn ja, ob er es auch heute noch ist. Ist er im Zeitverlauf stabil?

Von den modernen Kritikern Leviathans ist nicht zu erwarten, daß sie für lineare Ausgabenkürzungen eintreten. Ihr Hauptkritikpunkt ist, daß der Staat mehr und mehr Aufgaben übernommen hat, die nicht den wohlfahrtsökonomischen Kriterien für öffentliche Güter entsprechen. Es mag zwar auch ein Überangebot an echten öffentlichen Gütern geben, weil die Beamten ein Interesse daran haben. Aber das Interesse der Beamten am Ausgabenwachstum bezieht sich ziemlich gleichmäßig auf alle Staatsausgaben. Soweit daher überhaupt Kürzungen bei den echten öffentlichen Gütern angezeigt sind, müssen sie von den Kürzungen in den anderen Bereichen erheblich übertroffen werden. Eine allgemeine lineare Ausgabenkürzung ist nicht sinnvoll.

#### Einsparungen und Verwaltungseffizienz

Da die Staatsausgaben auch dadurch vermindert werden können, daß die Effizienz der Staatsverwaltung gesteigert wird, stellt sich die Frage, welche Methoden dafür am besten geeignet sind. Sieht man einmal von neuen Techniken der Management-Planung und Haushaltskontrolle ab, so fällt insbesondere auf, daß den Beamten keinerlei Anreize für Einsparungen geboten werden. Derartige Anreize sind besonders wichtig, wenn die Rationalisierungsreserven ungleich verteilt sind und durch lineare Kürzungen nur unzulänglich mobilisiert werden können.

Eine Vielzahl von finanziellen und nichtfinanziellen Anreizsystemen ist insbesondere von Niskanen vorgeschlagen worden<sup>29</sup>. Er empfiehlt zum Beispiel, Beamte, die mehr als die vorgeschriebenen Einsparungen erreichen, mit zusätzlichen Ferientagen oder einer großzügigen

geren Büroausstattung und einem Orden wider den Schlendrian in der öffentlichen Verwaltung zu belohnen. Für die deutsche Diskussion erscheint insbesondere die Möglichkeit erwägenswert, von dem auch sonst üblichen Mittel der vorgezogenen Dienstaltersanhebung Gebrauch zu machen. Die Belohnung würde dann nach ein paar Jahren automatisch wieder entfallen.

Gegen derartige Anreizsysteme wird oft vorgebracht, sie seien kostspielig und ungerecht. Dabei wird zweierlei übersehen. Die Belohnungen können und müssen so bemessen werden, daß sie den Wert der Einsparung nicht übersteigen; es geht darum, mehr Rationalisierung zu erreichen, indem man den Beamten an ihren Früchten beteiligt. Sind die Rationalisierungsreserven ungleich verteilt, so werden auch die Rationalisierungsprämien ungleich verteilt sein. Dies als „ungerecht“ abzulehnen, hieße jedoch, keine Effizienzgewinne ungleich verteilten Effizienzgewinnen vorzuziehen. Eine solche Denkweise entspricht weder marktwirtschaftlicher Logik noch einer rationalen Ethik, die davon abieht, Neidgefühle zu honorieren.

Die Bedingungen für eine Steigerung der Effizienz sind besonders günstig, wenn eine Stelle neu besetzt wird. Der neue Mann ist nicht durch gedankenlose Routine und gewachsene Loyalitätsbeziehungen vorbelastet. Wenn er Einsparungen vorschlägt, wird er nicht gefragt werden, warum er nicht schon früher darauf gekommen sei. Aus diesen Gründen pflegen sanierungsreife Unternehmen ihr Top-Management auszutauschen. Staatliche Behörden, in denen Personalrotation eine große Rolle spielt, dürften hiervon ebenfalls profitieren. Auf jeden Fall sollte jeder neue Stelleninhaber verpflichtet werden, einige Monate nach seinem Dienstantritt Rationalisierungsvorschläge zu unterbreiten.

Besonders günstig ist die Gelegenheit für Stelleneinsparungen, wenn ein Beamter im Rahmen seiner Hierarchie in eine höhere Stelle nachrückt. Da er ein Interesse an dem höher dotierten Posten hat, ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß er bereit ist, auf eine Neubesetzung seiner alten Stelle zu verzichten. Die Beförderung kann so von seiner Bereitschaft zur Leistungssteigerung abhängig gemacht werden.

Die Effizienz der öffentlichen Verwaltung steigt in dem Maße, in dem es gelingt, ihr Kostengefüge transparenter zu gestalten. Dazu können Kostenvergleiche zwischen verschiedenen Behörden, insbesondere zwi-

<sup>28</sup> Menchik, P a s c a l, a. a. O., S. 18. Dagegen spricht sich L e v i n e (Organisational Decline. . . , a. a. O., S. 317) entschieden gegen diese Möglichkeit aus.

<sup>29</sup> William A. N i s k a n e n: Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971. Niskanen ist Mitglied von Reagans Council of Economic Advisors.

<sup>27</sup> N o a m (a. a. O.) zeigt dies für den Kanton Basel, indem er aus Referendumsergebnissen Nachfrageelastizitäten für Budgetanteile errechnet.

schen gleichartigen Behörden in verschiedenen Regionen und Ländern, dienen. Dezentralisierung und Ausschreibung für private Anbieter erleichtern Kostenvergleiche. Unterstützung verdient auch Engels' Vorschlag, Behörden, die von Kürzungen ausgenommen werden wollen, einer besonderen Überprüfung durch den zuständigen Rechnungshof und/oder private Rationalisierungsexperten zu unterziehen<sup>30</sup>. Die Nachteile, die sich aus der Inflexibilität des Beamtenrechts ergeben, können dadurch vermieden werden, daß staatliche Dienstleistungen nicht durch die öffentliche Verwaltung, sondern durch im Staatsbesitz befindliche Unternehmen erbracht werden.

### Ausgabenkürzungen und Inflationsbekämpfung

Der Versuch, die realen Staatsausgaben oder die Staatsquote zu senken, gestaltet sich besonders schwierig, wenn gleichzeitig, wie zur Zeit, die Inflation durch eine restriktive Geldpolitik bekämpft werden muß. Soweit Ausgabenkürzungen zu einer Verminderung des Haushaltsdefizits (und nicht der Besteuerung) führen, sinkt zwar der Zins real und nominal, so daß die Geldnachfrage zu- und die Inflationsrate abnimmt. Die Inflationsbekämpfung hat aber, ganz gleich ob sie durch ein beschleunigtes Wachstum der Geldnachfrage oder durch ein verlangsamtes Wachstum des Geldangebots geschieht, in der Regel einen vorübergehenden Rückgang der realen Wachstumsrate und des Beschäftigungsniveaus zur Folge, so daß die Staatsausgaben rezessionsbedingt steigen. Dominiert die Verlangsamung des Geldmengenwachstums, so mögen die Zinsen sogar vorübergehend steigen und den staatlichen Schuldendienst erheblich verteuern. Sollte der Staat auf solche rezessionsbedingten Mehrausgaben mit zusätzlichen Kürzungen bei den anderen Ausgaben reagieren, wie dies in Großbritannien, den USA und der Bundesre-

publik geschah, oder im Gegenteil zusätzliche Ausgabenprogramme beschließen?

Betrachtet man die keynesianische Analyse wegen ihrer Festpreisannahmen als nicht relevant und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage infolgedessen als eine wirtschaftspolitisch nicht bedeutsame Größe, so stellt sich die Frage, ob es auch allokativen Gründe für eine antizyklische Ausgabenpolitik geben kann. Wenn die Nachfrage nach öffentlichen (wie nach privaten) Gütern eine Funktion des permanenten oder Lebenseinkommens ist, so dürfte ein vorübergehender und möglicherweise wettzumachender Rückgang der Wachstumsrate die Nachfrage nach öffentlichen Gütern nur geringfügig vermindern. Soweit die Nachfrage nach öffentlichen Gütern preiselastisch ist, wären zusätzliche Staatsausgaben möglicherweise dann gerechtfertigt, wenn Realzins oder Lohnquote durch die Rezession unter ihr langfristiges Gleichgewichtsniveau gedrückt worden sind. Der Staat als Produzent öffentlicher Güter würde intertemporale Preisarbitrage betreiben, sich als stabilisierender Spekulant betätigen.

Wenn ein Politiker wegen einer Verschlechterung der konjunkturellen Aussichten zusätzliche Ausgabenkürzungen vorschlägt, so dürfte er daher mindestens eine der folgenden drei Annahmen zugrunde legen:

- Ohne zusätzliche Streichungen würde die Regierung politisch unglaubwürdig werden, d. h., die Wähler betrachten die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage nicht als vorübergehend.
- Regierungen sind von Natur aus unfähig zu stabilisierender Spekulation.
- Das ursprünglich vorgesehene Ausgabenvolumen war größer, als allokativ optimal wäre.

Während die erste Annahme nur für die Regierung eine Rolle spielen kann, passen die anderen beiden besser zur Opposition – vielleicht auch zu einer Minderheit in der Regierungskoalition.

<sup>30</sup> Wolfram Engels: Reform der Staatswirtschaft: Eine Problemübersicht, in: Hubertus Zuber (Hrsg.): Schlankheitskur für den Staat, Stuttgart 1979.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Armin Gutowski, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l

**REDAKTION:**  
Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dr. Klaus Kwasniewski (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A., Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

**VERTRIEB:**  
manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 11 10 60, 2000 Hamburg 11, Tel.: (0 40) 30 07 624

**Bezugspreise:** Einzelheft: DM 7,50, Jahresabonnement DM 80,- (Studenten: 40,-)

**VERLAG UND HERSTELLUNG:**  
**Verlag Weltarchiv GmbH**, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (0 40) 35 62 500

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 13 vom 1. 7. 1974

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** Buch- und Offsetdruckerei Wunsch, 8430 Neumark/Opf.