

Wille, Eberhard (Ed.)

Book — Digitized Version

Konkrete Probleme öffentlicher Planung: Grundlegende Aspekte der Zielbildung, Effizienz und Kontrolle

Allokation im marktwirtschaftlichen System, No. 20

Provided in Cooperation with:

Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Wille, Eberhard (Ed.) (1987) : Konkrete Probleme öffentlicher Planung: Grundlegende Aspekte der Zielbildung, Effizienz und Kontrolle, Allokation im marktwirtschaftlichen System, No. 20, ISBN 978-3-631-75582-2, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin, <https://doi.org/10.3726/b14084>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182603>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ALLOKATION IM MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEM

EBERHARD WILLE (Hrsg.)

KONKRETE PROBLEME ÖFFENTLICHER PLANUNG



PETER LANG

EBERHARD WILLE (Hrsg.)

KONKRETE PROBLEME ÖFFENTLICHER PLANUNG

Dieser Sammelband enthält elf Beiträge zu konkreten Problemen öffentlicher Planung, mit denen sich die staatlichen Entscheidungsträger in praxi grundsätzlich, d.h. auf allen Ebenen und in allen Aufgabenbereichen, konfrontiert sehen. Im Mittelpunkt stehen grundlegende Aspekte der Zielbildung, Effizienz und Kontrolle, wobei zwischen diesen wiederum zahlreiche planungsrelevante Wechselwirkungen existieren. Eine effiziente Allokation im öffentlichen Sektor setzt u.a. die Formulierung operationaler Ziele voraus, die als konkrete Sollwerte auch die Grundlage für eine gesellschaftliche Wirksamkeitskontrolle (Evaluation) bilden. Andererseits kann die Evaluation in dynamischer Sicht neben zielbildenden Impulsen Hinweise zur Effizienzsteigerung für künftige Planungen bieten.

Wille, Eberhard, Prof. Dr., geb. 1942 in Berlin. Dipl.-Examen 1966 Universität Bonn; Promotion 1969 Universität Mainz, Habilitation 1973 Universität Mainz; seit 1975 Ordinarius an der Universität Mannheim. Mitglied des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, des Institut International de Finances Publiques, der Public Choice Society; Sprecher des Sonderforschungsbereiches 5; Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.

Konkrete Probleme öffentlicher Planung
Grundlegende Aspekte der Zielbildung, Effizienz und Kontrolle

STAATLICHE ALLOKATIONSPOLITIK IM MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEM

Herausgegeben von

Klaus Conrad, Heinz König, Hans-Heinrich Nachtkamp,
Rüdiger Pethig, Ulrich Schlieper, Horst Siebert, Eberhard Wille

Band 20



Verlag Peter Lang

Frankfurt am Main · Bern · New York

EBERHARD WILLE (Hrsg.)

**KONKRETE
PROBLEME
ÖFFENTLICHER
PLANUNG**

Grundlegende Aspekte
der Zielbildung, Effizienz
und Kontrolle



Verlag Peter Lang

Frankfurt am Main · Bern · New York

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Wille, Eberhard:

Konkrete Probleme öffentlicher Planung : grundlegende Aspekte d. Zielbildung, Effizienz u. Kontrolle / Eberhard Wille. – Frankfurt am Main ; Bern ; New York : Lang, 1986.

(Staatliche Allokationspolitik im marktwirtschaftlichen System ; Bd. 20)

ISBN 3-8204-9536-3

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

Diese Arbeit ist im Sonderforschungsbereich 5, Staatliche Allokationspolitik im marktwirtschaftlichen System, Mannheim, entstanden und wurde auf seine Veranlassung unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel gedruckt“.

ISSN 0721-2860

ISBN 3-8204-9536-3

ISBN 978-3-631-75582-2 (eBook)

© Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1986

Druck und Bindung: Weihert-Druck GmbH, Darmstadt

INHALT

	Seite
Vorwort	
<i>Klaus Mackscheidt</i> Präferenzen für öffentliche Güterangebote - Empirische Ergebnisse -	1
<i>Eberhard Wille</i> Staatliche Aufgabenplanung im Schatten der Haushaltskonsolidierung	25
<i>Manfred Erbsland</i> X-Ineffizienz in privaten und öffentlichen Produktionsprozessen	67
<i>Peter Friedrich und</i> <i>Arne Pfeilsticker</i> Simulation staatlichen Bürokratieverhaltens	99
<i>Wolfgang Kitterer</i> Öffentlicher Haushalt und öffentliche Unternehmen: Planungs- und Organisationsaspekte der inter- mediären Erfüllung öffentlicher Aufgaben	143
<i>Gunnar Schwarting</i> Folgelasten und öffentliche Investitionsprogramme - Zum Einsatz von Folgelastendarstellungen als Planungsinstrument -	181

<i>Helmut Seitz</i> Eine empirische Studie zur Folgelastenproblematik kommunaler Investitionen	203
<i>Cay Folkers</i> Effizienzsteigerung im staatlichen Bereich durch verfas- sungsmäßige Begrenzung öffentlicher Ausgaben?	223
<i>Hans Herbert v. Arnim</i> Verfassungsrechtliche Begrenzung öffentlicher Aus- gaben aus staatsrechtlicher Sicht	263
<i>Hans-Ulrich Derlien</i> Notwendigkeit und Grenzen der Erfolgs- kontrolle öffentlicher Interventionsprogramme	291
<i>Wolf-Dieter Amsler</i> Reallokationen durch Zero-Base Budgeting? Zu Erfahrungen in amerikanischen Bundesstaaten	309
Schlagwortverzeichnis	329

Vorwort

Für die Allokation der Staatsausgaben dient die öffentliche Planung auch in marktwirtschaftlich organisierten bzw. sog. gemischten Wirtschaftsordnungen als dominantes Koordinationsinstrument. In normativer Hinsicht existiert für die Erfüllung bestimmter Aufgaben, deren Anzahl und Umfang sich allerdings nicht eindeutig abgrenzen lassen, ebenfalls keine ernsthafte Alternative zu diesem Allokationsverfahren. Im Gegensatz zum Markt- und Preismechanismus, der schwergewichtig die Allokation der knappen Ressourcen im privaten Wirtschaftssektor regelt, funktioniert die öffentliche Planung nicht selbsttätig und bleibt insofern als Koordinationsinstrument a priori noch unbestimmt. Um programmatischen und analytischen Ansprüchen zu genügen, bedarf dieser Allokationsmechanismus einer gezielten Ausgestaltung, die zum Zwecke einer Sicherung und Förderung effizienter Handlungen darüber hinaus eine organisatorisch-institutionelle Verankerung erfordert.

Der vorliegende Sammelband enthält insgesamt elf Beiträge zu konkreten Problemen öffentlicher Planung, mit denen sich die staatlichen Entscheidungsträger in praxi grundsätzlich, d.h. auf allen Ebenen¹⁾ und in allen Aufgabenbereichen²⁾, konfrontiert sehen. Im Mittelpunkt stehen grundlegende Aspekte der Zielbildung, Effizienz und Kontrolle, wobei zwischen diesen Teilbereichen zahlreiche, planungsrelevante Wechselwirkungen existieren. Eine effiziente Allokation im öffentlichen Sektor setzt u.a. die Formulierung operationaler Ziele voraus, die als konkrete Sollwerte auch die Grundlage für eine ökonomische bzw. gesellschaftliche Wirksamkeitskontrolle (Evaluation) bilden. Andererseits kann die Evaluation in dynamischer Sicht neben zielbildenden Impulsen wertvolle Hinweise zur Effizienzsteigerung für künftige Planungen bieten.

- 1) Siehe hierzu u.a. *Eberhard Wille* (Hrsg.): *Öffentliche Planung auf Landesebene. Eine Analyse von Planungskonzepten in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Frankfurt, Bern, New York 1986.
- 2) Vgl. z.B. *Eberhard Wille* (Hrsg.): *Informations- und Planungsprobleme in öffentlichen Aufgabenbereichen. Aspekte der Zielbildung und Outputmessung unter besonderer Berücksichtigung des Gesundheitswesens*, Frankfurt, Bern, New York 1986.

In einem demokratischen Staatswesen sollten sich im Sinne eines individualistischen Ansatzes Umfang und Struktur der öffentlichen Aktivität, die bei knappen Ressourcen Opportunitätskosten im privaten Sektor verursacht, an den Präferenzen der Bürger orientieren. In diesem Kontext versucht *Mackscheidt* Präferenzen für öffentliche Güterangebote auf empirischer Grundlage zu ermitteln und knüpft damit zugleich an frühere Arbeiten der "Kölner Finanzwissenschaft" an. Seine Erhebung zielt nicht nur auf die zeitbezogenen Ergebnisse der Wertschätzung öffentlicher Aufgabenbereiche ab, sondern ebenfalls auf die Einflussfaktoren, welche jene Präferenzen determinieren. Die staatliche Aufgabenplanung, die auch solchen Informationen Rechnung tragen könnte, sieht *Wille* derzeit bei abgeschwächtem Budgetwachstum und eingeengten öffentlichen Finanzierungsspielräumen im Schatten der Haushaltskonsolidierung. Aufgabenplanung und Haushaltskonsolidierung stellen allerdings in der Sache keine Gegensätze dar, vielmehr verlangen knappere Ressourcen und eine damit einhergehende verschärfte Selektion eher um so mehr nach einer programmatischen Ausrichtung der öffentlichen Planung und einer entsprechend effizienten Allokation der Staatsausgaben.

Von den verschiedenen, teilweise kaum mehr überschaubaren, Effizienzkonzepten fand die sog. X-Effizienz von Leibenstein, der dabei vor allem auf den diskretionären Handlungsspielraum abstellt, in den letzten Jahren zweifellos eine besondere Beachtung. *Erbsland* stellt die theoretischen Grundlagen dieses Konzeptes dar, vergleicht X-In-Effizienzen zwischen privaten und öffentlichen Produktionsprozessen und erläutert die Gründe, welche tendenziell für eine höhere X-In-Effizienz im öffentlichen Sektor sprechen. Dieser Aspekt lenkt den Blick auf das staatliche Bürokratieverhalten, welches *Friedrich* und *Pfeilsticker* in ihrem Beitrag simulieren. Sie interpretieren die staatliche Bürokratie als Wirtschaftseinheit "Verwaltung" und möchten vor allem die Koordinierung mehrerer Verwaltungen modellhaft abbilden sowie die Konsequenzen bürokratischer Koordination verdeutlichen. Das Modell, dem bestimmte Verhaltenshypothesen zugrunde liegen, beschreibt u.a. auch die Effekte, die von der Verwaltungskoordination auf den Budgetumfang ausgehen. Neben der staatlichen Bürokratie bzw. dem Staat als dem Hauptträger der öffentlichen Planung und Leistungserstellung erfüllen auch nicht-staatliche, insbesondere sog. intermediäre Entscheidungseinheiten öf-

fentliche Aufgaben und beeinflussen auf diese Weise die Verwirklichung der staatlichen Planungsziele. *Kitterer* konzentriert seine Überlegungen hier auf die Beziehungen zwischen öffentlichem Haushalt und öffentlichen Unternehmen und analysiert in diesem Zusammenhang u.a. die intermediäre Aufgabenerfüllung im Rahmen des politischen Willensbildungsprozesses.

Eine unzureichende Berücksichtigung der Folgekosten öffentlicher Investitionsprogramme gefährdet nicht nur die mehrjährige Haushaltssicherung bzw. -konsolidierung, sondern führt über eine (ungeplante) Einengung der künftigen Entscheidungsspielräume auch in intertemporaler Hinsicht zu einer ineffizienten Allokation. *Schwarting* analysiert den Stellenwert, der Folgekostenuntersuchungen im Rahmen der kommunalen Investitionsplanung zukommt, und diskutiert vor allem ihre Einbettung in die mehrjährige Finanzplanung der Gemeinden. Er betont die Bedeutung von Folgekostendarstellungen als Planungsinstrument unter fiskalischen bzw. Haushaltsaspekten, bezweifelt aber ihre Eignung als dominantes Kriterium zur Auswahl von Investitionsvorhaben, da eine sinnvolle Prioritätensetzung auf eine Berücksichtigung der Projektnutzen kaum verzichten kann. Zu diesem Beitrag stellt die empirische Studie zur Folgekostenproblematik kommunaler Investitionen von *Seitz* eine nahezu ideale thematische Ergänzung dar. Der Autor möchte die Relevanz der sog. Folgekostenhypothese, nach der heutige Investitionsausgaben über ihre konsumtiven Folgekosten zukünftige Investitionsprojekte verdrängen, empirisch überprüfen. Zu diesem Zweck versucht er mit Hilfe eines ökonometrischen Modells, den potentiellen Einfluß der Folgekosten auf die Investitions- und Finanzierungsentscheidungen der Gemeinden zu schätzen.

Nachdem die Ökonomen einige Jahrzehnte lang schwergewichtig Funktionsweise und Mängel der marktwirtschaftlichen Koordination analysierten, schenken sie in jüngster Zeit auch den Effizienzproblemen im öffentlichen Sektor und hier insbesondere dem sog. Staats- bzw. Budgetversagen zunehmende Beachtung. Im Hinblick auf dieses Politik- und Bürokratieversagen prüft *Folkers*, ob sich Effizienzsteigerungen im staatlichen Bereich durch eine verfassungsmäßige Begrenzung öffentlicher Ausgaben erzielen lassen. Er geht von den Ansätzen zur konstitutionellen Ausgabenbegrenzung in den USA aus, erörtert ihre Ursachen und Zielsetzungen und diskutiert ihre Effektivität, indem er diese Ausgabenbegren-

zungen auch mit anderen Formen fiskalischer Restriktionen vergleicht. Diese Versuche, den Leviathan über eine verfassungsrechtliche Begrenzung öffentlicher Ausgaben in gewisse Schranken zu verweisen, behandelt *von Arnim* in einem quasi komplementären Beitrag aus staatsrechtlicher Sicht und verdeutlicht, wie eng gerade bei dieser Thematik ökonomische und staatsrechtliche Aspekte ineinanderfließen. Der Verfasser erörtert u.a. die im Grundgesetz verankerten Ausgabenbegrenzungen und die Einführung zusätzlicher konstitutioneller Regelungen, wobei er den Abbau unausgewogener Verfahren, die Stärkung vorhandener Gegengewichte und die Schaffung neuer Kontrollmechanismen vorschlägt.

Während die Ansätze einer verfassungsmäßigen Begrenzung öffentlicher Ausgaben einen mehr globalen Kontrollmechanismus anstreben, der schon ex ante wirkt, erstreckt sich die Erfolgs- bzw. Wirksamkeitskontrolle auf eine ex post-orientierte Evaluation spezifischer staatlicher Maßnahmen und Programme. In diesem Sinne gibt *Derlin* einen Überblick über Notwendigkeit, Organisation, Methoden und Grenzen einer Erfolgskontrolle öffentlicher Interventionsprogramme. Er sieht den Erfolg der Bemühungen um eine flächendeckende Institutionalisierung der Evaluation in enger Abhängigkeit von den methodischen Problemen und den spezifischen Lernprozessen in politisch-administrativen Systemen. Letztere neigen u.a. auch dazu, die Budgetstrukturen kaum bzw. höchstens in inkrementalen Schritten zu verändern, so daß für Aufgabenbereiche, die neu entstehen oder plötzlich an Relevanz bzw. Dringlichkeit gewinnen, zumeist kein hinreichender Finanzierungsspielraum verbleibt. Auf eine Flexibilisierung verfestigter Ausgabenstrukturen zielt expressis verbis das Zero-Base Budgeting ab, mit dem sich *Amsler* in seinem Beitrag auseinandersetzt, wobei er als empirische Grundlage Erfahrungen mit diesem Planungssystem in amerikanischen Bundesstaaten heranzieht. Der Autor skizziert Entstehungsgeschichte, Anliegen und Konzeption des Zero-Base Budgeting und fragt auch unter Berücksichtigung politisch-organisatorischer Aspekte, inwieweit dieses Planungssystem den budgetären Freiraum für gewünschte Reallokationen zu schaffen vermag.

Parallel zu zwei thematisch angrenzenden Publikationen³⁾ entstand dieser Band im Rahmen der Forschungsarbeiten des Sonderforschungsbereiches 5 "Staatliche Allokationspolitik im marktwirtschaftlichen System", dem neben dem Herausge-

3) Siehe hierzu unter 1) und 2)

ber auch die Autoren Amsler, Erbsland und Seitz als Mitglieder bzw. Mitarbeiter angehören. Ferner referierten alle Autoren dieses Sammelbandes auf dem Blockseminar des SFB 5 "Konkrete Probleme öffentlicher Planung. Planungsprobleme auf der Ebene von Bundesländern und in speziellen Aufgabenbereichen", das der Herausgeber am 1. und 2. Juli 1985 in Mannheim veranstaltete. Dieses Seminar diente dazu, die bisherigen Forschungsergebnisse des Teilprojektes "Allokationspolitik als öffentliches Planungsproblem" (und hier insbesondere die Arbeiten jüngerer Mitarbeiter) vorzustellen, sie mit einschlägigen Fachkollegen zu diskutieren und schließlich Anregungen durch deren Referate zu gewinnen. Bei den Beiträgen dieses Bandes handelt es sich um die überarbeiteten Manuskripte der betreffenden Referate.

Frau Marion Börresen, Frau Erika Dreyer und Frau Petra Rössler möchte ich wiederum für ihre engagierte und sorgfältige Niederschrift des reprofähigen Manuskriptes sehr herzlich danken. Frau Börresen gilt mein Dank darüber hinaus für ihr abermals erfolgreiches Bemühen, diesem Sammelband ein möglichst homogenes Erscheinungsbild zu verleihen. Um die hier übliche Formel ein wenig zu variieren: Ohne die tatkräftige Unterstützung des SFB-Sekretariats läge die Zahl der verbleibenden Mängel, für die ich selbstverständlich die Verantwortung trage, sicherlich erheblich höher.

Mannheim, im Juni 1986

Eberhard Wille

Präferenzen für öffentliche Güterangebote - Empirische Ergebnisse - *

von

Klaus Mackscheidt

I. Einleitung

Sind politische Entscheidungsträger daran interessiert, daß das von ihnen bestimmte öffentliche Güterangebot bei der Bevölkerung eine möglichst breite Zustimmung erfährt, so sind Informationen darüber unabdingbar, welche staatlichen Leistungen in welchem Umfang von den Bürgern präferiert werden. Nun soll sich die folgende Analyse aber nicht damit begnügen, hierauf eine Antwort zu geben. Darüber hinaus ist zu prüfen, welche Faktoren jene Präferenzen determinieren.

Grundlage für die Analyse ist eine im Jahr 1980 vom Seminar für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln mit Unterstützung der Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik durchgeführte empirische Erhebung, in deren Rahmen 1.155 Personen befragt wurden.¹⁾ Sie umfaßte Fragen sowohl nach der Wertschätzung öffentlicher Aufgabenbereiche als auch nach allgemeinen Einstellungen und sozioökonomischen Merkmalen der Befragten.

*) Die vorliegende Analyse baut in wesentlichen Teilen auf der umfassenden Forschungsstudie "Wachsende Disharmonien zwischen staatlichem Leistungsangebot und gesellschaftlicher Nachfrage" von K. Gretschmann, K. Mackscheidt, G. v. Oepen (1983) auf. Eine völlig neu bearbeitete Fassung dieser Forschungsarbeit erscheint demnächst: W. Becker, K. Gretschmann, K. Mackscheidt (1986), Präferenzen für Staatsausgaben - Zur theoretischen und empirischen Bestimmung der Nachfrage nach öffentlichen Gütern, Berlin: Duncker und Humblot. Den Herren W. Becker und S. Sleeking danke ich für ihre Unterstützung bei der Erstellung des vorliegenden Beitrags.

1) Befragungsorte waren Recklinghausen und Kiel.

Die Vorgehensweise ist wie folgt: Teil 1 stellt die Einschätzungen staatlicher Aufgabenbereiche hinsichtlich ihrer Wichtigkeit sowie die jeweiligen Mehrausgabenwünsche vor. Zudem werden diese Wertschätzungen für einzelne öffentliche Leistungsangebote mit Ergebnissen einer früheren Untersuchung verglichen.

Teil 2 geht ein auf die These gruppenspezifischer Wahrnehmungsverzerrungen, derzufolge Bürger die ihnen vom Staat zufließenden Leistungen im Verhältnis zu denjenigen an andere Bevölkerungsgruppen unterschätzen und - umgekehrt - ihre eigenen Abgaben an den Fiskus im Vergleich zu anderen Abgabepflichtigen überschätzen. Es wird geprüft, ob diese These durch die Umfrageergebnisse bestätigt werden kann, und wenn ja, ob auch die Präferenzbekundungen für diejenigen staatlichen Leistungen intensiver ausfallen, von denen die jeweiligen Befragten direkt betroffen sind.

Teil 3 untersucht diese Fragestellung in bezug auf einen ausgewählten öffentlichen Aufgabenbereich, nämlich den Wohnungs- und Städtebau.

II. Wertschätzung staatlicher Aufgabenbereiche im Vergleich

Die Befragten wurden darum gebeten anzugeben, ob sie die einzelnen staatlichen Aufgabenbereiche für wichtig oder für weniger wichtig hielten. In der folgenden Tabelle sind die Anteile der Befragten angegeben, die den jeweiligen Aufgabenbereich als wichtig einstufen. Die Angaben wurden in eine Rangfolge gebracht (s. Tabelle 1). Unverkennbar ist, daß gesamtwirtschaftliche Problemlagen ihren Niederschlag in der aufgeführten Rangfolge gefunden haben. So deutet die hohe Priorität des Umweltschutzes darauf hin, wie intensiv das Problem der Umweltverschmutzung wahrgenommen wurde. Ebenso reflektieren die hohen Positionen der Förderung von Forschung und Entwicklung (Nr. 3) sowie der Versorgung mit Strom, Gas und Wasser (Nr. 4) die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion des Jahres 1980, in deren Mittelpunkt die Wachstums- und Energiekrise stand. Von mittlerer Bedeutung für den Bürger sind nach diesem Befragungsergebnis diejenigen Leistungsbereiche, für die in der jüngeren Vergangenheit schon größere Staatsausgaben getätigt worden sind: Bildungswesen, Zuschüsse zur Rentenversicherung und öffentliche Verkehrsmittel. Weniger stark werden die Aufgabenbereiche Polizei/Bundesgrenzschutz, Förderung von Landwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft sowie Verteidigung bewertet. Unterdurchschnittlich ist die Wertschätzung von Straßenbau und Entwicklungshilfe.

Tabelle 1: Aufgabenprioritäten

Rang	Anteil der Befragten, die den Aufgabenbereich für wichtig hielten in v.H.
1. Umweltschutz	90.6
2. Krankenhäuser und allgemeines Gesundheitswesen	89.4
3. Forschung und Entwicklung	85.1
4. Versorgung mit Strom, Gas, Wasser	84.7
5. Familien-, Sozial- und Jugendhilfe	84.2
6. Wohnungs- und Städtebau	82.6
7. allgemeinbildende und berufsbildende Schulen	82.5
8. Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung	78.0
9. Öffentliche Verkehrsmittel	75.4
10. Hochschulen	74.8
11. Polizei/Bundesgrenzschutz	65.3
12. Förderung von Landwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft	61.3
13. Verteidigung	57.5
14. Straßenbau	44.8
15. Entwicklungshilfe	43.8

N = 1155

In einem zweiten Schritt wurde danach gefragt, ob für die einzelnen Leistungsbe-
reiche mehr, weniger oder genausoviel wie bisher ausgegeben werden sollte. Die
folgende Tabelle gibt die Anteile der Befragten wieder, die Mehrausgabenwün-
sche äußerten. Auch hier wurden die Ausgaben in eine Rangfolge gebracht. Diese
gibt jedoch keinen Hinweis darauf, welcher Aufgabenbereich nach Meinung der
Befragten mit dem höchsten Ausgabenvolumen bedacht werden sollte, da nicht

nach gewünschten Ausgabenniveaus, sondern nach gewünschten Ausgabenänderungen gefragt wurde.

Tabelle 2: Mehrausgabenprioritäten

Rang	Anteil der Befragten, die für den Aufgabenbereich Mehrausgaben forderten in v.H.
1. Umweltschutz	68.5
2. Forschung und Entwicklung	60.3
3. Wohnungs- und Städtebau	56.2
4. Krankenhäuser und allgemeines Gesundheitswesen	54.6
5. Familien-, Sozial- und Jugendhilfe	53.5
6. allgemeinbildende und berufsbildende Schulen	47.5
7. Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung	43.5
8. Hochschulen	37.1
9. Öffentliche Verkehrsmittel	33.4
10. Versorgung mit Strom, Gas, Wasser	28.9
11. Polizei/Bundesgrenzschutz	25.7
12. Förderung von Landwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft	22.0
13. Entwicklungshilfe	21.4
14. Verteidigung	21.1
15. Straßenbau	13.5

N = 1155

Die Rangfolge entspricht weitgehend den in Tabelle 1 ausgewiesenen Aufgabenprioritäten. Auffallend ist im wesentlichen eine Abweichung: Während die Versorgung mit Strom, Gas und Wasser überdurchschnittlich oft als wichtig einge-

stufte wurde (Position 4 in Tabelle 1), ist die Häufigkeit der Mehrausgabenwünsche für diesen Bereich unterdurchschnittlich (Position 10 in Tabelle 2).

Im folgenden soll der Versuch unternommen werden, diese Präferenzen mit denjenigen zu vergleichen, die im Rahmen einer empirischen Erhebung aus dem Jahre 1958 ermittelt wurden (vgl. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln 1960). Ein wesentlicher Einwand gegen einen Vergleich der Ergebnisse beider Untersuchungen bezieht sich auf die Unterschiede in der Budgetaufteilung und -gestaltung. So finden sich 1958 noch Bereiche wie Besatzungskosten und Aufwendungen für den Grünen Plan, die in dieser Form im heutigen Budget nicht mehr existieren. Auch liegen unterschiedliche Aggregationen vor (z.B. bei den Sozialausgaben).

Zudem wurde nicht nach der Wichtigkeit von Aufgabenbereichen, sondern nach derjenigen von *Ausgabenarten* gefragt, was wiederum nicht gleichzusetzen ist mit der Frage, ob die Ausgaben erhöht werden sollten. Stellt man trotz dieser Bedenken die jeweiligen Anteile der Befragten für vergleichbare Aufgabenbereiche einander gegenüber, so ergibt sich folgendes Bild:

Auffallend ist, daß die positive Wertschätzung der Sozialausgaben sowie der Ausgaben für Kultur und Wissenschaft relativ konstant geblieben ist. Demgegenüber hat der Anteil der Befragten, die die Verteidigungsleistungen bzw. -ausgaben für wichtig hielten, von 38 auf 58 v.H. zugenommen. Diese angestiegene Wertschätzung führte jedoch nicht zu überdurchschnittlich vielen Mehrausgabenwünschen im Jahre 1980.

Beim Straßenbau ist eine deutliche Umorientierung festzustellen. Standen 1958 noch 90 v.H. der Befragten dem Straßenbau positiv gegenüber, so waren es 1980 lediglich 45 v.H.. An diesem Beispiel zeigt sich, wie sich die diesbezüglichen Einschätzungen über zwei Jahrzehnte hinweg verändert haben. Möglicherweise ist diese Tendenz auf die hohe Präferenz für Umweltschutzmaßnahmen (siehe Position 1 in Tabelle 1 und 2) zurückzuführen.

Tabelle 3: Zeitlicher Vergleich der Wertschätzungen

Aufgabenbereich in der Abgrenzung von 1958	1958*	1980		Aufgabenbereich in der Abgrenzung von 1980
	Anteil der Befragten, die die entsprechenden Ausgaben für wichtig hielten	Anteil der Befragten, die den Aufgabenbereich für wichtig hielten	Anteil der Befragten, die für den Aufgabenbereich Mehrausgaben forderten	
Sozialausgaben	95	84.2	53.5	Familien-, Sozial- und Jugendhilfe
Ausgaben für Kultur und Wissenschaft	92	74.8 85.1	37.1 60.3	Hochschulen Forschung und Entwicklung
Straßenbau	90	44.8	13.5	Straßenbau
Verteidigung	38	57.5	21.1	Verteidigung

* Quelle: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität Köln 1960, S. 39.

III. Zur These gruppenspezifischer Wahrnehmungsverzerrungen im Rahmen der Präferenzbekundung

1. Die Untersuchung von Schmölders als Ausgangspunkt

Eine der ersten Arbeiten finanzsoziologischer Umfrageforschung, die auf die Ermittlung von Bürgerpräferenzen gegenüber ausgewählten Staatsausgaben sowie Möglichkeiten ihrer Finanzierung abgestellt war, wurde 1958 unter der Leitung von Schmölders realisiert (vgl. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität Köln 1970, Schmölders 1970, S. 32-41).

Zunächst konnte erhoben werden, daß sich mehr als zwei Drittel der Personen dafür aussprachen, ein eventuelles Haushaltsdefizit des Bundes nicht durch Steuererhöhungen, sondern durch Ausgabenkürzungen zu beseitigen (Schmölders 1970, S. 33). Diese Meinung war bei allen Berufsgruppen anzutreffen. Uneinheitlich war hingegen die Struktur der Ausgabenkürzungswünsche. Listet man je Ausgabenbereich die Anteile der Befragten jeder Berufsgruppe auf, die die Ansicht vertraten, daß hier am ehesten Kürzungen vorgenommen werden könnten, so ergibt sich Tabelle 4:

Deutlich wird, daß der Anteil der Beamten, die sich für Kürzungen der staatlichen Personalausgaben aussprachen (17 v.H.), geringer ausfiel als die entsprechenden Anteile aller anderen Berufsgruppen. Ebenso meinten im Vergleich zu den anderen Gruppen sehr wenige Landwirte (2 v.H.), daß man die im Rahmen des "Grünen Plans" anfallenden Ausgaben am ehesten einschränken könnte.

Ähnliche Einstellungen offenbarten die Antworten auf die Frage nach Wirtschaftszweigen, die vom Staat unterstützt werden sollten. Hier gaben die Selbständigen überdurchschnittlich oft das Handwerk und Kleingewerbe und die Landwirte wesentlich häufiger als alle anderen die Landwirtschaft an (Schmölders 1970, S. 35).

Spiegelbildliche Ergebnisse erhielt man, als die Befragten um ihre Einschätzung der tatsächlichen Staatsausgabenvolumina gebeten wurden. So schätzten die Landwirte überdurchschnittlich oft die im Rahmen des "Grünen Plans" vorgenommenen Ausgaben für am geringsten ein. Gleiches galt für die Beamten hin-

Tabelle 4: Ausgabenkürzungswünsche im Jahre 1958

Am ehesten einzuschränkende Ausgaben	Berufsgruppen					
	Arbeiter	Ange- stellte	Beam- te	Selb- stän- dige	Land- wirte	Rent- ner
	%	%	%	%	%	%
1. Besatzungskosten	51	50	51	52	49	17
2. Verteidigung	51	42	38	45	37	46
3. öffentl. Bauten	30	31	27	31	29	27
4. Personalausgaben	27	25	17	25	34	22
5. Grüner Plan	17	17	22	15	2	16
6. Soziale Ausgaben	2	--	2	1	9	1
7. Kultur u. Wiss.	2	--	--	1	3	1
8. Straßenbau	1	--	1	1	1	2
(Mehrfachnennungen)	181%	165%	158%	171%	164%	132%

Quelle: Schmölders 1970, S. 36

sichtlich der Personalausgaben sowie für die Arbeiter und Rentner hinsichtlich der Sozialausgaben (siehe hierzu Tabelle 5).

Es konnte also festgestellt werden, daß einzelne Berufsgruppen jeweils die für sie selbst wichtigen Ausgaben für besonders niedrig hielten. Umgekehrt fiel der Anteil derjenigen Befragten, die die Ausgaben in einem für sie weniger wichtigen Bereich für am geringsten einschätzten, unterdurchschnittlich aus. Beispielhaft seien hier die Anteile der Landwirte hinsichtlich des Bereichs Kultur und Wissenschaft (32 v.H.) sowie hinsichtlich der Personalausgaben (3 v.H.) genannt. Diese gruppenspezifischen Wahrnehmungsverzerrungen (vgl. Hansmeyer, K.-H., Mackscheidt, K., 1977, S. 580) waren begleitet von Ausgabenkürzungswünschen,

die weniger diejenigen Bereiche betrafen, die für den jeweiligen Befragten von hoher Relevanz waren (vgl. Tabelle 4) und daher für zu niedrig eingeschätzt wurden.

Tabelle 5: Einschätzung tatsächlicher Staatsausgaben im Jahre 1958

Am geringsten sind die Ausgaben für	Berufsgruppen						
	insgesamt	Arbeiter	Angestellte	Beamte	Selbstständige	Landwirte	Rentner
	%	%	%	%	%	%	%
1. Kultur u. Wiss.	46	45	54	52	54	32	42
2. Soziale Ausgaben	34	39	30	21	30	22	41
3. Straßenbau	26	28	26	24	32	24	17
4. Grüner Plan	12	8	11	9	9	50	7
5. Personalausgaben	7	7	5	12	6	3	8
6. Öffentl. Bauten	..5	..4	..5	..9	..4	..6	..5
7. Verteidigung	..4	..3	..5	..2	..7	..5	..5
8. Besatzungskosten	..3	..3	..2	..1	..4	..3	..5
keine Angaben (Mehrfachnennungen)	..5	..5	..2	..6	..4	..5	..8
	142	142	140	136	150	150	138

Quelle: Schmolders 1970, S. 38

2. Empirische Belege

Ob auch im Jahre 1980 gruppenspezifische Wahrnehmungsverzerrungen vorliegen und vorteilsorientiert Forderungen nach bestimmten Staatsleistungen gestellt wurden, ist im folgenden zu prüfen. Die These zur Fehleinschätzung der Struktur des öffentlichen Haushalts wurde jedoch nicht in bezug auf die Ausgabenseite, sondern im Hinblick auf die Einnahmenseite getestet.

So wurde gefragt, ob bestimmte gesellschaftliche Gruppen von einer Steuererhöhung stark, weniger stark oder überhaupt nicht betroffen seien. Obiger These zufolge müssten die Befragten für diejenige Gruppe, der sie angehören, eine stärkere Betroffenheit artikulieren als alle anderen. Die Antworten wurden mit Hilfe des Mann-Whitney-U-Tests ausgewertet (vgl. Siegel 1976, S. 112-123). Im Rahmen dieses Verfahrens wird jeder Antwort auf der Basis der zur Verfügung stehenden ordinalen Daten eine Rangnummer zugewiesen. Mit Hilfe dieser Rangnummern werden die Antworten zweier Befragtengruppen auf signifikante Unterschiede hin getestet. Liegen diese vor, so schlägt sich dies in verschiedenen hohen Durchschnittsrangnummern nieder. In unserem Fall wurde hinsichtlich der Betroffenheit einer gesellschaftlichen Gruppe von einer Steuererhöhung die durchschnittliche Rangnummer der dieser Gruppe angehörenden Befragten (RN_{Gruppe}) mit derjenigen der anderen (RN_{andere}) kontrastiert. Hierbei bedeutet eine niedrigere Rangnummer eine höhere durchschnittliche Betroffenheit²⁾.

Die These gruppenspezifischer Wahrnehmungsverzerrungen wird durch diese Untersuchungsergebnisse bestätigt. Bis auf die Gruppe der Rentner finden sich bei allen angesprochenen Gruppen signifikante Abweichungen des Antwortverhaltens ihrer Mitglieder von demjenigen der anderen Befragten.

Können Wahrnehmungsverzerrungen festgestellt werden, so ist nun zu fragen, ob sich diese auch in der Intensität der Präferenzbekundungen für diejenigen staatlichen Leistungen niederschlagen, von denen die jeweiligen Befragten besonders betroffen sind. Es wurde daher danach gefragt, ob für bestimmte gesellschaftliche Gruppen in Zukunft mehr, genausoviel, weniger oder überhaupt nichts getan werden sollte. Auch hier wurden die Antworten mit Hilfe des Mann-Whitney-U-Tests ausgewertet. In diesem Fall indizieren geringere Rangnummern höhere Forderungen nach staatlichen Maßnahmen für die betreffende Gruppe³⁾. RN_{Gruppe} bezeichnet wieder die durchschnittliche Rangnummer der der angesprochenen gesellschaftlichen Gruppe angehörenden Befragten, RN_{andere} diejenige aller anderen Personen.

2) Dies folgt aus der Kodierung der Antwortalternativen, wobei der Wert 1 "stark betroffen", der Wert 2 "weniger stark betroffen" und der Wert 3 "überhaupt nicht betroffen" bedeuten.

3) Dies folgt wieder aus der Kodierung der Antwortalternativen, wobei der Wert 1 "mehr", der Wert 2 "genauso viel", der Wert 3 "weniger" und der Wert 4 "überhaupt nichts" bedeuten.

Tabelle 6: Gruppenspezifische Wahrnehmungsverzerrungen in bezug auf die Betroffenheit von einer Steuererhöhung

	RN _{Gruppe}	Anzahl der Befragten in der entsprechenden Gruppe	RN _{andere}	Anzahl der übrigen Befragten	Irrtumswahrscheinlichkeit*
Von einer Steuererhöhung sind betroffen:					
Rentner	400.86	206	393.61	584	0.674
Beamte	257.78	91	408.03	689	0.000
Unternehmer	260.00	22	394.29	758	0.003
Angestellte	357.83	249	405.11	530	0.002
freiberuflich Tätige	222.85	17	388.16	751	0.001
Arbeiter	369.66	198	396.93	581	0.027

* für Verbundwerte korrigiert und auf der Basis eines zweiseitigen Testes.

Es zeigt sich, daß Mitglieder der jeweiligen gesellschaftlichen Gruppe für diese in stärkerem Maße Staatsaktivitäten forderten als andere Befragte, was durch ihre niedrigeren durchschnittlichen Rangnummern (RN_{Gruppe}) angezeigt wird. Dies gilt für alle gesellschaftlichen Gruppen, bis auf Unternehmer von Kleinbetrieben und kinderreiche Familien, deren jeweilige Rangnummer keine signifikanten Unterschiede des Antwortverhaltens indizieren. So findet auch die These vorteilsorientierter Forderungen nach Staatsleistungen - unter Berücksichtigung der genannten zwei Einschränkungen - in den Umfrageergebnissen ihre Bestätigung.

Tabelle 7: Gruppenspezifische Präferenzbekundungen für staatliche Maßnahmen

	RN _{Gruppe}	Anzahl der Befragten in der entsprechenden Gruppe ¹⁾	RN _{andere}	Anzahl der übrigen Befragten ¹⁾	Irrtumswahrscheinlichkeit
Es sollte mehr getan werden für:					
Arbeitslose	424.89	48	574.32	1087	0.001
Jugendliche	503.38	168	583.25	974	0.001
Studenten	299.62	39	579.08	1099	0.000
Beamte	432.37	106	575.51	1017	0.000
alte Leute ²⁾	536.98	252	581.27	890	0.026
Unternehmer (Kleinbetrieb)	469.28	20	564.19	1104	0.154
Unternehmer (Klein-, Mittel- oder Großbetrieb)	341.78	25	561.95	1088	0.000
kinderreiche Familien ³⁾	508.93	51	564.00	1071	0.148

1) Die insgesamt größere Zahl der Befragten erklärt sich dadurch, daß neben den Berufstätigen nicht nur - wie im vorherigen Fall - die Rentner, sondern auch weitere nicht berufstätige Personen in der Auswertung Berücksichtigung fanden.

2) Ab einem Alter von 60 Jahren wurden die Befragten als "alte Leute" eingestuft.

3) Die Familien der Befragten wurden als kinderreich bezeichnet, wenn die Zahl der von ihnen zu versorgenden Kinder größer oder gleich drei betrug.

IV. Determinanten der Nachfrage nach einem gruppenspezifischen öffentlichen Gut: Das Beispiel des Wohnungs- und Städtebaus

Oben konnte gezeigt werden, daß nicht nur gruppenspezifische Wahrnehmungsverzerrungen vorlagen, sondern auch Wertschätzungen für öffentliche Maßnahmen in Abhängigkeit von der eigenen Betroffenheit abgegeben wurden. Im folgenden soll untersucht werden, ob diese Betroffenheit auch dann die Präferenzbeurteilung beeinflußt, wenn der dem Befragten mitgeteilte Name des einzuschätzenden Bereichs staatlicher Leistungen deren Adressaten nicht direkt angibt. Zu diesem Zweck wurde ein Aufgabenbereich ausgewählt, der den Charakter eines gruppenspezifischen öffentlichen Gutes trägt, nämlich der Wohnungs- und Städtebau.

Da anzunehmen ist, daß unterschiedliche Faktoren die Präferenzen für öffentliche Güter bestimmen, wird in einem ersten Schritt in Teil IV.1 ein allgemeines Nachfragemodell vorgestellt, das neben sozioökonomischen Merkmalen allgemeine und spezielle Einstellungen als unabhängige Variablen enthält. In Teil IV.2 sind dann Variablen in das Modell aufzunehmen und im Hinblick auf ihre Einflußstärke zu untersuchen, die eine mögliche Betroffenheit der Befragten vom Wohnungs- und Städtebau indizieren. In beiden Modellen dienen die Antworten auf die Frage, ob der Staat für den Wohnungs- und Städtebau mehr, weniger oder genausoviel ausgeben sollte, als unabhängige Variable.

1. Allgemeine Determinanten

Als sozioökonomische Merkmale fanden das Einkommen und das Alter Berücksichtigung. Hinsichtlich des *Einkommens* ist denkbar, daß dieses einen negativen Einfluß auf die Mehrausgabenwünsche ausübt, da die Anspruchsberechtigung für einzelne öffentliche Leistungen ab dem Erreichen bestimmter Einkommensgrenzen wegfällt (z.B. Wohngeld, sozialer Wohnungsbau) und damit ein mögliches Motiv zur Nachfrageartikulation in den Hintergrund tritt. Demgegenüber kann unter Plausibilitätsüberlegungen weder ein positiver noch ein negativer Einfluß des *Alters* auf die abhängige Variable unterstellt werden. Berücksichtigt man, daß manche Rentner auf den sozialen Wohnungsbau bzw. das Wohngeld angewie-

sen sind, so sind positive Effekte anzunehmen. Andererseits kann aber auch die Abhängigkeit junger Familien von derartigen Leistungen auf die Nachfragewünsche durchschlagen, mit der Folge einer negativen Korrelation zwischen Alter und Mehrausgabenwünschen. Ein weiteres persönliches Merkmal ist die *Risikoaversion*. Es kann unterstellt werden, daß risikoaverse Individuen überdurchschnittlich häufig für Mehrausgaben im Rahmen des Wohnungs- und Städtebaus votieren, da dieser dazu beiträgt, ihre Bedürfnisse nach sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit zu befriedigen. Ein positiver Einfluß auf die abhängige Variable wäre daher plausibel.

Weitere unabhängige Variablen sind das *Steuerbelastungsgefühl* sowie die *Einstellung zur Effizienz* staatlicher Güterbereitstellung. Wahrscheinlich ist, daß Befragte, die sich im Vergleich zu anderen hoch besteuert fühlen, geringere Nachfragepräferenzen bekunden als andere Personen, die den von ihnen zu tragenden Anteil an der staatlichen Finanzierungsmasse für durchschnittlich oder sogar für zu niedrig einschätzen. Ein ebenfalls negativer Einfluß auf die abhängige Variable wäre dann festzustellen, wenn diejenigen Befragten, die die staatliche Güterbereitstellung für ineffizient halten, weniger Mehrausgabenwünsche äußern als andere. Ursächlich könnte hier ein unterdurchschnittliches Vertrauen in den staatlichen Allokationsmechanismus sein.

Im folgenden werden die Variablen des Ausgangsmodells und ihre Ausprägungen nochmals vorgestellt.

Da es sich hier um eine multivariate Analyse mit einer qualitativen abhängigen Variablen handelt, wurden die Daten mit Hilfe des Programmpakets GLIM (Generalized Linear Models) ausgewertet. Dieses Programmpaket basiert auf der von Nelder und Wedderburn entwickelten Verallgemeinerung der gebräuchlichen linearen Modelle (wie z.B. der Regressionsanalyse), in deren Rahmen auch Variablen berücksichtigt werden können, für die nur ordinal oder nominal skalierte Daten vorliegen (vgl. Nelder, J.A., Wederburn, R.W.M., 1972).

Zur Erklärung der Mehrausgabenwünsche durch die genannten unabhängigen Variablen wurde ein Logit-Modell verwendet mit der abhängigen Variablen

Tabelle 8: Das Ausgangsmodell

Variablen		Ausprägungen	
E	Einkommen (verfügbares Haushaltseinkommen)	E1	0-1999 DM
		E2	2000-2999 DM
		E3	3000-3999 DM
		E4	4000-9000 DM
A	Alter	A1	17-35 Jahre
		A2	36-60 Jahre
		A3	61-92 Jahre
R	Risikoaversion (Wichtigkeit des Bedürfnisses nach sicherem Arbeitsplatz, finanzieller Sicherheit, äußerer Sicherheit, sozialer Absicherung und Sicherung vor Verbrechen)	R1	0-3 der angegebenen Sicherheitsbedürfnisse als wichtig bezeichnet
		R2	4-5 der angegebenen Sicherheitsbedürfnisse als wichtig bezeichnet
S	Steuerbelastungsgefühl (Antwort auf Frage, ob zuviel oder nicht zuviel Steuern gezahlt werden)	S1	nicht zuviel Steuern
		S2	zuviel Steuern
EF	Einstellung zur Effizienz (Antwort auf Frage, ob Steuermittel für sieben ausgewählte Aufgabenbereiche richtig verwendet werden)	EF1	2-7mal Verwendung als richtig bezeichnet
		EF2	0-1mal Verwendung als richtig bezeichnet

X Zahl der Befragten mit Mehrausgabenwünschen für Wohnungs- und Städtebau in der Kombination E-A-R-S-EF

N Zahl der Befragten insgesamt in der Kombination E-A-R-S-EF

Tabelle 9: Devianzen der Einzeleffekte und des Ausgangsmodells

Modell	(1) Einbezogene Effekte	(2) Devianz	(3) Freiheitsgrad	(4) Effekt der Variablen	(5) Änderung der Devianz gegenüber Modell 1	(6) Freiheitsgrade	(7) erklärte Devianz in v.H.
1	GM+E+A +R+S+EF	73.89*	65	-	-	-	-
2	GM+A+R +S+EF	82.05	68	E	8.16	3	8.9
3	GM+E+R+ S+EF	74.01	67	A	0.12	2	0.1
4	GM+E+A +S+EF	74.27	66	R	0.38	1	0.4
5	GM+E+A +R+EF	74.37	66	S	0.48	1	0.5
6	GM+E+A +R+S	81.85	66	EF	7.96	1	8.6
7	GM	92.07	73	E+A+R +S+EF	18.18**	8	19.7

* Das Modell ist auf dem Niveau 0.05 signifikant.

** Dieser Wert ist größer als die Summe der für die Einzeleffekte berechneten Devianzänderungen, da diese jeweils nur die zusätzliche Wirkung einer Variablen indizieren.

$$\eta_i = \ln X_i / (N_i - X_i) \quad \text{für jede Kombination E-A-R-S-EF,} \\ i = 1, \dots, 74^4)$$

Die je Kombination E-A-R-S-EF prognostizierte Zahl der Mehrausgabenwünsche \hat{X}_i kann aus den geschätzten $\hat{\eta}_i$ über die Umkehrtransformation

$$\hat{X}_i = N_i \exp(\hat{\eta}_i) / (1 + \exp(\hat{\eta}_i))$$

berechnet werden (Arminger 1983, S. 51). Die Abweichungen der prognostizierten von den beobachteten Häufigkeiten werden durch die Devianz angegeben. Sie ist, sofern die erwarteten \hat{X}_i nur zufällig von den beobachteten X_i abweichen, χ^2 -verteilt (Arminger 1983, S. 54).

Die Tabelle 9 gibt die Devianzen, die zugehörigen Freiheitsgrade sowie die durch die einzelnen Effekte ausgelösten Devianzänderungen wieder.

In der ersten Zeile ist die Devianz des Ausgangsmodells (Spalte 2) eingetragen, wobei GM die Regressionskonstante darstellt. In den Zeilen 2 bis 6 finden sich Devianzen, die sich bei Eliminierung jeweils einer Variablen aus dem Modell ergeben. Zeile 7 gibt die Gesamtdevianz an. Spalte 5 enthält die Devianzänderungen gegenüber dem Ausgangsmodell, ausgelöst durch die einzelnen Variablen bzw. den gesamten Variablenblock E-A-R-S-EF (Zeile 7). Dividiert man diese Änderungen durch die Gesamtdevianz, so erhält man die Anteile erklärter Devianz (Spalte 7), in Analogie zu Anteilen erklärter Varianz (vgl. Arminger 1983, S. 54).

Zwar ist das Ausgangsmodell auf dem Niveau 0.05 signifikant, doch beträgt der durch die Variablen erklärte Anteil der Devianz nur 19.7 v.H.. Deutlich wird allerdings, daß das Einkommen und die Einstellung zur Effizienz staatlicher Güterbereitstellung die höchsten Anteile erklärter Devianz aufweisen. Dies spiegelt sich auch in der Signifikanz der Schätzwerte für die einzelnen Parameter wider (Tabelle 10).

Die Schätzwerte können folgendermaßen interpretiert werden: Da alle ersten Ausprägungen der Variablen gleich Null gesetzt sind, gibt der transformierte Wert der Regressionskonstante GM die Wahrscheinlichkeit an, daß eine Person

4) Es waren 96 Kombinationen möglich, von denen die Stichprobe jedoch nur 74 enthielt.

mit niedrigem Einkommen (E1) und einem Alter bis zu 35 Jahren (A1), die nicht risikoavers ist (R1), ihre Steuerbelastung für nicht zu hoch einschätzt (S1) und in unterdurchschnittlichem Maße Ineffizienz im Staatssektor wahrnimmt (EF1), für Mehrausgaben plädiert:

$$\frac{\hat{x}_1}{N_1} = \exp(GM) / (1 + \exp(GM)) = \exp(0.4792) / (1 + \exp(0.4792))$$

$$= 0.618$$

Tabelle 10: Schätzwerte der Parameter des Ausgangsmodells

Variable	Parameter	Schätzwert	Standardabweichung
	GM	0,4792	0,2293
Einkommen	E2	- 0,3426*	0,1756
	E3	0,0083	0,2248
	E4	- 0,5621**	0,2401
Alter	A2	- 0,0547	0,1654
	A3	- 0,0379	0,2091
Risikoaversion	R2	- 0,1303	0,2138
Steuerbelastungsgefühl	S2	0,1015	0,1472
Einstellung zur Effizienz	EF2	0,5259***	0,1898

* signifikant auf dem Niveau 0.10

** signifikant auf dem Niveau 0.05

*** signifikant auf dem Niveau 0.01

Die angeführten Schätzwerte geben nun an, ob sich die genannte Wahrscheinlichkeit erhöht oder verringert, wenn die Variablen die entsprechenden Ausprägungen annehmen. So nimmt sie zu, wenn überdurchschnittlich viele Ineffizienzen wahrgenommen werden. Dieses Ergebnis steht in krassem Widerspruch zu dem unter Plausibilitätsüberlegungen abgeleiteten Zusammenhang. Offensichtlich führt die Wahrnehmung von Ineffizienzen im Staatssektor nicht dazu, daß diesem das Vertrauen entzogen wird, was sich dann negativ in bezug auf die Mehrausgabenwünsche auswirken könnte. Unter Umständen ist das positive

Vorzeichen des Schätzkoeffizienten damit zu erklären, daß Ineffizienzen nach Meinung der Befragten durch Mehrausgaben zu kompensieren sind, um das staatliche Leistungsangebot auf dem für erforderlich gehaltenen Niveau zu halten bzw. dieses wieder anzupassen.

Weitere signifikante Einflüsse gingen von dem Einkommen aus. Hier zeigte sich, daß insbesondere Bezieher hoher Einkommen (ab 4.000 DM) geringere Präferenzen für öffentliche Ausgaben im Rahmen des Wohnungs- und Städtebaus bekunden. Hierauf ist in Teil IV.2 nochmals einzugehen.

2. Spezielle Determinanten

Nun wurde das Ausgangsmodell um Variablen erweitert, die eine mögliche Betroffenheit der Befragten vom Wohnungs- und Städtebau indizieren. Es zeigte sich jedoch, daß weder der Bezug von Wohngeld noch der Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein einen signifikanten Einfluß ausübten. Ebenfalls bekundeten Mieter einer Sozialwohnung keine vom Durchschnitt signifikant abweichenden Ausgabenwünsche.

Demgegenüber trugen die Variablen Wohnverhältnis, ob es sich bei dem Befragten also um einen Mieter oder Hauseigentümer handelte, und durchschnittliche Wohnfläche (je Person im Haushalt) zur Erklärung der Präferenzbekundung maßgeblich bei.

Darüber hinaus wurde in das modifizierte Modell eine spezielle Effizienz-Variablen aufgenommen, die sich ausschließlich auf die Effizienz im staatlichen Aufgabenbereich "Schaffung von neuem Wohnraum" bezog. Ebenso fand die Bildung der Befragten als unabhängige Variable Berücksichtigung. Da die Bildung eine bessere Erklärungskraft aufwies als das Einkommen, wurden dieses sowie die drei nicht signifikanten Variablen Alter, Risikoaversion und Steuerbelastungsgefühl aus dem Modell entfernt.

Die beste Ausprägung an die Daten bot das folgende Modell:

X Zahl der Befragten mit Mehrausgabenwünschen für Wohnungs- und Städtebau in der Kombination B-EF-EFS-WV-WF

Tabelle 11: Das modifizierte Modell

Variablen		Ausprägungen	
B	Bildung	B1	Volksschule / mittlere Reife
		B2	Fachoberschule / Abitur / Hochschulabschluß
EF	Einstellung zur Effizienz (Antwort auf Frage, ob Steuermittel für sieben ausgewählte Aufgabebereiche richtig verwendet werden)	EF1	2-7mal Verwendung als richtig bezeichnet
		EF2	0-1mal Verwendung als richtig bezeichnet
EFS	Einstellung zur speziellen Effizienz (Antwort auf Frage, ob Steuermittel für die Schaffung von neuem Wohnraum richtig verwendet werden)	EFS1	richtig verwendet
		EFS2	nicht richtig verwendet
WV	Wohnverhältnis	WV1	Mieter
		WV2	Eigenheimbesitzer
WF	durchschnittliche Wohnfläche je Person im Haushalt	WF1	0-40m ²
		WF2	>40m ²

N Zahl der Befragten insgesamt in der Kombination B-EF-EFS-WV-WF

Tabelle 12 enthält die Devianzen und die entsprechenden Änderungsgrößen.

Der Anteil erklärter Devianz beträgt 69,8 v.H.. An den Werten in Spalte 7 wird deutlich, daß die Wahrnehmung von "spezieller Ineffizienz" als unabhängige Variable die größte Erklärungskraft besitzt, gefolgt vom Wohnverhältnis und der Bildung. In Tabelle 13 finden sich die entsprechenden Schätzwerte für die einzelnen Parameter.

Während ein höheres Bildungsniveau einen negativen Einfluß auf die Mehraus-

Tabelle 12: Devianzen der Einzeleffekte und des modifizierten Modells

Modell	(1) Einbezogene Effekte	(2) Devianz	(3) Freiheitsgrade	(4) Effekt der Variablen	(5) Änderung der Devianz gegenüber Modell -1	(6) Freiheitsgrade	(7) erklärte Devianz in v.H.
1	GM + B + EF + EFS + WV + WF	20.11*	20	-	-	-	-
2	GM + EF + EFS + WV + WF	27.11	21	B	7.0	1	10.5
3	GM + B + EFS + WV + WF	25.85	21	EF	5.74	1	8.6
4	GM + B + EF + WV + WF	29.68	21	EFS	9.57	1	14.4
5	GM + B + EF + EFS + WF	28.11	21	WV	8.0	1	12.0
6	GM + B + EF + EFS + WV	24.48	21	WF	4.37	1	6.6
7	GM	66.54	25	B + EF + EFS + WV + WF	46.43	5	69.8

* Das Modell ist auf dem Niveau 0.05 signifikant.

gabenwünsche ausübt, bestätigt sich der bereits anhand des Ausgangsmodells festgestellte positive Zusammenhang zwischen wahrgenommener Ineffizienz und Ausgabenpräferenzen. Dies gilt insbesondere für die Wahrnehmung der Ineffizienz im Bereich "Schaffung von neuem Wohnraum".

Interessant sind die Koeffizienten der Variablen Wohnverhältnis und Wohnfläche. Es zeigt sich, daß Eigenheimbesitzer signifikant weniger Mehrausgabenwün

Tabelle 13: Schätzwerte der Parameter des modifizierten Modells

Variable	Parameter	Schätzwert	Standardabweichung
	GM	0.2913	0.1253
Bildung	B2	- 0.4245***	0.1603
Einstellung zur Effizienz (allgemein)	EF2	0.4858**	0.2061
Einstellung zur Effizienz (speziell)	EFS2	0.4494***	0.1456
Wohnverhältnis	WV2	- 0.4121***	0.1454
Wohnfläche	WF2	- 0.3226**	0.1540

** signifikant auf dem Niveau 0.05

*** signifikant auf dem Niveau 0.01

sche äußern als Mieter. Dies kann zum einen daran liegen, daß Mieter eher von staatlichen Maßnahmen im Rahmen des Wohnungs- und Städtebaus betroffen sein können. Zum anderen ist wahrscheinlich, daß Eigenheimbesitzer im Durchschnitt über ein höheres Einkommen verfügen, dessen negativer Einfluß auf die Ausgabenwünsche - zumindest was die oberste Einkommensgruppe (ab 4.000 DM) anbelangt - in Tabelle 10 bereits ersichtlich wurde. Auch die Variable Wohnfläche übt einen deutlichen Einfluß aus: Übersteigt die durchschnittliche Wohnfläche je Person im Haushalt 40 Quadratmeter, so fallen die Präferenzen für Mehrausgaben im Wohnungs- und Städtebau schwächer aus.

Es läßt sich also festhalten, daß das Vorliegen bestimmter "Betroffenheitsindikatoren" den erwarteten positiven Einfluß auf die Präferenzbekundung bewirkte. Dieses Ergebnis läßt sich jedoch nicht verallgemeinern, da sowohl der Bezug von Wohngeld als auch der Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein als auch das Wohnen in einer Sozialwohnung keine entsprechenden Ausgabenwünsche auslösten.

V. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Präferenzen für öffentliche Güterangebote wurden hinsichtlich der Wichtigkeit staatlicher Aufgabenbereiche und möglicher Ausgabenänderungen vorgestellt. Es zeigte sich, daß für den Umweltschutz am meisten Mehrausgabenwünsche geäußert wurden, wohingegen beim Straßenbau das Gegenteil der Fall war. Für einzelne öffentliche Aufgabenfelder wurden die Ergebnisse mit denjenigen einer früheren Untersuchung (1958) kontrastiert. Es stellte sich heraus, daß die Präferenzintensitäten teilweise gleich stark geblieben waren (z.B. Sozialausgaben), teilweise aber auch divergierten (z.B. Straßenbau).

Schwerpunkt der weiteren Überlegungen war die Analyse der Präferenzdeterminanten. Nachdem die These gruppenspezifischer Wahrnehmungsverzerrungen bestätigt werden konnte, wurde überprüft, ob die Befragten auch für diejenigen staatlichen Maßnahmen plädierten, die ihnen die größten Vorteile versprachen. Kam es in bezug auf die Maßnahmen, deren Bezeichnung den Adressaten der Leistungen direkt verriet, beinahe durchgängig zu entsprechenden vorteilsorientierten Forderungen, so war dies hinsichtlich des beispielhaft ausgewählten Funktionsbereichs Wohnungs- und Städtebau wesentlich weniger der Fall. Hier waren neben den die Betroffenheit indizierenden Variablen das Bildungsniveau und die wahrgenommene Ineffizienz des Staatssektors maßgebliche Determinanten.

Literaturverzeichnis

- (1) Arminger, Gerhard (1983),
Multivariate Analyse von abhängigen Variablen mit verallgemeinerten linearen Modellen, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 12, S. 49-64.

- (2) Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität Köln (1960),
Steuern und Staatsausgaben in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik, Köln, Opladen.
- (3) Gretschmann, Klaus, v. Oepen, Georg, und Mackscheidt, Klaus (1983),
Wachsende Disharmonien zwischen staatlichem Leistungsangebot und gesellschaftlicher Nachfrage, unveröffentlichte Forschungsstudie, Köln.
- (4) Hansmeyer, Karl-Heinrich, und Mackscheidt, Klaus (1977),
Finanzpsychologie, in: Neumark, Fritz (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Tübingen, S. 553-583.
- (5) Nelder, J.A., and Wedderburn, R.W.M. (1972),
Generalized Linear Models, in: Journal of the Royal Statistical Society, Vol. 135, S. 370-384.
- (6) Schmölders, Günter (1976),
Finanz- und Steuerpsychologie, Reinbek 1970
- (7) Siegel, Sidney (1976),
Nichtparametrische statistische Methoden, Frankfurt.

Summary

This paper presents individual preferences for 15 public spending areas gained from survey data. The results are compared with those of an empirical study from 1958. It is shown that only for certain public spending categories the preferences are unchanged.

Individuals' responses to questions about whether they want more government activities for special parts of the population demonstrate that the preferences are above average when the corresponding public measures affect the respondents.

But the empirical analysis of qualitative demand equations for the public spending category housing shows that not all respondents, who benefit from this government activity, favour additional expenditures on housing.

Staatliche Aufgabenplanung im Schatten der Haushaltskonsolidierung¹⁾

von

Eberhard Wille

I. Politischer Stellenwert versus Notwendigkeit öffentlicher Aufgabenplanung

Verglichen mit dem Planungsboom in der zweiten Hälfte der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre behandeln Wissenschaft und Praxis heute sowohl die ausgabenorientierte Budget- und Finanzplanung als auch die öffentliche Aufgabenplanung (weitgehend synonym: politische Planung, staatliche Programm- bzw. Zielplanung) arg stiefmütterlich. Diese Planungsmüdigkeit wurzelt weniger in den divergierenden ordnungspolitischen Konzeptionen bestimmter Parteien und Koalitionen als vielmehr in der ersten Erdölkrise und der mit ihr verbundenen Ressourcenknappheit. Daneben mögen enttäuschte, weil vielfach überzogene, Hoffnungen in die Planbarkeit gesellschaftlicher Entwicklungen eine Rolle spielen.

Mehrjährige Finanzpläne, programmatische Planungsansätze und analytische Entscheidungsverfahren, wie z.B. das Programmbudget und die Nutzen-Kosten-Analyse, sind umgekehrt auch keine Kinder jener Reformbestrebungen, wie sie in den Vereinigten Staaten in den sechziger Jahren und in der Bundesrepublik Anfang der siebziger Jahre existierten. Die Ursprünge dieser Planungsinstru-

1) Es handelt sich bei diesem Beitrag um die aktualisierte und erweiterte Fassung eines Referates, welches der Verfasser für den Workshop der Gesellschaft für Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung am 29./30. 11. 1984 in Bonn (Thema: "Einsatz der Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik") erstellte. Siehe Derlien, H.-U. 1985.

mente reichen, wie wir unten noch darlegen, durchweg weiter zurück. Die Reformpolitik griff diese Ansätze allerdings bereitwillig auf, akzentuierte sie stärker und propagierte sie mehr in der Öffentlichkeit.

Unbeschadet vom schwankenden Stellenwert, den Wissenschaft und Praxis dem Koordinationsinstrument "öffentliche Planung" in den vergangenen drei Jahrzehnten jeweils zumaßen, kann auf die öffentliche Planung im Prinzip nicht verzichtet werden, denn im öffentlichen Sektor existiert unabhängig von seinem Umfang keine grundsätzliche Alternative zu diesem Koordinationsinstrument (vgl. Wille, E. 1980a, S. 592 ff.). Die momentane Planungsüberdrüssigkeit und die damit einhergehende Vorliebe für retrospektives Handeln mögen als unmittelbare Reaktion auf die enttäuschenden Ergebnisse mehrjähriger öffentlicher Finanz- und Aufgabenplanungen verständlich erscheinen, sie beinhalten jedoch keine Hinweise, wie sich die Allokationspolitik im öffentlichen Sektor verbessern bzw. zielorientiert gestalten ließe. Wenn die öffentlichen Entscheidungseinheiten infolge Planungsagonie auf ihre Gestaltungsmöglichkeiten verzichten, so führt dies - von theoretischen Grenzfällen der Suboptimalität abgesehen - letztlich nur zu vermeidbaren Fehlallokationen. Planungsabstinenz stellt für öffentliche Entscheidungseinheiten unter normativen Aspekten kein probates Handlungskonzept dar.

Im Gegensatz zum Markt- und Preismechanismus schließt das Koordinationsinstrument "öffentliche Planung" per se keinen Mechanismus ein, der die Allokation im öffentlichen Sektor selbsttätig bestimmt und den öffentlichen Entscheidungseinheiten die Detailplanung erspart. Da aber auch im öffentlichen Sektor den knappen Ressourcen nahezu unbegrenzte Ansprüche in Form konkurrierender Aufgaben gegenüberstehen, muß auch im Zuge der öffentlichen Planung eine Selektion erfolgen. Das Selektionskriterium ist aber a priori noch nicht konkretisiert, d.h. der Allokationsmechanismus "*öffentliche Planung*" bleibt als solcher noch inhaltsleer. Insofern stehen die öffentlichen Entscheidungseinheiten vor der Aufgabe, diesen Koordinationsprozeß organisatorisch-institutionell zu verankern und in normativer Hinsicht mit analytischem und programmatischem Gehalt zu versehen.

Ebenso wie beim Koordinationsinstrument "öffentliche Planung" kann unter normativen Aspekten nicht mehr das "Ob", sondern nur noch das "Wie" einer mehr-

jährigen Finanz- und Aufgabenplanung zur Diskussion stehen. Die zahlreichen Mißerfolge und Fehlplanungen, die das Allokationsinstrument öffentliche Planung in der Vergangenheit vielerorts in Mißkredit brachten, sollten nicht darüber hinwegtäuschen, daß ohne mehrjährige Finanzplanung selbst die mittelfristige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen stets dem Zufall überlassen bliebe. Zudem würde ohne programmatische Vorstellungen die Koordination bzw. Selektion im öffentlichen Sektor weitgehend willkürlich erfolgen und analytischen Kriterien die Zielorientierung fehlen.

Unter diesem Aspekt bilden mehrjährige Finanzpläne und öffentliche Aufgabenplanung auf der einen und Ressourcenknappheit und Haushaltskonsolidierung auf der anderen Seite in der Sache keine diametralen Gegensätze. Mehrjährige Planungen auf Ausgabenebene und programmatische Überlegungen gewinnen bei geringen Ausgabenzuwächsen sogar noch an Bedeutung, denn dann greift das Ausschlußprinzip unter den konkurrierenden Vorhaben wesentlich schärfer. Gerade im Rahmen der Haushaltskonsolidierung bedarf die Allokationspolitik im öffentlichen Sektor einer programmatischen Fundierung. Mit Hilfe des Ein- und Zweijahresbudgets sowie eines mehrjährigen Finanzplanes, der weitgehend zum prolongierten Jahreshaushalt degenerierte, lassen sich die anfallenden Koordinierungsprobleme nicht adäquat lösen.

II. Ursprung und Entwicklung öffentlicher Aufgabenplanung

Die Geschichte der öffentlichen Aufgabenplanung läßt sich kaum von der des Planning-Programming-Budgeting Systems (PPBS) trennen. Bei der Entwicklung von öffentlicher Planung und Budgetierung in den USA unterscheidet Allen Schick (1966, S. 243 ff.) drei Phasen, wobei das PPBS den Mittel- und Höhepunkt der dritten Phase bildet.

Nachdem der Budget and Accounting Act von 1921 durch eine einheitliche Haushaltsklassifikation einen *kontrollorientierten* Planungsabschnitt einleitete, folgte ab dem New Deal eine *managementorientierte* Phase. Die managementorientierte Phase erstreckte sich bis kurz nach dem zweiten Weltkrieg und umfaßte auch das von der Hoover Kommission (1949) vorgeschlagene Performance Budget. Das Performance Budget rückte die Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der öffentlichen

Tätigkeit in den Mittelpunkt und suchte dabei zunächst nach Methoden, die eine Messung des öffentlichen Angebotes bzw. der öffentlichen Kapazitäten erlauben. Anschließend prüfte man, u.a. mit Verfahren, die der betriebswirtschaftlichen Kostenstellenrechnung entsprechen, in welchem Verhältnis diese öffentliche Produktion zum finanziellen Aufwand steht. An die managementorientierte Phase schloß sich ab etwa 1960 eine sog. *planungsorientierte* an, die weitgehend vom PPBS und vom Programmbudget geprägt wurde.

Die theoretischen Grundzüge des PPBS entstanden ab Beginn der 50er Jahre innerhalb der RAND-Corporation, einer Art "Denkfabrik" des Pentagon; als geistige Väter gelten vor allem David Novick (1954), Charles J. Hitch und Roland N. McKean (1960). Das PPBS wurde 1961 auf Initiative McNamaras im US-Verteidigungsministerium und im August 1965 auf Anweisung von Präsident Johnson in der gesamten Bundesregierung und -verwaltung verpflichtend eingeführt.

Über die Intention und die Grundstruktur dieses Planungskonzeptes informieren bereits seine vier begrifflichen Elemente: Im Rahmen des "*Planning*" möchte man die Ziele staatlichen Handelns herausarbeiten und möglichst zu "objectives", d.h. konkretisierten und prüfbareren Zielen, operationalisieren. Im Gegensatz zum wesentlich weiteren Begriff "Planung" erstreckt sich das "Planning" lediglich auf die Zielbildung. Beim "*Programming*" versuchen die Planträger jene Maßnahmen zu ermitteln, mit denen sie diese konkretisierten Ziele am besten realisieren können. Nach Abschluß der Maßnahmenplanung, die sich nach Möglichkeit auf quantitative Analysen als Entscheidungshilfen (z.B. Nutzen-Kosten-Analysen) stützen soll, überträgt das "*Budgeting*" die beschlossenen Programme in Geldeinheiten und in die Systematik des Exekutivbudgets. Die Elemente Planning, Programming und Budgeting beinhalten außer der "objective-orientation" für sich gesehen kaum neue oder gar revolutionäre Ideen. Sie stellen aber im Rahmen des PPBS keine isoliert aufeinanderfolgenden Planungsschritte dar, sondern stehen untereinander inhaltlich und organisatorisch in so vielfältigen Beziehungen, daß sie integrale Bestandteile eines ganzheitlichen Planungskonzeptes, also eines *Systems*, bilden. Indem das PPBS die Koppelung zwischen seinen Elementen explizit betont, macht es den *integrativen Planungsaspekt* neben seiner spezifischen Zielorientierung ("planning orientation" bedeutet hier primär ziel- und weniger planungsorientiert) zu seinem Hauptmerkmal und zentralen Anliegen.

Im Programmbudget dokumentiert sich die *programmatische Zielorientierung* des PPBS. David Novick (1970, S. 157) erblickt in der Programmbudgetierung sogar eine "umwälzende Neuerung" im Rahmen des PPBS. Die herkömmlichen Budgetierungsverfahren gliedern nur nach administrativen Kategorien (Ministerialprinzip), höchstens noch nach Ausgaben unter funktionalen Aspekten (sog. Funktionenplan in der Bundesrepublik Deutschland) und orientieren sich somit lediglich an Inputgrößen. Die traditionelle Budgetierung fragt danach, wer welche Ausgaben für bestimmte Aufgabenbereiche tätigt. Beim Programmbudget interessiert darüber hinaus, zu welchem öffentlichen Produkt bzw. Angebot die investierten Mittel führen und welche konkreten Ziele sie verwirklichen. Die Programmbudgetierung erfaßt nicht nur die finanziellen Ressourcen, die in den Allokationsprozeß im öffentlichen Sektor eingehen, sondern versucht auch, das Ergebnis dieses Transformationsprozesses transparent zu machen.

Wegen den engen Wechselbeziehungen, die zwischen Programmbudget bzw. Programmplanung und PPBS bestehen, werden beide Begriffe häufig synonym gebraucht. Eine solche Terminologie, die inhaltlich nicht zwischen Programmbudget und PPBS trennt, erscheint uns jedoch nicht sinnvoll. Das Programmbudget bildet mit seiner programmatischen Zielorientierung zwar einen integralen Bestandteil des PPBS - und neben dem integrativen Planungsaspekt ein konstitutives Merkmal des PPBS -, diese Beziehung läßt sich aber nicht umkehren. Die Programmbudgetierung ist nicht zwangsläufig an das PPBS oder an irgendein anderes integriertes Planungssystem gebunden, d.h. ein Programmbudget kann auch dann vorliegen, wenn die Planung außer der Verbindung von Zielorientierung und Budgetierung kaum integrative Aspekte beinhaltet. Ob ein solches, weitgehend isoliert erstelltes, Programmbudget die ihm zugeordneten Aufgaben zu erfüllen vermag, bleibt damit allerdings offen. Das Programmbudget setzt formal weder einen mehrjährigen Planungshorizont voraus, noch einen normierten Planungsablauf oder bestimmte Pflichtdokumente (wie z.B. Programmstrukturen, Programm-Memoranden und analytische Spezialstudien), in denen sich das PPBS in der US-Bundesverwaltung manifestierte. Insofern stimmen wir Allen Schick zu, der im Programmbudget nur ein Element des PPBS sieht und nicht "the whole story" (1971, S. 91).

Die Trennung von Programmplanung und PPBS besitzt auch den "arbeitstechnischen" Vorzug, sich auf Probleme einer programmatischen Zielorientierung öf-

fentlicher Planung und Budgetierung konzentrieren zu können. So klammern wir im folgenden Fragen der Planungsorganisation (z.B. im intra- und interministeriellen Bereich sowie im föderativen Staat) und solche der Integration, die über die Verbindung von programmatischer Zielorientierung und Budgetierung hinausgehen (z.B. Abstimmung der Aufgabenplanung mit einer umfassenden Ressourcenplanung oder mit der konjunkturpolitischen Steuerung), aus. Dies bedeutet allerdings nicht, daß wir die Bedeutung dieser Planungsaspekte gering schätzen; wir halten sie vielmehr für mindestens ebenso wichtig wie eine zielorientierte Ausrichtung der öffentlichen Planung (vgl. Wille, E. 1977, S. 427 ff.). Wie jedoch zahlreiche Beiträge aus der Sozialindikatorenforschung belegen (siehe z.B. OECD 1976 sowie Zapf, W. und Glatzer, W. 1984), läßt sich die Zielorientierung öffentlichen Handels durchaus untersuchen, ohne gleichzeitig die Organisation und Integration öffentlicher Planung zu thematisieren. Bei Interpretation und Würdigung der jeweiligen Ergebnisse sollte man dann allerdings die Implikationen einer solchen Arbeitsteilung beachten.

III. Zum Anliegen öffentlicher Aufgabenplanung

Die ausgabenorientierte Budget- und Finanzplanung kann den staatlichen Entscheidungseinheiten u.a. dazu dienen, Transparenz über den zukünftigen Entscheidungsspielraum zu gewinnen und damit auch die öffentlichen Finanzen mehrjährig zu konsolidieren. Als monetäre Inputplanungen vermögen diese Planungen aber keine Schwerpunkte und Prioritäten zu setzen, welche programmatischen Ansprüchen genügen, bzw. wohlfahrtsrelevante Ziele anvisieren. Um Aussagen über den konkreten Inhalt dieses Transformationsprozesses zu gewinnen, unterscheiden wir im Rahmen eines hierarchischen Ziel-Mittel-Schemas²⁾ mehrere Output- bzw. Inputebenen, wobei der *Zielcharakter* einerseits und die *Operationalität* bzw. Prüfbarkeit andererseits die entscheidenden Kriterien für Auswahl bzw. Formulierung und Einstufung der jeweiligen Indikatoren bilden.

2) Siehe **Abbildung 1** sowie zu ähnlichen Ziel-Mittel-Klassifikationen Henke, K.-D. 1977, S. 38 ff.; Leipert, Ch. 1978, S. 102 ff.; Wille, E. 1980a, S. 605 ff. und 1985, S. 31 ff.; Reding, K. 1981, S. 36 ff.

Dieses Schema dient uns hier lediglich dazu, den Zielcharakter der einzelnen Ebenen in einem hierarchischen Strukturgefüge zu bestimmen. Es soll nicht den Eindruck erwecken, als reiche die Existenz der Indikatoren einer bestimmten Ziel-Mittel-Ebene in instrumentaler Hinsicht aus, um bestimmte Werte auf der hierarchisch unmittelbar höheren Ebene zu verwirklichen. Das öffentliche Angebot stellt in vielen Fällen lediglich eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für die Zielrealisierung dar, denn diese hängt auch von konformen Handlungen bzw. entsprechenden Eigenleistungen der privaten Wirtschaftssubjekte ab. Der Outputindikator resultiert dann als "joint product" aus einer Kombination zwischen öffentlichem Angebot und privater Nutzung bzw. Beteiligung.

Die *Ausgaben*, die als monetäre Inputs in das Allokationssystem eingehen, befinden sich auf der *untersten Ebene* unserer Ziel-Mittel-Hierarchie, denn es bleibt auf dieser Stufe im Prinzip noch völlig offen, welche sachlichen und personellen Kapazitäten (z.B. Krankenhäuser, Verbandstoffe, Röntgengeräte, Ärzte, Krankenschwestern) die öffentlichen Planträger mit Hilfe dieser budgetären Ausgaben am Markt erwerben. Zudem läßt sich den nominellen Ausgabenplafonds nicht entnehmen, inwieweit sie zu einer Erhöhung der physischen Produktionsmittel führen oder sich teilweise in steigenden Preisen verlieren.

Wenn wir den Weg der budgetären Ausgaben als schrittweise Transformation in Richtung der wohlfahrtsrelevanten Ziele verfolgen, so beschaffen sich die öffentlichen Instanzen mit den monetären Inputs am Markt sachliche und personelle Kapazitäten, um mit diesen physischen Produktionsmitteln das öffentliche Produkt bzw. Angebot zu erstellen. Zu diesen Käufen am Markt können "*intrastaatliche*" bzw. "*betriebsinterne*" *Produktionsprozesse* hinzutreten, die zwar im produktionstechnischen Sinne "Outputs" hervorbringen, aber noch kein konsumierbares öffentliches Produkt erzeugen, sondern erst die dazu notwendigen Produktionsmittel. Zu diesen "intrastaatlichen" bzw. "betriebsinternen" Outputs gehören neben selbst erstellten Anlagen u.a. Verwaltungsleistungen, die im Vorfeld des nachfolgenden Produktionsprozesses liegen oder diesen begleiten, wie z.B. Registraturarbeiten, Anfertigung von Krankenberichten und Überweisungsaufträgen. Diese Transformationsprozesse führen aus der Sicht unseres Ziel-Mittel-Schemas noch zu keinem konsumierbaren Angebot, sondern erst zu physischen Produktionsmitteln, die ebenso auf der Inputebene rangieren wie andere Faktorinputs bzw. Ausstattungsindikatoren, so z.B. Zahl und Ausbildung der Ärzte und des Pflegeperso-

Abbildung 1: Zum Verhältnis zwischen Ressourceninputs und staatlichen Ausgaben

Mittelsebene		Ziel- Mittelverhältnis im Rahmen des Allokationssystems	programmatische Position im Wohlfahrtssystem	Indikatortyp	Selektionskriterien und Kriterien ökonomischer Kontrolle
Outputebenen	Goals ----->		allgemeine Ziele bzw. wohlfahrtsrelevante Lebensbereiche	nicht zu konkretisieren	allgemeine Wohlfahrtsrelevanz: <u>Goals</u>
	gesellschaftliche Leitbilder ----->		allgemeine Charakterisierung der Ziele innerhalb der Lebensbereiche		Objectives (nicht zu konkretisieren)
Intermediäre Outputebenen	Impact Objectives ----->		konkretisierte operationale Wirkungsziele	Resultatindikatoren auf individueller Ebene	Effektivität (Wirksamkeit): <u>Impact Objectives</u> Input bzw.
	Output Objectives ----->		konkretisierte operationale Ausbringungsziele	Nutzungsindikatoren	Output <u>Objectives</u> Input
	quasi-Objectives ----->		konkretisierbare Leistungen mit wechselndem Ziel-/Mittelcharakter	Erreichbarkeitsindikatoren	Effektivität (Wirksamkeit): <u>Objectives</u> Input
	öffentliche Produkte ----->		(noch) nicht konsumiertes öffentliches Angebot	Angebots- bzw. Leistungsindikatoren	finanzielle Effizienz: <u>physischer Output</u> monetärer Input (Ausgaben)
	Produktionsmittel ----->	intra-staatliche Produktion Käufe am Faktor-markt		intrastaatliche Outputs als Produktionsmittel	physische Inputindikatoren (intrastaatliche Outputindikatoren)
Inputebenen	Ausgaben ----->		sachliche und personelle Kapazitäten bzw. Inputs	physische Input- oder Ausstattungsindikatoren	finanzielle Input-Effizienz: <u>Produktionsmittel</u> Ausgaben
			monetäre Inputs	monetäre Inputindikatoren	juristische Ordnungsmäßigkeit
Zielebene					

Störgrößen	Beispiele		Budgetkonzepte und Planungsinstrumente
	Gesundheitswesen	Verkehrswesen	
Fehleinschätzung der Präferenzen der Konsumenten (nicht prüfbar zu formulieren)	Steigerung des Gesundheitszustandes	Sicherheit im Verkehr, Reduzierung negativer Verkehrsfolgen	National Goals Analysis, heuristische Problemlösungsmethoden
	moderne Gesundheitsvorsorge, gezielte Rehabilitation, bedarfsgerechtes Angebot an stationären Leistungen	sichere Verkehrswege, zumutbarer Zugang zum Verkehr, stadtgerechter und umweltfreundlicher Verkehr	
fehlender Zielbezug der Maßnahmen, mangelnder Zielerreichungsgrad derselben, u.a. auch infolge unzureichender Qualität der öffentlichen Produkte	erhöhte Früherkennung bei therapierbaren Krankheiten, niedrigere Sterberaten, schnellere Rekonvaleszenzen; alle in absoluten Zahlen oder in Prozent	verkürzte Pendelzeiten, verringerte Unfallhäufigkeiten, Reduktion von Verkehrstoten u. -verletzten; jeweils in absoluten Einheiten oder in Prozent	Programmbudget; Programmstrukturen, soziale Indikatoren als Ansatzpunkte einer Programmplanung
	Anzahl der Impfungen, diagnostischen Untersuchungen sowie ambulanten und stationären Behandlungen	Anzahl der Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel, Nutzungshäufigkeit der Straßen	
fehlender Zielbezug, mangelnde Nachfrage	Entfernung bis zum nächsten Arzt, Differenz zwischen Eintritt eines Notfalles u. möglicher Behandlung; jeweils in Zeiteinheiten	Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln, Erreichbarkeit zentraler Einrichtungen; jeweils in Zeiteinheiten	
ineffiziente Produktion: technisch bedingt, fehlende Motivation, Preisstruktureffekt	Angebot an Impfungen, diagnostischen Untersuchungen sowie ambulanten und stationären Behandlungen	Angebot an (benutzbaren) neuen und ausgebesserten Straßen	Performance Budget, Kosten- bzw. Ausgabestellenrechnung
	selbsterstellte Anlagen, Krankenhausaufnahme, allgemeine Verwaltungstätigkeit	selbsterstellte Anlagen, Ausstellen von Dienstabweisungen, Anfertigung von Leistungsverzeichnissen	
unwirtschaftlicher Einsatz der monetären Mittel, Inflation	Krankenhäuser, Röntengeräte, Ärzte, Krankenschwestern, Arzneimittel	neue Straßenkilometer, Verkehrsampeln, Polizisten	
Zwiderhandlungen beim Vollzug, strafbare Verfehlungen	Ausgaben für Gesundheitswesen im Sinne des Funktionalbudgets	Ausgaben für Verkehrswesen im Sinne des Funktionalbudgets	Einjahres- und Zweijahresbudget, Nationalbudget, mehrjähriger (ausgabenorientierter) Finanzplan

nals, Planbetten und andere sächliche Ausstattung sowie Qualität des Services usw.

Das fertiggestellte öffentliche Produkt bildet in unserer Ziel-Mittel-Hierarchie die unterste Ebene, die unter Angebotsaspekten einen *gewissen Outputcharakter* besitzt. Die Existenz eines noch nicht konsumierten öffentlichen Angebots sichert aber noch nicht zwangsläufig seine Nutzung oder gar seine positive Wirkung auf die Gesundheit und vermag insofern noch keine Wohlfahrtssteigerung zu garantieren. Der Outputcharakter nimmt grundsätzlich zu, wenn die Wirtschaftssubjekte von dem öffentlichen Angebot Gebrauch machen und durch diese Nutzung des Gutes die Ebene der *Ausbringungsziele* ("output objectives") erreicht wird. Bei den meisten Gütern, die der Markt- und Preismechanismus im privaten Wirtschaftssektor koordiniert, kann sich die Wohlfahrtsanalyse mit dieser Stufe begnügen, denn die Konsumenten äußern mit ihrer Nachfrage am Markt ihre Präferenzen für die entsprechenden Güter. Sofern man die Präferenzen der Nachfrager respektiert, dokumentiert die Zahlungsbereitschaft des Käufers zugleich die Wohlfahrtsrelevanz der betreffenden Leistung. Dieses Outputkonzept, das auf die Ausbringungsziele bzw. Nutzungsindikatoren abstellt und die Frage nach der Wirkung eines Gutes ausklammert, greift jedoch in der Regel bei öffentlichen Gütern nicht, da diese keine Marktpreise besitzen, die über die Präferenzen der Konsumenten Aufschluß geben.

Bei den meisten öffentlichen Gütern vermögen Ausbringungs- bzw. Nutzungsindikatoren weder hinreichend über die Zahlungsbereitschaft bzw. Wertschätzung der Konsumenten zu informieren, noch eindeutige Hinweise über die erzielten Wohlfahrtseffekte zu liefern. Wenn z.B. der Umfang der eingenommenen Medikamente, die Inanspruchnahme medizinisch-technischer Leistungen und die Zahl der Patienten oder Belegtage in den Krankenhäusern zunehmen, so sichert diese gestiegene Nutzung von Gesundheitsleistungen noch nicht per se positive Wohlfahrtseffekte. Die betreffenden Maßnahmen können auch wirkungslos bleiben und im Extremfall den Gesundheitsstatus der Behandelten sogar noch verschlechtern. Angesichts dieser beschränkten Aussagefähigkeit von Ausbringungsindikatoren liegt der Versuch nahe, die Wohlfahrtseffekte von Gesundheitsleistungen, gleichsam "in einer Flucht nach vorne", auf der Wirkungsebene zu bestimmen. Auf dieser Ebene sollen die *Wirkungsziele* ("impact objectives", "target variables", "final outputs"), die in operationaler und prüfbarer Form z.B.

Mütter- und Säuglingssterblichkeiten bei der Geburt, Dauer von Rekonvaleszenzen und Früherkennungen bei Krankheiten abbilden, als "Resultatindikatoren auf individueller Ebene" (Leipert, Ch. 1978, S. 104) die Wohlfahrtseffekte von Gesundheitsleistungen widerspiegeln.

Wie Abbildung. 1 illustriert, rangieren die Wirkungsziele in unserer Ziel-Mittel-Hierarchie zwischen den "intermediären Outputebenen", denen im Verhältnis zu den "impact objectives" nur Inputcharakter zukommt, und den beiden ganz oben postierten Zielebenen der *gesellschaftlichen Leitbilder* und der *wohlfahrtsrelevanten Lebensbereiche* ("goals", "general values"). Im Vergleich zu diesen beiden höheren Outputebenen besitzen die Wirkungsziele zwar nur Mittelcharakter, aber sie bilden in deduktiver Hinsicht die erste Ebene der Zielhierarchie, die operationale Outputindikatoren erfaßt und infolgedessen auch eine Prüfbarkeit erlaubt. Im Gegensatz dazu entziehen sich sowohl die "goals", die lediglich in abstrakter Form ("Verbesserung der Gesundheit") wohlfahrtsrelevante Aufgabenbereiche enumerieren, als auch die darunter plazierten sog. Leitbilder, die inhaltlich ebenfalls unverbindlich bleiben, einer Operationalisierung und Prüfbarkeit. Da die Wirkungsindikatoren, induktiv betrachtet, jene konkretisierten und prüfbaren Outputs darstellen, die den ausgeprägtesten Zielcharakter aufweisen, stehen sie berechtigterweise im Mittelpunkt der empirisch orientierten Wohlfahrtsforschung.

Die *Erreichbarkeitsindikatoren* lassen sich a priori keiner Ebene unseres Ziel-Mittel-Schemas eindeutig zuordnen. Die entsprechende Ebene repräsentiert vielmehr ein spezielles, ebenso interessantes wie problembehaftetes Wohlfahrtskonzept. Das noch nicht genutzte öffentliche Angebot stellt normalerweise kein Ausbringungs- oder gar Wirkungsziel dar und vermag insofern nicht unmittelbar zur Wohlfahrtssteigerung beizutragen. Andererseits können die Wirtschaftssubjekte bereits die neu geschaffenen Zugangsmöglichkeiten zu bestimmten öffentlichen Leistungen oder ihre verbesserte Erreichbarkeit wie ein Endprodukt konsumieren.

Die OECD z.B. wertet die Nutzungs- bzw. Wahlmöglichkeit, die ein bestehendes Angebot eröffnet, sogar als "an element of well-being in itself" und hält die "accessibility to various services" für "as important as actual use" (1976, S. 19). Ob die Verbesserung der Erreichbarkeit auf der Ebene des noch nicht konsumierten

Angebots verbleibt oder den Rang eines "impact objective" erreicht, hängt im konkreten Fall von der Wahrnehmung und den Präferenzen der potentiellen Nachfrager ab. Diese können das Angebot sowohl ignorieren oder als überflüssig ansehen als auch in Form einer Option schätzen. Unbeschadet seiner theoretischen Berechtigung läuft das Erreichbarkeits-Konzept vor allem bei sehr extensiver Interpretation Gefahr, als Alibi für staatliche Fehlplanungen oder für ein öffentliches Angebot zu dienen, das den Präferenzen der Bürger zuwiderläuft (siehe ausführlicher Wille, E. 1980b, S. 143 ff.).

IV. Entwicklung der Staatsverschuldung und Konsolidierungsbedarf

Die Entwicklung der Staatsverschuldung (hier synonym mit "öffentlicher Verschuldung") verlief in der Bundesrepublik Deutschland seit Beginn der sechziger Jahre keineswegs kontinuierlich, vielmehr löste die erste Erdölkrise einen "schon atemberaubenden" Anstieg von Schuldenstand und Nettokreditaufnahme aus (vgl. auch Irmeler, H. 1980, S.132 und Duwendag, D. 1983b, S. 117). Während der Schuldenstand im Öffentlichen Gesamthaushalt³⁾ von 1963 bis 1973 um ca. 101 Mrd. DM zunahm, stieg er im anschließenden Jahrzehnt 1973 bis 1983 mit 504 Mrd. DM um fast das Fünffache (Tabelle 1). Die staatliche Nettokreditaufnahme, d.h. die Netto-Neuverschuldung während einer Periode, übertraf von 1962 bis 1973 in keinem Jahr 15,5 Mrd. DM, und lag ab 1975 nie mehr unter 31 Mrd. DM und ab 1978 sogar nicht mehr unter 40 Mrd. DM.

Die staatliche Neuverschuldung geht in der Regel auf einen negativen Finanzierungssaldo der betreffenden öffentlichen Haushalte zurück. Sie bildet jenen Teil des Haushaltsdefizits, der durch Nettokreditaufnahme finanziert wird und den Schuldenstand erhöht³⁾. Der Durchschnitt der Anteile des Finanzierungssaldos an den öffentlichen Ausgaben betrug im Öffentlichen Gesamthaushalt von 1963 bis 1973 knapp 4,7 vH, und diese Kennziffer⁴⁾ kletterte anschließend zwischen

*) Für die hilfsbereite und zügige Bereitstellung der Daten, auf denen die folgenden Tabellen überwiegend aufbauen, möchte ich hiermit Herrn Dr. Neuthinger vom Bundesministerium der Finanzen sehr herzlich danken.

3) Übersteigt der Umfang der Nettokreditaufnahme den entsprechenden negativen Finanzierungssaldo - was bei den Gemeinden häufiger vorkam (siehe Tabelle 2) - so könnte man von Verschuldung "auf Vorrat" sprechen.

4) Da der Finanzierungssaldo keine Teilmenge der Ausgaben bildet, handelt es sich hier nicht um echte Quoten.

Tabelle 1: Schuldenstand, Finanzierungssaldo, Steuerfinanzierungsquote und Nettokreditaufnahme für den Öffentlichen Gesamthaushalt¹⁾

Jahr	Schuldenstand ²⁾		Finanzierungssaldo		Steuerfinanzierungsquote ⁵⁾	Nettokreditaufnahme	
	Mrd. DM	Wachstumsrate ³⁾	Mrd. DM	Anteil ⁴⁾		Mrd. DM	Anteil ⁶⁾
1962	59,98	-	- 1,80	1,7	81,4	2,16	2,0
1963	66,69	11,2	- 5,29	4,5	78,8	5,42	4,7
1964	73,11	9,6	- 5,56	4,4	78,7	5,40	4,2
1965	82,98	13,5	- 9,37	6,7	76,2	6,92	5,0
1966	92,29	11,2	- 7,66	5,3	77,7	5,82	4,0
1967	107,18	16,1	- 12,11	7,9	74,8	12,96	8,4
1968	115,87	8,1	- 7,38	4,6	76,8	10,71	6,7
1969	116,14	0,2	+ 2,45	+ 1,4	83,4	2,46	1,4
1970	125,89	8,4	- 8,09	4,1	78,5	6,49	3,3
1971	140,40	11,5	- 15,61	6,9	76,1	13,93	6,2
1972	156,06	11,2	- 13,09	5,2	78,1	15,38	6,1
1973	167,75	7,5	- 8,82	3,1	80,2	11,40	4,1
1974	192,38	14,7	- 27,26	8,6	75,3	22,46	7,1
1975	256,39	33,3	- 63,85	17,7	67,1	53,63	14,9
1976	296,65	15,7	- 48,03	12,7	71,0	46,75	12,4
1977	328,48	10,7	- 31,18	7,9	75,7	31,69	8,0
1978	370,81	12,9	- 39,62	9,1	73,6	40,65	9,4
1979	413,94	11,6	- 46,57	9,9	72,9	43,44	9,2
1980	468,61	13,2	- 57,07	11,2	71,7	53,76	10,6
1981	545,62	16,4	- 75,65	14,0	68,3	69,56	12,8
1982	614,82	12,7	- 69,94	12,5	67,4	68,60	12,2
1983	671,71	9,3	- 55,04	9,7	69,6	56,16	9,9
1984	717,52	6,8	- 46,18	7,9	71,1	49,83	8,5

- 1) Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, EG-Anteile, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände in der Abgrenzung der Finanzstatistik. Rechnungsergebnisse; für die Länder jedoch für 1984 und für die Gemeinden ab 1983 Ergebnisse der Vierteljahresstatistik. Die Ergebnisse der Vierteljahresstatistik sind einschließlich der Sonderrechnungen der Länder sowie zuzüglich der nicht mehr erfaßten Krankenhäuser der Länder und Gemeinden ausgewiesen; mit dem Vorjahr nur bedingt vergleichbar.
- 2) Die Zahlen zum Schuldenstand beziehen sich auf Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, Auftragsfinanzierung ÖffA, Länder und Gemeinden einschließlich der Verschuldung der kommunalen Zweckverbände (ab 1975) und der kommunalen Krankenhäuser. Ab 1983 einschließlich der Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfeabgabe. Ohne Verschuldung der Haushalte untereinander.
- 3) Veränderung des Schuldenstandes gegenüber dem Vorjahr in vH.
- 4) Finanzierungssaldo in vH der öffentlichen Ausgaben.
- 5) Steuereinnahmen in vH der öffentlichen Ausgaben.
- 6) Nettokreditaufnahme in vH der öffentlichen Ausgaben.
- 7) Vorläufiges Ergebnis.

Quelle: Zusammengestellt und errechnet aus Unterlagen, die uns das *Bundesministerium der Finanzen* freundlicherweise zur Verfügung stellte sowie aus: *Deutsche Bundesbank*, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 37. Jg. Nr. 7 (Juli 1985), Tabelle VII.7 (S. 63*) und *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Chancen für einen langen Aufschwung, Jahresgutachten 1984/85, Stuttgart, Mainz 1984 Tabelle 35*. Teile der Tabelle sind auch enthalten in: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1984/85, a. a. O., Tabelle 33*.

1974 und 1984 auf 11,0 vH. Analog hierzu sank der Durchschnitt der sog. Steuerfinanzierungsquoten, d.h. der Anteile der Steuereinnahmen an den öffentlichen Ausgaben, von 78,1 vH im Zeitraum 1963 bis 1973 auf 71,2 vH in der Periode 1974 bis 1984. Der Durchschnitt der Anteile von Steuereinnahmen und Finanzierungssaldo, d.h. die Summe der Durchschnitte dieser beiden Kennziffern, blieb in den betreffenden Zeitabschnitten mit 82 bis 83 vH bemerkenswert konstant, aber es erfolgte bei der Finanzierung öffentlicher Ausgaben eine deutliche Substitution des Steueranteils durch eine relative Ausdehnung des Finanzierungssaldos und damit der Nettokreditaufnahme.

Diese Entwicklung verlief auf den einzelnen *öffentlichen Ebenen* sehr unterschiedlich, d.h. sie zeigt sich am ausgeprägtesten beim Bund und am schwächsten bei den Gemeinden. Gegenüber dem Zeitabschnitt 1963 bis 1973 stieg der Durchschnitt der Anteile des Finanzierungssaldos an den jeweiligen öffentlichen Ausgaben in der Periode 1974 bis 1984 beim Bund von 2,9 vH auf 14,2 vH und bei den Ländern von 3,4 vH auf 9,2 vH, während diese Kennziffer bei den Gemeinden von 7,5 vH auf 3,9 vH abnahm (Tabelle 2). Entsprechend nahm der Anteil der Nettokreditaufnahme des Bundes an der gesamten Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften, der zwar in den sechziger Jahren von Jahr zu Jahr erheblich schwankte, aber noch im Zeitraum 1970 bis 1973 bei 10,2 vH bis 25,6 vH lag, ab 1975 auf über 50 vH zu und fiel anschließend bis 1984 nicht mehr unter diese Marke (Tabelle 3). Im Gegensatz dazu ging der Anteil der Nettokreditaufnahme der Gemeinden, der bis 1973 überwiegend mehr als 50 vH betrug, stark zurück und lag nach 1975 zumeist unter 10 vH. Der entsprechende Anteil der Länder variierte im Betrachtungszeitraum vergleichsweise am wenigsten und läßt auch keine eindeutige Tendenz erkennen.

Bei einer wirtschaftspolitischen Beurteilung dieses sprunghaften Anstiegs von Schuldenstand und Nettokreditaufnahme gilt es zunächst zu berücksichtigen, daß die staatliche Kreditaufnahme neben den Steuern und anderen Einnahmenarten ein alternatives Mittel zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben darstellt und per se weder grundsätzliche Zustimmung noch kategorische Ablehnung verdient (vgl. Ehrlicher, W. 1979, S. 394 und Krupp, H.-J. 1980, S. 142). Die relativen Vorzüge und Nachteile der Staatsverschuldung lassen sich nur im Hinblick auf gesamtwirtschaftliche Ziele sowie unter Berücksichtigung der jeweiligen wirtschaftlichen Lage sachgerecht diskutieren. In konjunkturellen Rezessions-

phasen mit weithin unausgelasteten Kapazitäten vermag die öffentliche Verschuldung im Vergleich zur alternativen Steuerfinanzierung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu steigern und damit Einkommen und Beschäftigung zu erhöhen. Bei anders gelagerten wirtschaftlichen Konstellationen kann die staatliche Kreditfinanzierung über ein "Crowding-out" von privaten Investitionen zu einem geringeren volkswirtschaftlichen Kapitalstock führen und so reale Wachstums- und Einkommenseinbußen verursachen. Diese realen Wachstumsverluste bilden nach dem "Aggregate Investment Approach", dem sog. Wachstumsansatz im Rahmen der intergenerativen bzw. intertemporalen Lastkonzepte, die Last der öffentlichen Verschuldung im Vergleich zur alternativen Steuerfinanzierung bei gegebenen staatlichen Ausgaben und ausgelasteten Produktionsfaktoren (vgl. Gandenberger, O. 1980, S. 489 f.). Wie wir noch zeigen (unter V.), setzt das "pay-as-you-use"-Prinzip demgegenüber auf der Ausgabenseite der öffentlichen Budgets an und beinhaltet üblicherweise auch einen anderen Lastbegriff.

Die höchst unterschiedlichen Wirkungen, die von der Staatsverschuldung je nach unterstellter Wirtschaftslage auf die gesamtwirtschaftlichen Ziele ausgehen, mögen ihre ambivalente Bewertung erklären, die sie bis heute sowohl in theoretischen Modellen (siehe u.a. Gandenberger, O. 1981, S. 31 f., Koetz, A. G. 1983, S. 34 ff. sowie Wille, E. und Kronenberger, S. 1984b, S. 615 ff.) als auch in konkreten wirtschaftlichen Situationen erfährt (vgl. Wille, E. 1984a, S. 301 ff.).

Die öffentliche Verschuldung wurzelte in der Vergangenheit zwar häufig in konjunkturpolitischen Erfordernissen, die empirische Entwicklung der staatlichen Nettokreditaufnahme zeigt aber auch einen vom Konjunkturverlauf unabhängigen *Verschuldungssockel*, der auf "nicht- bzw. überkonjunkturelle Gründe für die Aufnahme von öffentlichem Kredit" hindeutet (Gandenberger, O. 1980, S. 483). Da die Nettokreditaufnahme im Öffentlichen Gesamthaushalt seit 1975 immer 30 Mrd. DM, mit Ausnahme von 1977 sogar stets 40 Mrd. DM, überstieg, benutzten die öffentlichen Planträger die Neuverschuldung in der Vergangenheit offensichtlich nicht nur zur kurzfristigen Ankurbelung der Konjunktur, sondern darüber hinaus als dauerhaftes bzw. überkonjunkturelles Finanzierungsinstrument (Tabelle 1). Infolge dieses Neuverschuldungssockels nahm der Schuldenstand z.B. auch im Boom zu, wenngleich hier schwächer als in anderen Konjunkturphasen.

Tabelle 2: Finanzierungssaldo und Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften¹⁾

Jahr	Bund				Länder ²⁾				Gemeinden und Gemeindeverbände ³⁾			
	Finanzierungssaldo		Nettokreditaufnahme		Finanzierungssaldo		Nettokreditaufnahme		Finanzierungssaldo		Nettokreditaufnahme	
	Mrd. DM	Anteil ⁴⁾	Mrd. DM	Anteil ⁵⁾	Mrd. DM	Anteil ⁴⁾	Mrd. DM	Anteil ⁵⁾	Mrd. DM	Anteil ⁴⁾	Mrd. DM	Anteil ⁵⁾
1962	- 0,61	1,2	0,30	0,6	+ 0,16	+ 0,4	- 0,44	- 1,0	- 1,11	4,0	2,20	7,8
1963	- 2,22	4,1	1,97	3,6	- 0,83	1,8	- 0,05	- 0,1	- 2,16	6,9	2,75	8,7
1964	- 0,26	0,4	0,58	1,0	- 1,70	3,4	1,27	2,5	- 3,53	9,9	3,50	9,8
1965	- 1,00	1,6	0,11	0,2	- 4,07	7,5	2,67	4,9	- 4,33	11,1	4,34	11,1
1966	- 1,19	1,8	0,22	0,3	- 3,75	6,5	2,62	4,5	- 3,36	8,2	3,32	8,1
1967	- 7,61	10,2	6,64	8,9	- 3,44	5,7	3,89	6,5	- 1,53	3,7	2,50	6,1
1968	- 4,92	6,5	5,76	7,6	- 1,14	1,8	2,27	3,6	- 1,71	4,0	2,40	5,6
1969	+ 1,18	+ 1,4	0,00	0,0	+ 1,68	+ 2,5	- 0,34	- 0,5	- 0,25	0,5	2,71	5,6
1970	+ 0,35	+ 0,4	1,11	1,3	- 3,06	3,9	2,16	2,8	- 5,66	10,0	3,45	6,1
1971	- 1,39	1,4	1,44	1,5	- 5,54	6,2	4,88	5,5	- 8,95	13,3	7,73	11,5
1972	- 4,79	4,3	3,98	3,6	- 1,44	1,4	3,55	3,5	- 6,90	9,2	7,99	10,7
1973	- 2,59	2,1	2,68	2,2	- 1,98	1,7	2,58	2,2	- 4,94	5,9	6,96	8,3
1974	- 10,35	7,7	9,48	7,1	- 9,10	6,8	7,74	5,8	- 8,29	8,6	5,67	5,9
1975	- 34,99	22,0	29,93	18,8	- 19,88	13,6	17,00	11,6	- 9,20	9,1	6,76	6,7
1976	- 28,54	17,3	25,78	15,6	- 15,51	10,0	15,87	10,3	- 3,93	3,8	5,03	4,8
1977	- 22,64	13,1	21,82	12,7	- 8,10	5,0	8,44	5,2	- 1,35	1,3	2,57	2,4
1978	- 26,47	14,0	26,09	13,8	- 12,40	7,0	12,52	7,1	- 1,61	1,4	2,98	2,5
1979	- 26,10	12,8	25,66	12,6	- 14,60	7,6	13,34	7,0	- 5,29	4,1	3,93	3,0
1980	- 27,61	12,8	27,12	12,6	- 22,44	10,8	21,15	10,1	- 5,65	3,9	4,34	3,0
1981	- 37,94	16,3	37,39	16,0	- 26,05	12,0	24,57	11,3	- 10,11	6,6	6,14	4,0
1982	- 37,66	15,4	37,18	15,2	- 24,57	11,0	24,03	10,7	- 7,26	4,7	6,84	4,5
1983	- 31,92	12,9	31,48	12,8	21,28	9,3	21,64	9,5	- 1,19	0,8	2,68	1,8
1984	- 28,63	11,4	28,31	11,2	- 18,24	7,8	19,39	8,3	+ 1,46	+ 0,9	1,27	0,8

- 1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik. Rechnungsergebnisse; für die Länder jedoch 1984, für die Gemeinden ab 1983 Ergebnisse der Vierteljahresstatistik. Die Ergebnisse der Vierteljahresstatistik sind einschließlich der Sonderrechnungen der Länder sowie zuzüglich der nicht mehr erfaßten Krankenhäuser der Länder und Gemeinden ausgewiesen; mit dem Vorjahr nur bedingt vergleichbar.
- 2) Einschließlich staatlicher Krankenhäuser und Sonderrechnungen.
- 3) Einschließlich kommunaler Krankenhäuser.
- 4) Finanzierungssaldo in vH der Ausgaben der betreffenden Gebietskörperschaft (Finanzierungsüberschuß mit positivem Vorzeichen).
- 5) Nettokreditaufnahme in vH der Ausgaben der betreffenden Gebietskörperschaft (Nettotilgung mit negativem Vorzeichen).

Quelle: Zusammengestellt und errechnet aus Unterlagen, die uns das *Bundesministerium der Finanzen* freundlicherweise zur Verfügung stellte. Teile der Tabelle sind auch enthalten in: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Chancen für einen langen Aufschwung. Jahresgutachten 1984/85, Stuttgart, Mainz 1984, Tabelle 33*.

Tabelle 3: Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften¹⁾

Jahr	Bund		Länder ²⁾		Gemeinden ³⁾		Zusammen Mrd. DM
	Mrd. DM	Anteil ⁴⁾	Mrd. DM	Anteil ⁴⁾	Mrd. DM	Anteil ⁴⁾	
1962	0,30	- ⁵⁾	- 0,44	- ⁵⁾	2,20	- ⁵⁾	- ⁵⁾
1963	1,97	- ⁵⁾	- 0,05	- ⁵⁾	2,75	- ⁵⁾	- ⁵⁾
1964	0,58	10,8	1,27	23,7	3,50	65,4	5,35
1965	0,11	1,5	2,67	37,5	4,34	61,0	7,12
1966	0,22	3,6	2,62	42,5	3,32	53,9	6,16
1967	6,64	51,0	3,89	29,9	2,50	19,2	13,03
1968	5,76	55,2	2,27	21,8	2,40	23,0	10,43
1969	0,00	- ⁵⁾	- 0,34	- ⁵⁾	2,71	- ⁵⁾	- ⁵⁾
1970	1,11	16,5	2,16	32,1	3,45	51,3	6,72
1971	1,44	10,2	4,88	34,7	7,73	55,0	14,05
1972	3,98	25,6	3,55	22,9	7,99	51,5	15,52
1973	2,68	21,9	2,58	21,1	6,96	57,0	12,22
1974	9,48	41,4	7,74	33,8	5,67	24,8	22,89
1975	29,93	55,7	17,00	31,7	6,76	12,6	53,69
1976	25,78	55,2	15,87	34,0	5,03	10,8	46,68
1977	21,82	66,5	8,44	25,7	2,57	7,8	32,83
1978	26,09	62,7	12,52	30,1	2,98	7,2	41,59
1979	25,66	59,8	13,34	31,1	3,93	9,2	42,93
1980	27,12	51,5	21,15	40,2	4,34	8,2	52,61
1981	37,39	54,9	24,57	36,1	6,14	9,0	68,10
1982	37,18	54,6	24,03	35,3	6,84	10,1	68,05
1983	31,48	56,4	21,64	38,8	2,68	4,8	55,80
1984	28,31	57,8	19,39	39,6	1,27	2,6	48,97

- 1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik. Rechnungsergebnisse: für die Länder jedoch für 1984 und für die Gemeinden ab 1983 Ergebnisse der Vierteljahresstatistik. Die Ergebnisse der Vierteljahresstatistik sind einschließlich der Sonderrechnungen der Länder sowie zuzüglich der nicht mehr erfaßten Krankenhäuser der Länder und Gemeinden ausgewiesen; mit dem Vorjahr nur bedingt vergleichbar.
- 2) Einschließlich staatlicher Krankenhäuser und Sonderrechnungen.
- 3) Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich kommunaler Krankenhäuser.
- 4) Nettokreditaufnahme der jeweiligen Gebietskörperschaft in vH der gesamten Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften.
- 5) Sinnvoller Ausweis nicht möglich, da eine Nettotilgung bei den Ländern vorliegt.

Quelle: Zusammengestellt und errechnet aus Unterlagen, die uns das *Bundesministerium der Finanzen* freundlicherweise zur Verfügung stellte. Teile der Tabelle sind auch enthalten in: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Chancen für einen langen Aufschwung. Jahresgutachten 1984/85, Stuttgart, Mainz 1984, Tabelle 33*.

Neben der konjunkturell motivierten Nettokreditaufnahme gibt es in der Realität somit auch eine nicht- bzw. überkonjunkturelle oder konjunkturbereinigte Verschuldungskomponente.

Bei der Frage, wie sich die *verschiedenen Verschuldungskomponenten* operational voneinander abgrenzen lassen und ob sie unter dem Aspekt gesamtwirtschaftlicher Ziele jeweils in vollem Umfange oder nur teilweise einer Konsolidierung bedürfen, können unsere Überlegungen an der Klassifikation und den Begriffen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (dargelegt in seinen Jahresgutachten 1976/77 bis 1984/85) anknüpfen⁵⁾. Der Rat ermittelt den Konsolidierungsbedarf, indem er vom aktuellen Gesamtdefizit das konjunkturbedingte (bzw. konjunkturelle) und das transitorische Defizit sowie die Normalverschuldung abzieht:

$$\begin{array}{r}
 \text{Gesamtdefizit} \\
 \text{./. konjunkturbedingtes Defizit} \\
 \text{./. transitorisches Defizit} \\
 \text{./. Normalverschuldung} \\
 \hline
 = \text{Konsolidierungsbedarf} \\
 \text{bzw. strukturelles Defizit}
 \end{array}$$

Die Begriffe "Konsolidierungsbedarf" und "strukturelles Defizit" gebraucht er in seinen Gutachten synonym. "Den Teil des Haushaltsfehlbetrages, den es zu konsolidieren gilt, nennen wir strukturelles Defizit" (Sachverständigenrat 1983, Teilziffer 235).

Das *konjunkturbedingte Defizit* wurzelt in der jeweiligen Wirtschaftslage und umfaßt z.B. Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben, wie etwa Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit, die auf eine bestehende Unterauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials und die damit verbundene Arbeitslosigkeit zurückgehen (siehe auch Tabelle. 4). Es bildet sich im Zuge einer konjunk-

5) Siehe kritisch zu diesem Konzept Thormählen, T. 1981, Krause-Junk, G. 1982 und 1983, Wille, E. 1984a sowie Wille, E. und Kronenberger, S. 1984b.

Tabelle 4: Auslastungsgrad des Produktionspotentials, reales Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit

Jahr	Auslastungsgrad des Produktionspotentials ¹⁾	reales Wirtschaftswachstum ²⁾	Arbeitslose	
			absolut in 1000 ³⁾	Arbeitslosenquote ⁴⁾
1962	97,9	4,4	155	0,7
1963	96,1	3,1	186	0,9
1964	97,8	6,6	169	0,8
1965	98,3	5,4	147	0,7
1966	96,6	2,6	161	0,7
1967	93,3	- 0,1	459	2,1
1968	95,9	6,1	323	1,5
1969	99,6	7,5	179	0,8
1970	100,0	5,0	149	0,7
1971	98,3	3,2	185	0,8
1972	97,8	4,1	246	1,1
1973	98,4	4,6	273	1,2
1974	96,0	0,5	582	2,5
1975	92,1	- 1,6	1074	4,7
1976	95,2	5,6	1060	4,6
1977	96,1	2,8	1030	4,5
1978	97,1	3,5	993	4,3
1979	99,2	4,0	876	3,7
1980	98,7	1,9	889	3,7
1981	96,7	- 0,2	1272	5,3
1982	94,6 ⁵⁾	- 1,1 ⁵⁾	1833	7,6
1983	93,9 ⁵⁾	1,3 ⁵⁾	2258	9,3
1984 ⁶⁾	95	2,5	2270	9,4

1) Bruttoinlandsprodukt in vH des Produktionspotentials.

2) Veränderung des Bruttosozialprodukts in Preisen von 1976 gegenüber dem Vorjahr in vH.

3) Jahresdurchschnitte.

4) Anteil der Arbeitslosen an den abhängigen Erwerbspersonen (beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitslose).

5) Vorläufige Ergebnisse.

6) Schätzungen des Sachverständigenrates.

Quelle: Zusammengestellt und errechnet aus: : *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Gegen Pessimismus. Jahresgutachten 1982/83, Stuttgart, Mainz 1982, V, A. Ders., Chancen für einen langen Aufschwung. Jahresgutachten 1984/85, Stuttgart Mainz 1984, Ziff. 87 ff. und die Tabellen 8, 30, 31 und 20*.

turellen Belebung⁶⁾ automatisch zurück und verschwindet bei wiedererreichter Normalauslastung des Produktionspotentials vollends. Sofern keine kompensierende Netto-Schuldentilgung nachfolgt, führt das konjunkturbedingte Defizit über die zugehörige Nettokreditaufnahme allerdings zu einer einmaligen, dauerhaften Erhöhung der Staatsschuld und damit zu permanenten Zinsverpflichtungen. Insofern stellt die Beseitigung dieser Verschuldungskomponente, d.h. die Wiederbelebung der Konjunktur, ebenfalls eine dringliche finanzpolitische Aufgabe dar. Gleichwohl bedarf das konjunkturbedingte Defizit keiner Konsolidierung, denn diese würde dann in eine prozyklische Budgetpolitik einmünden, d.h. dem Postulat einer antizyklischen Konjunkturpolitik zuwiderlaufen (vgl. Ganderberger, O. 1983, S. 849 ff.).

Das *transitorische Defizit* schließt jene Budgetpositionen ein, die den Haushaltsaldo nur vorübergehend beeinflussen und wegen ihres temporären Charakters nicht zum Konsolidierungsbedarf gehören. Entsprechend erhöhen transitorische Überschüsse den Konsolidierungsbedarf, während transitorische Defizite ihn vermindern. Der Sachverständigenrat (vgl. 1984, Teilziffer 242 ff.) unterscheidet z.B. bei dem Gewinn, den die Bundesbank im Jahre 1984 an den Bund abführte, einen dauerhaften Deckungsbeitrag (fast 7 Mrd. DM) und einen anomalen Teil in Höhe von 4,5 Mrd. DM, den er als zukünftig defizitwirksam und insofern als konsolidierungsbedürftig erachtet.

Die sog. *Normalverschuldung* bildet in dem Berechnungskonzept des Rates ebenfalls keinen Bestandteil des strukturellen Defizits, denn die Volkswirtschaft habe sich "daran angepaßt, daß der Staat ständig, also auch in konjunkturellen Normaljahren, einen Teil seiner Ausgaben durch Kredite finanziert" (Sachverständigenrat 1979, Teilziffer 229). Er ermittelt die Normalverschuldung zunächst aus dem durchschnittlichen Verschuldungsverhalten des Staates in dem Zeitraum von 1966 bis 1975, wobei die Größen des Jahres 1975 als "offensichtlich untypische Extremwerte" außer Ansatz bleiben (Sachverständigenrat 1979, Teilziffer 230). Das so errechnete "Normaldefizit" schreibt er dann als potentialorientierte Kreditaufnahme für die folgenden Jahre mit der Wachstumsrate des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials fort. Danach betrug die Normalverschul-

6) Ein konjunkturbedingter Überschuß besteht analog aus (Steuer-)Mehreinnahmen und eventuell auch Minderausgaben, die deshalb anfallen, weil der Auslastungsgrad des Produktionspotentials über der Normalauslastung liegt.

derung im Jahre 1984 21,5 Mrd.DM und reduzierte folglich in dieser Höhe den Konsolidierungsbedarf (vgl. Sachverständigenrat 1984, Teilziffer 244).

Der Sachverständigenrat stuft also nicht das gesamte konjunkturbereinigte bzw. überkonjunkturelle Defizit als strukturell - und damit im Sinne seines Konzepts als konsolidierungsbedürftig - ein, sondern subsumiert mit dem transitorischen Defizit und der Normalverschuldung noch zwei weitere Verschuldungskomponenten unter das nicht-konjunkturbedingte Defizit. Der Konsolidierungsbedarf stellt bei ihm jenes Restdefizit dar, welches über das transitorische Defizit und die Normalverschuldung hinaus auch dann noch bestehen bliebe, "wenn bei unveränderter volkswirtschaftlicher Steuerquote das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential wieder normal ausgelastet ist⁷⁾ und die Staatsausgaben im Gleichschritt mit dessen Wachstum zunehmen" (Sachverständigenrat 1982a, Teilziffer 61). Der Rat behandelt somit das transitorische Defizit und die Normalverschuldung unter Konsolidierungsaspekten nicht als strukturelles Defizit, sondern wie das konjunkturbedingte Defizit.

Nachdem der Sachverständigenrat den Konsolidierungsbedarf für das Jahr 1981 seinerzeit noch mit "rund 41 Mrd.DM" (1981, Teilziffer 250) veranschlagte, weist er in seinem Jahresgutachten 1984/85 für das Jahr 1984 kein solches strukturelles Defizit mehr aus. "Nach unserer Rechnung ist damit das strukturelle Defizit... binnen dreier Jahre im Umfang von fast 40 Mrd.DM abgebaut worden" (Sachverständigenrat 1984, Teilziffer 244). Dabei übertrafen die quantitativen Effekte der Konsolidierungsbemühungen, und hier insbesondere die Wirkungen der Sparbeschlüsse von 1982 und 1983, in diesem Zeitraum offensichtlich die ursprünglichen Erwartungen des Rates, denn er korrigierte seine früheren Berechnungen und Schätzungen mehrfach nach unten (vgl. Wille, E. und Kronenberger, S. 1984b, S. 624). So erwartete er z.B. in seinem Jahresgutachten 1983/84 (Teilziffer

- 7) Der Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials (A_t) errechnet sich als Relation zwischen dem realen Bruttoinlandsprodukt (Y_t) und dem gesamtwirtschaftlichen Produktionspotential (Y_t^*), d.h.

$$A_t = \frac{Y_t}{Y_t^*}$$

(siehe auch Tabelle 4).

Der Bestimmung des Produktionspotentials bei Normalauslastung liegt der langfristige Durchschnitt der Auslastung der Sachanlagen von 97,25 vH zugrunde (vgl. Sachverständigenrat 1984, IV. A.).

249) für das Jahr 1984 noch einen Konsolidierungsbedarf von etwa 8 Mrd.DM. Dieser Trend positiver Konsolidierungsüberraschungen scheint sich jedoch in jüngster Zeit umzukehren, denn "in der Jahresabrechnung belief sich das strukturelle Defizit 1984 dann doch noch auf etwa 4 Mrd.DM" (Sachverständigenrat 1985, Teilziffer 15). Für das Jahr 1985 prognostiziert der Sachverständigenrat statt des ursprünglich ermittelten negativen Konsolidierungsbedarfs bzw. strukturellen Überschusses von 3 Mrd.DM (vgl. 1984, Teilziffer 348) in seinem Sondergutachten vom 23.6.1985 (Teilziffer 15) nun wieder ein entsprechendes Defizit von 2 Mrd.DM.

V. Thesen zur Programmatik der Haushaltskonsolidierung

(1) Als zentrale Funktionen der öffentlichen Verschuldung gelten die Stabilisierung und die zeitliche Lastenverteilung bzw. -verschiebung (siehe ausführlicher Ziffner, S. 1980, S. 15 ff.). Letztere bildet aus der Sicht der heutigen Generation primär ein *intertemporales Allokationsproblem* und erst in zweiter Linie eine Frage der intergenerativen (Last-)Verteilung. Intertemporale Allokationsprobleme sind grundsätzlich dadurch gekennzeichnet, daß die Nutzen und die Opportunitätskosten einer Maßnahme zeitlich auseinanderfallen. Die Zins- und Tilgungsverpflichtungen, die aus der heutigen Schuldenfinanzierung erwachsen, treffen in der Regel über das Budget des nächsten Haushaltsjahres auch schon die heutige Generation. Da die Wirkungen, die von der Staatsverschuldung auf die intratemporale Einkommensverteilung ausgehen, nur eine vergleichsweise geringe Relevanz besitzen oder keine eindeutigen Inzidenzaussagen zulassen (so auch Krupp, H.-J. 1980, S. 146 und Gandenberger, O. 1981, S. 38 ff.), standen die Verschuldungsprobleme der letzten Jahre vornehmlich im Spannungsverhältnis zwischen Stabilisierung und intertemporaler Allokation (vgl. Wille, E. 1984b, S. 620).

(2) Über die Existenz eines gewissen Konsolidierungsbedarfs und die grundsätzliche Notwendigkeit, die öffentlichen Haushaltsdefizite zu reduzieren, bestand in Wissenschaft und Praxis kein nennenswerter Dissens. Erhebliche Meinungsverschiedenheiten existierten hingegen über die Höhe des Konsolidierungsbedarfs bzw. die theoretischen Grundlagen und Modalitäten seiner Berechnung sowie über Zeitpunkt, Tempo und konkrete Ansatzpunkte der Konsolidierung (vgl. Wil-

le, E. 1984a, S. 283 u. S. 301 ff.). Ein niedriger Auslastungsgrad des Produktionspotentials in Verbindung mit einem bescheidenen, teilweise sogar negativen, Wachstum des realen Bruttosozialprodukts und einer hohen Arbeitslosenquote (siehe Tabelle 4) legten in den Jahren 1982 bis 1984 im Sinne einer antizyklischen Konjunkturpolitik eher expansive finanzpolitische Maßnahmen nahe. Aus den finanzpolitisch gegensätzlichen Forderungen, den Konsolidierungsbedarf abzubauen und gleichzeitig Konjunktur und Wirtschaftswachstum nachhaltig anzuregen, erwuchs in diesen Jahren ein Spannungsverhältnis, das sich in normativer Hinsicht jedoch nicht auf die öffentliche Aufgabenplanung erstreckte. Die finanzpolitische Dringlichkeit einer *qualitativen Konsolidierung*, d.h. z.B. die Umstrukturierung des öffentlichen Budgets in Richtung eines höheren Anteils von Ausgaben mit investivem Charakter, betonen denn auch Befürworter (vgl. u.a. Sachverständigenrat 1980, Teilziffer 331, 1982a, Teilziffer 62 und 1984, Teilziffer 438 ff.) und Gegner einer quantitativen Haushaltskonsolidierung in der Rezession (vgl. z.B. Gandenberger, O. 1983, S. 850 und Oberhauser, A. 1985, S. 342 f.) gleichermaßen. Der Abbau eines bestehenden Konsolidierungsbedarfs konkurriert in der Rezession nicht mit den Intentionen öffentlicher Aufgabenplanung, sondern mit den Erfordernissen einer wirksamen antizyklischen Stabilisierungspolitik.

(3) Der Sachverständigenrat begründet die staatliche *Normalverschuldung*, die er als eine separate, nicht konsolidierungsbedürftige Defizitkomponente einstuft, mit Anpassungs- und Gewöhnungsprozessen privater Entscheidungseinheiten. Er liefert für diese *Gewöhnungsthese* aber keine nähere Erläuterung oder theoretische Begründung, sondern verweist in diesem Kontext ganz allgemein auf stabilitätspolitische Gesichtspunkte. Da aber bereits das konjunkturbedingte Defizit allfällige konjunkturelle Ursachen berücksichtigt, käme hier als denkbarer Erklärungsansatz wohl nur eine Form der überkonjunkturellen Stabilisierungspolitik, wie z.B. das Konzept des kompensatorischen Budgets, in Frage. Die Normalverschuldung könnte z.B. im Falle einer säkularen Stagnation dazu dienen, als permanentes Deficit Spending die chronische private Investitionslücke zu schließen. Die Stagnationsthese findet aber weder in der deutschen Nachkriegsentwicklung eine empirische Stütze, noch paßt eine solche Interpretation zur sonstigen Argumentation des Sachverständigenrats, der seit einigen Jahren wiederholt die "zunehmende Ineffizienz der Finanzpolitik als Nachfragepolitik" betont (Sachverständigenrat 1982b, Teilziffer 183).

(4) Da die Normalverschuldung bei einer Normalauslastung des Produktionspotentials noch bestehen bleibt, belastet sie die künftigen Haushalte wie das strukturelle Defizit. Sie führt wie das strukturelle Defizit zu einer permanenten Nettokreditaufnahme und vergrößert so ständig den öffentlichen Schuldenstand und damit den Umfang der entsprechenden Zinszahlungen. Diese Zinszahlungen, die aus der Normalverschuldung resultieren, engen insofern auch den Entscheidungsspielraum in künftigen Rezessionen ein und erschweren dann eine wirksame antizyklische Budgetpolitik (vgl. Gandenberger, O. 1983, S., 861). Im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage kompensiert die Hinnahme eines konjunkturbedingten Defizits (in der Version des Sachverständigenrats) lediglich die staatlichen Mindereinnahmen und Mehrausgaben, die in der Rezession im Vergleich zum Aufkommen bei Normalauslastung des Produktionspotentials anfallen (vgl. Oberhauser, A. 1985, S. 340). Insofern bedeutet der Verzicht auf die Konsolidierung des konjunkturbedingten Defizits nur die passive Unterlassung parallelpolitischer Maßnahmen und noch keine zusätzliche bzw. aktive Ankurbelung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage seitens der öffentlichen Planträger. Eine *aktive Gegensteuerung*, die in antizyklischer Hinsicht über das konjunkturbedingte Defizit hinausgeht⁸⁾, erscheint um so leichter und unbedenklicher, je weniger eine Normalverschuldung und/oder irgendein strukturelles Defizit die öffentlichen Haushalte, gleichsam als Hypothek aus besseren Konjunkturtagen, vorbelasten. Da die Normalverschuldung eine antizyklische Budgetpolitik, vor allem aus intertemporaler Sicht, eher behindert, können stabilisierungspolitische Aspekte nicht zu ihrer Rechtfertigung dienen.

(5) Intertemporale Allokationsaspekte bzw. das Postulat einer intergenerativ angemessenen Lastverteilung könnten möglicherweise zur Rechtfertigung der Normalverschuldung dienen und damit ein bestimmtes nicht-konjunkturbedingtes Haushaltsdefizit in normativer Hinsicht begründen. Dieses Ziel einer *intergene-*

8) Unter diesem Aspekt könnte man beim konjunkturbedingten Defizit eine aktive und eine passive Verschuldungskomponente unterscheiden. Analog trennt Alois Oberhauser (1985, S. 340) die antizyklische Verschuldung von der konjunkturbedingten. Dabei gilt es allerdings zu beachten, daß die aktive konjunkturbedingte Komponente bzw. die "antizyklische Verschuldung", insoweit sie sich nicht durch ein höheres Wachstum des Sozialprodukts und damit einhergehenden staatlichen Mehreinnahmen sowie Minderausgaben selbst konsolidiert, in strukturelles Defizit umschlagen kann. Um dies zu vermeiden, muß jener Anteil der betreffenden antizyklischen Maßnahmen, der zu keiner Selbstkonsolidierung führt, bei Wiederannäherung an die Normalauslastung des Produktionspotentials auslaufen (vgl. Wille, E. 1983, S. 100).

rativen Gerechtigkeit verfolgt z.B. das "pay-as-you-use"-Prinzip und sieht für jene öffentlichen Ausgaben eine Kreditfinanzierung vor, die Nutzen in späteren Perioden stiften. Künftige Generationen sollen sich in dem Maße an den heutigen Ausgaben beteiligen, wie sie an ihren Nutzen partizipieren (siehe ausführlicher Musgrave, R.A. 1958, S. 72 ff. und Duwendag, D. 1983a, S. 38 f.). Dieses Prinzip orientiert somit die Struktur der öffentlichen Einnahmen an jener der Ausgabenseite, während es sich beim sog. Aggregate Investment Approach um eine Analyse der Differentialwirkungen auf der Einnahmenseite bei gegebenen öffentlichen Ausgaben handelt. Trotz ebenfalls unterstellter Vollbeschäftigung bzw. Auslastung des Produktionspotentials schreibt das "pay-as-you-use"-Prinzip der Schuldenfinanzierung im Gegensatz zum Aggregate Investment Approach keine differentiellen Wachstumsverluste zu. Im Mittelpunkt dieses Prinzips, und besonders der Intergenerationenmodelle, steht die Lastverschiebung bei Bevölkerungsfluktuationen, die aus dieser Sicht sowohl Aus- und Einwanderungen als auch Geburten und Todesfälle umfassen. Bürger, die auswandern oder sterben, zahlen bei kreditfinanzierten Projekten nur für jene Zeitspanne, in der sie auch die entsprechenden Nutzen empfangen und entgegen so im Vergleich zur Steuerfinanzierung einem Teil der Opportunitätskosten, während Zuwanderer die Opportunitätskosten zeitlich anteilig mittragen müssen.

Da aber andererseits die heutige Generation ebenso in den Genuß von zukunfts-wirksamen Projekten früherer Generationen gelangen kann, kommt es selbst im Sinne dieser Argumentation letztlich nur auf die Differenz zwischen erzeugten und empfangenen intertemporalen Nutzenströmen an (so auch Haller, H. 1958/59, S. 82 und Timm, H. 1985, S. 328 f.). Fließt der Zukunftsnutzen, den die öffentlichen Budgets jeweils verursachen, im Zeitablauf relativ kontinuierlich, so entfällt auch dieses Argument zur Rechtfertigung von nicht-konjunkturbedingten Defiziten.

(6) Neuere Untersuchungen zum wachstumspolitischen Aussagegehalt verschiedener öffentlicher Ausgabenarten kommen übereinstimmend zu dem Fazit, daß sich zukunfts-wirksame Staatsausgaben, d.h. solche mit investivem Charakter, nicht operational von anderen abgrenzen lassen⁹⁾. Abgesehen davon, daß die amt-

9) Vgl. hierzu Toillié, B. 1980, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1980, Littmann, K. 1982 und Wille, E. 1985, S. 30 ff.

lich ausgewiesenen öffentlichen Investitionsausgaben bei wirkungsanalytischer Betrachtung a priori keine Bevorzugung gegenüber den sog. konsumtiven verdienen, liefert die empirische Entwicklung der investiven öffentlichen Ausgaben¹⁰⁾ auch keinerlei Belege für einen sprunghaften Anstieg produktivitätsfördernder Staatsausgaben. Die sog. *öffentliche Investitionsquote*, d.h. der Anteil der investiven Ausgaben an den öffentlichen Gesamtausgaben, sank im Öffentlichen Gesamthaushalt von 26,7 vH im Jahre 1962 um über 11 Prozentpunkte auf 15,4 vH im Jahre 1984 ab, wobei dieser Rückgang überwiegend nach 1971 (hier noch 24,8 vH) erfolgte (Tabelle 5). Der Anteil der Ausgaben für Sachinvestitionen an den öffentlichen Gesamtausgaben, der noch 1971 mit 16,6 vH über dem Niveau von 1962 mit 15,5 vH lag, halbierte sich bis 1984 auf 8,2 vH. Diese Entwicklung bietet, negativ abgegrenzt, zumindest keinerlei Ansatzpunkte, die unter dem "inter-generation equity"-Aspekt eine zusätzliche "Last"-Verschiebung in die Zukunft nahelegen. Sie rechtfertigt insofern auch nicht die Existenz nicht-konjunkturbedingter Haushaltsdefizite und damit auch nicht die sog. Normalverschuldung, die materiell einen Teil des strukturellen Defizits bildet und wie dieses prinzipiell, d.h. sofern es die konjunkturelle Situation erlaubt, der Konsolidierung bedarf.

(7) Die Entwicklung von Umfang und Struktur der *öffentlichen Realausgaben*, mit denen die Planträger Ressourcen kaufen, um öffentliche Leistungen bzw. Güter zu produzieren¹¹⁾, deutet ebenfalls nicht auf positive Sprünge bei den produktivitätsfördernden Staatsausgaben hin. Zunächst sank der Anteil dieser Real- bzw. "Leistungsausgaben" (so Haller, H. 1966, S. 59) an den Gesamtausgaben im Öffentlichen Gesamthaushalt von 62,9 vH im Jahre 1962 auf 56,2 vH im Jahre

10) Nach der Abgrenzung der Finanzstatistik, die auch Tabelle 5 zugrunde liegt, umfassen die öffentlichen Investitionsausgaben die Sachinvestitionen und die sog. Investitionsförderungsmaßnahmen bzw. "Finanzierungshilfen". Zu den Ausgaben für *Sachinvestitionen* gehören die Aufwendungen für Baumaßnahmen, für den Erwerb von beweglichen Sachen (sofern ihr Preis eine bestimmte Wertgrenze übersteigt) und für den Erwerb von unbeweglichen Sachen; nach internationalen Konventionen zählen die entsprechenden Aufwendungen im militärischen Bereich nicht zu den Sachinvestitionen, sondern zum konsumtiven Laufenden Sachaufwand. Zu den Ausgaben für *Investitionsförderungsmaßnahmen* bzw. - in der Terminologie des Bundesministeriums der Finanzen - *Finanzierungshilfen* rechnet die Finanzstatistik (1) den Erwerb von Beteiligungen, (2) Darlehen an den öffentlichen Bereich und an sonstige Bereiche, (3) Anspruch auf Gewährleistung, (4) Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich und (5) Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche. Diese Klassifikation geht offensichtlich von der Hypothese aus, daß die jeweiligen Empfänger diese Mittel investiv weiterverwenden. Siehe zu den Investitionsbegriffen der amtlichen Statistik ausführlicher Toillie, B. 1980, S. 18 ff. und Wille, E. 1985, S. 17 ff.

Tabelle 5: Die Investitionsausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts¹⁾

Jahr	Gesamtausgaben		investive Ausgaben								Investitionsquote	
			insgesamt		Sachinvestitionen			Finanzierungshilfen				
	Mrd DM	Wachstumsrate ²⁾	Mrd. DM	Wachstumsrate ²⁾	Mrd. DM	Wachstumsrate ²⁾	Anteil ³⁾	Mrd. DM	Wachstumsrate ²⁾	Anteil ³⁾	insgesamt	Sachinvestitionen ⁵⁾
1962	106,48	-	28,44	-	16,55	-	58,2	11,89	-	41,8	26,7	15,5
1963	116,34	9,3	32,12	12,9	19,09	15,3	59,4	13,03	9,6	40,6	27,6	16,4
1964	127,15	9,3	35,72	11,2	22,44	17,5	62,8	13,28	1,9	37,2	28,1	17,6
1965	139,30	9,6	37,98	6,3	23,47	4,6	61,8	14,51	9,3	38,2	27,3	16,8
1966	145,02	4,1	36,87	-2,9	23,36	-0,5	63,4	13,51	-6,9	36,6	25,4	16,1
1967	153,79	6,0	37,42	1,5	22,78	-2,5	60,9	14,64	8,4	39,1	24,3	14,8
1968	158,83	3,3	36,69	-2,0	23,04	1,1	62,8	13,65	-6,8	37,2	23,1	14,5
1969	174,55	9,9	40,76	11,1	26,39	14,5	64,7	14,37	5,3	35,3	23,4	15,1
1970	196,32	12,5	48,11	18,0	32,24	22,2	67,0	15,87	10,4	33,0	24,5	16,4
1971	226,48	15,4	56,08	16,6	37,57	16,5	67,0	18,51	16,6	33,0	24,8	16,6
1972	252,13	11,3	60,17	7,3	39,13	-4,2	65,0	21,04	13,7	35,0	23,9	15,5
1973	280,49	11,2	64,31	6,9	41,35	5,7	64,3	22,96	9,1	35,7	22,9	14,7
1974	318,26	13,5	69,76	8,5	46,13	11,6	66,1	23,63	2,9	33,9	21,9	14,5
1975	360,51	13,3	72,22	3,5	46,03	-0,2	63,7	26,19	10,8	36,3	20,0	12,8
1976	376,76	4,5	69,69	-3,5	43,63	-5,2	62,6	26,06	-0,5	37,4	18,5	11,6
1977	395,17	4,9	68,50	-1,7	43,21	-1,0	63,1	25,29	-3,0	36,9	17,3	10,9
1978	433,40	9,7	78,70	14,9	47,56	10,1	60,4	31,14	23,1	39,6	18,2	11,0
1979	469,85	8,4	90,45	14,9	53,32	12,1	58,9	37,13	19,2	41,1	19,3	11,3
1980	509,24	8,4	98,26	8,6	60,00	12,5	61,1	38,26	3,0	38,9	19,3	11,8
1981	541,76	6,4	95,68	-2,6	56,99	-5,0	59,6	38,69	1,1	40,4	17,7	10,5
1982	561,55	3,7	92,26	-3,6	52,01	-8,7	56,4	40,25	4,0	43,6	16,4	9,3
1983	569,34	1,4	87,71	-4,9	48,18	-7,4	54,9	39,53	-1,8	45,1	15,4	8,5
1984	583,04	2,4	90,02	2,6	47,64	-1,1	52,9	42,38	7,2	47,1	15,4	8,2

- 1) Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen,, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände in der Abgrenzung der Finanzstatistik. Rechnungsergebnisse; für die Länder jedoch 1984 und für die Gemeinden ab 1983 Ergebnisse der Vierteljahresstatistik. Die Ergebnisse der Vierteljahresstatistik sind einschließlich der Sonderrechnungen der Länder sowie zuzüglich der nicht mehr erfaßten Krankenhäuser der Länder und Gemeinden ausgewiesen; mit dem Vorjahr nur bedingt vergleichbar.
- 2) Veränderungen der jeweiligen Ausgaben gegenüber dem Vorjahr in vH.
- 3) Sachinvestitionen bzw. Finanzierungshilfen in vH der gesamten investiven Ausgaben.
- 4) Investive Ausgaben in vH der Gesamtausgaben.
- 5) Sachinvestitionen in vH der Gesamtausgaben.

Quelle: Zusammengestellt und errechnet aus Unterlagen, die uns das *Bundesministerium der Finanzen* freundlicherweise zur Verfügung stellt. Teile der Tabelle sind auch enthalten in: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Chancen für einen langen Aufschwung. Jahresgutachten 1984/85, Stuttgart, Mainz 1984, Tabelle 33*.

1984, wobei der Schrumpfungsprozeß erst 1974 einsetzte, denn damals betrug diese Quote noch 64,2 vH (Tabelle 6). Die Abnahme des Realausgaben-Anteils ging vornehmlich auf einen entsprechenden Verdrängungseffekt durch die öffentlichen Transferzahlungen und die, zeitlich etwas verlagerte, relative Expansion der Zinsausgaben zurück. Der Anteil der Zinsausgaben an den öffentlichen Gesamtausgaben stieg von 2,8 vH im Jahre 1962 zunächst auf 4,0 vH im Jahre 1975 und schnellte dann auf 9,1 vH im Jahre 1984 (Tabelle 7).

Während sich der Anteil der Sachinvestitionen an den öffentlichen Gesamtausgaben von 1962 bis 1984 drastisch verringerte, stieg der Anteil der Personalausgaben im entsprechenden Zeitraum von 25,7 vH auf 31,8 vH, wenngleich er ab 1974 ebenfalls eine, allerdings vergleichsweise moderat, sinkende Tendenz aufweist. Der relative Rückgang der öffentlichen Sachinvestitionen wurzelte somit einerseits in einem Niveaueffekt, der sich in einem abnehmenden Realausgaben-Anteil niederschlug, und zum anderen in einem Struktureffekt, denn innerhalb der Realausgaben verdrängten die Personalausgaben die Sachinvestitionen (ausführlicher Wille, E. 1985, S. 25 ff.). Es fällt schwer, hinter dieser strukturellen Entwicklung ein programmatisches Konzept mit längerfristiger, intertemporaler Orientierung zu erkennen.

(8) Der Abbau der strukturellen Haushaltsdefizite beeinflusste auch die *Ausgabenstruktur der öffentlichen Budgets*, denn die Konsolidierungsmaßnahmen erstreckten sich in höchst unterschiedlichem Maße auf die einzelnen Ausgabenarten. Während z.B. die öffentlichen Sachinvestitionen von 1980 bis 1984 absolut um über 12 Mrd. DM zurückgingen, stiegen die öffentlichen Personalausgaben im gleichen Zeitraum zwar langsamer als in den Jahren zuvor, aber absolut immerhin noch um fast 23 Mrd. DM an. Ferner führten die Bemühungen um Ausgabeneinsparungen zu spürbaren Einschränkungen bei den Sozialleistungen bzw. -ausgaben, nicht aber zu einem Abbau von Subventionen. Steuervergünstigungen und Finanzhilfen nahmen, auch bedingt durch die Gewährung zusätzlicher Subventionen, im Jahre 1984 sogar um 9,5 vH zu, so daß Sachverständigenrat (vgl.

11) Die öffentlichen Realausgaben bilden neben den "öffentlichen Transferzahlungen" sowie den "öffentlichen Darlehen und Gewährleistungen" eine der drei zentralen Kategorien der öffentlichen Gesamtausgaben. Nach der Abgrenzung der Finanzstatistik umfassen die öffentlichen Realausgaben in der laufenden Rechnung die Personalausgaben und den Laufenden Sachaufwand und in der Kapitalrechnung die Sachinvestitionen. Vgl. Ehrlicher, W. 1977, S. 755.

Tabelle 6: Realausgaben, Personalausgaben und Sachinvestitionen des Öffentlichen Gesamthaushalts¹⁾

Jahr	Gesamt- ausgaben in Mrd. DM	Realausgaben		Personalausgaben		Sachinvestitionen	
		Mrd. DM	Anteil ²⁾	Mrd. DM	Anteil ²⁾	Mrd. DM	Anteil ²⁾
1962	106,48	66,98	62,9	27,38	25,7	16,55	15,5
1963	116,34	75,31	64,7	30,36	26,1	19,09	16,4
1964	127,15	81,76	64,3	33,13	26,1	22,44	17,6
1965	139,30	86,81	62,3	37,38	26,8	23,47	16,8
1966	145,02	91,64	63,2	41,58	28,7	23,36	16,1
1967	153,79	96,04	62,4	44,12	28,7	22,78	14,8
1968	158,83	97,12	61,1	46,87	29,5	23,04	14,5
1969	174,55	109,36	62,7	52,85	30,3	26,39	15,1
1970	196,32	125,54	63,9	61,42	31,3	32,24	16,4
1971	226,48	146,35	64,6	73,36	32,4	37,57	16,6
1972	252,13	160,96	63,8	81,87	32,5	39,13	15,5
1973	280,49	180,04	64,2	93,90	33,5	41,35	14,7
1974	318,26	204,26	64,2	108,71	34,2	46,13	14,5
1975	360,51	216,93	60,2	118,11	32,8	46,03	12,8
1976	376,76	223,77	59,4	124,24	33,0	43,63	11,6
1977	395,17	234,16	59,3	132,07	33,4	43,21	10,9
1978	433,40	253,59	58,5	140,94	32,5	47,56	11,0
1979	469,85	275,53	58,6	150,46	32,0	53,32	11,3
1980	509,24	300,45	59,0	162,47	31,9	60,00	11,8
1981	541,76	312,61	57,7	172,51	31,8	56,99	10,5
1982	561,55	316,27	56,3	177,24	31,6	52,01	9,3
1983	569,34	320,75	56,3	182,27	32,0	48,18	8,5
1984	583,04	327,38	56,2	185,31	31,8	47,64	8,2

- 1) Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, EG-Anteile, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände in der Abgrenzung der Finanzstatistik. Rechnungsergebnisse: für die Länder jedoch 1984 und für die Gemeinden ab 1983 Ergebnisse der Vierteljahresstatistik. Die Ergebnisse der Vierteljahresstatistik sind einschließlich der Sonderrechnungen der Länder sowie zusätzlich der nicht mehr erfaßten Krankenhäuser der Länder und Gemeinden ausgewiesen; mit dem Vorjahr nur bedingt vergleichbar.
- 2) Jeweilige Ausgaben in vH der Gesamtausgaben.

Quelle: Zusammengestellt und errechnet aus Unterlagen, die uns das *Bundesministerium der Finanzen* freundlicherweise zur Verfügung stellte. Teile der Tabelle sind auch enthalten in: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Chancen für einen langen Aufschwung. Jahresgutachten 1984/85, Stuttgart, Mainz 1984, Tabelle 33*.

Tabelle 7: Staatsquote, Steuerquote, Nettokreditaufnahme und Zinsausgaben für den Öffentlichen Gesamthaushalt¹⁾

Jahr	Staatsquote ²⁾	Steuerquote ³⁾	Nettokreditaufnahme		Zinsausgaben	
			Mrd. DM	Anteil ⁴⁾	Mrd. DM	Anteil ⁵⁾
1962	29,5	24,0	2,16	2,0	2,96	2,8
1963	30,4	24,0	5,42	4,7	2,75	2,4
1964	30,3	23,8	5,40	4,2	3,05	2,4
1965	30,4	23,2	6,92	5,0	3,49	2,5
1966	29,8	23,1	5,82	4,0	4,37	3,0
1967	31,2	23,3	12,96	8,4	5,38	3,5
1968	29,8	22,9	10,71	6,7	5,65	3,6
1969	29,2	24,4	2,46	1,4	6,24	3,6
1970	29,1	22,8	6,49	3,3	6,79	3,5
1971	30,1	22,9	13,93	6,2	7,67	3,4
1972	30,6	23,9	15,38	6,1	8,77	3,5
1973	30,5	24,5	11,40	4,1	10,51	3,7
1974	32,3	24,3	22,46	7,1	12,44	3,9
1975	35,0	23,5	53,63	14,9	14,51	4,0
1976	33,5	23,8	46,75	12,4	17,81	4,7
1977	33,0	25,0	31,69	8,0	20,65	5,2
1978	33,6	24,7	40,65	9,4	21,84	5,0
1979	33,7	24,6	43,44	9,2	24,88	5,3
1980	34,3	24,6	53,76	10,6	29,35	5,8
1981	35,1	24,0	69,56	12,8	36,41	6,7
1982	35,1 ⁶⁾	23,7 ⁶⁾	68,60	12,2	44,88	8,0
1983	34,1 ⁶⁾	23,7 ⁶⁾	56,16	9,9	51,05	9,0
1984	33,4 ⁷⁾	23,8 ⁷⁾	49,83	8,5	53,33	9,1

- 1) Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, EG-Anteile, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände in der Abgrenzung der Finanzstatistik. Rechnungsergebnisse; für die Länder jedoch 1984 und für die Gemeinden ab 1983 Ergebnisse der Vierteljahresstatistik. Die Ergebnisse der Vierteljahresstatistik sind einschließlich der Sonderrechnungen der Länder sowie zuzüglich der nicht mehr erfaßten Krankenhäuser der Länder und Gemeinden ausgewiesen; mit dem Vorjahr nur bedingt vergleichbar.
- 2) Ausgaben des Öffentlichen Gesamthaushalts in vH des Bruttosozialprodukts in jeweiligen Preisen.
- 3) Steuereinnahmen des Öffentlichen Gesamthaushalts in vH des Bruttosozialprodukts in jeweiligen Preisen.
- 4) Nettokreditaufnahme in vH der öffentlichen Ausgaben.
- 5) Zinsausgaben in vH der öffentlichen Ausgaben.
- 6) Vorläufige Ergebnisse.
- 7) Schätzung.

Quelle: Zusammengestellt und errechnet aus Unterlagen, die uns das *Bundesministerium der Finanzen* freundlicherweise zur Verfügung stellte sowie aus: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Chancen für einen langen Aufschwung. Jahresgutachten 1984/85, Stuttgart, Mainz 1984, Tabellen 33, 20* und 33*.

1984, Teilziffer 231 und 448 sowie 1985, Teilziffer 16) und OECD (vgl. 1985, S. 19) hier berechtigterweise Kritik üben und die Bundesregierung an ihre ursprünglichen Absichten bzw. Ankündigungen erinnern.

Diese Entwicklung der öffentlichen Ausgabenstruktur, die im Zuge der Haushaltskonsolidierung erfolgte, spiegelt kaum die Intentionen einer staatlichen Programmplanung wider. Der drastische Rückgang der öffentlichen Sachinvestitionen dürfte sich in allokativer Hinsicht kaum rechtfertigen, d.h. mit bedarfsbedingten Verschiebungen oder produktions- und kostenbedingten Veränderungen hinreichend begründen lassen. Die öffentlichen Planträger, und hier insbesondere die Gemeinden¹²⁾, fanden in den Sachinvestitionen "als der kurzfristig disponibelsten Ausgabenkategorie" (Bundesministerium der Finanzen 1982, S. 20) ein bevorzugtes Konsolidierungsopfer. Im Vergleich zu anderen Ausgabenarten, die unter dem schützenden Schirm einflußreicher Interessengruppen stehen, nehmen die öffentlichen Sachinvestitionen im budgetären Willensbildungsprozeß eine unterprivilegierte Position ein.

Der rein quantitativ ausgerichtete Abbau der strukturellen Defizite führte so zu strukturellen "Konsolidierungsschäden" (Sachverständigenrat 1982a, Teilziffer 57) und macht nun, quasi in einem zweiten Schritt, eine sog. *qualitative Haushaltskonsolidierung* notwendig (so auch Sachverständigenrat 1984, Teilziffer 345 ff. und 1985, Teilziffer 20 ff.). In dieser Hinsicht vermochten die staatlichen Planträger bisher keine sichtbaren Erfolge zu erzielen und es fehlt auch weithin an einer längerfristigen, allokativen Konzeption für eine Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben. Dieses programmatische Defizit zeigt wiederum anschaulich die Notwendigkeit einer öffentlichen Aufgabenplanung, die es u.a. ermöglicht, bei einer fälligen Haushaltskonsolidierung quantitative und qualitative Aspekte zu verbinden. Bei einem schrittweisen, isolierten Vorgehen droht, wie die jüngste Vergangenheit lehrt, die Gefahr, daß die qualitativen Aspekte auf der Strecke bleiben. Sofern die eingetretene Verschlechterung der öffentlichen Ausgabenstruktur in den nächsten Jahren zu realen Einkommens- und Wachstumsverlusten führt, induziert die Unterlassung der qualitativen Konsolidierung über

12) Dieser Aspekt bildet zugleich eine Erklärung für die überaus zügige Konsolidierung der kommunalen Haushalte (siehe Tabelle 2 und Tabelle 3), denn diese weisen einen vergleichsweise hohen Anteil an investiven Ausgaben auf.

die damit verbundenen öffentlichen Mindereinnahmen künftig neue bzw. zusätzliche quantitative Konsolidierungsprobleme.

(9) Während die quantitative Haushaltskonsolidierung zu einem deutlichen Absinken der öffentlichen Sachinvestitionen führte, ging die Entstehung der strukturellen Defizite keineswegs mit einem analogen Anstieg dieser Ausgabenart einher. Vielmehr setzte der relative Rückgang von öffentlichen Realausgaben und Sachinvestitionen etwa zum gleichen Zeitpunkt (ca. 1970/71) ein, als die Nettokreditaufnahme als Finanzierungsinstrument an Bedeutung gewann und nicht-konjunkturbedingte Budgetdefizite anfielen. Die Staatsverschuldung diente in der Folgezeit auch dazu, als vergleichsweise unmerklichere Finanzierungsform, die Staatsquote - bei nur geringfügig steigender volkswirtschaftlicher Steuerquote - kräftig zu erhöhen (Tabelle 7). Die öffentlichen Planträger nutzten den allokativen Spielraum, den die Nettokreditaufnahme eröffnete, nicht zu einer relativen Ausdehnung ihrer Sachinvestitionen, sondern zu einer starken Expansion von Transferzahlungen und konsumtiven Staatsausgaben. Zwischen den Haushaltsdefiziten und den öffentlichen Sachinvestitionen bestand intertemporal insofern eine *asymmetrische Beziehung*, als sowohl das Entstehen dieser Defizite als auch ihr späterer Abbau tendenziell auf eine relative Schrumpfung der Sachinvestitionen hinwirkten (vgl. Wille, E. und Kronenberger, S. 1984b, S. 638 ff.).

(10) Das konjunkturbedingte Defizit bildet die (negative) Differenz zwischen den tatsächlichen Steuereinnahmen und jenen, die bei einer Normalauslastung des Produktionspotentials angefallen wären. Da die Berechnung der konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen - um diese hier als *pars pro toto* herauszugreifen - auf eine hypothetische Normalauslastung des Produktionspotentials abstellt, welche letztlich erst im Zuge einer konjunkturellen Belebung in der Zukunft eintreten wird, besitzt auch der Konsolidierungsbedarf in starkem Maße *prognostischen Charakter* (vgl. Wille, E. 1984a, S. 291 f.). Insofern läßt sich der Konsolidierungsbedarf, dessen Ermittlung auf einer in der Regel mittelfristigen Bezugsgröße aufbaut, lediglich im Rahmen mehrjähriger Planungsüberlegungen abschätzen. Gleiches gilt für die öffentlichen *Zinsausgaben*, welche aus der Staatsschuld erwachsen und den künftigen budgetären Entscheidungsspielraum empfindlich einengen können. So stieg der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben im Öffentlichen Gesamthaushalt in den letzten zehn Jahren von

4,0 vH (1975) auf 9,1 vH (1984) und die absolute Höhe der Zinsausgaben übertraf im Jahr 1984 mit 53,3 Mrd. DM sogar das Volumen der Nettokreditaufnahme mit 49,8 Mrd. DM (Tabelle 7). Der mehrjährige Finanzplan des Bundes 1985 bis 1989 sieht für das Jahr 1989 einen Zinsausgabenanteil von 12,8 vH vor, und den Zinsausgaben in Höhe von 36,8 Mrd. DM steht dann eine veranschlagte Nettokreditaufnahme des Bundes von 23,3 Mrd. DM gegenüber (vgl. Bundesministerium der Finanzen 1985, S. 32 u. S. 41).

Indem die Diskussionen um das Pro und Contra einer Haushaltskonsolidierung den Blick bisweilen auf die künftige Budgetentwicklung lenkten, führten sie auch zu einer, wenngleich recht bescheidenen, Aufwertung der mehrjährigen Finanzplanung, auf deren Möglichkeiten sich die politischen Entscheidungseinheiten offensichtlich immer nur in Notzeiten besinnen. Ähnliche Ansätze zu einer Renaissance scheinen bei der öffentlichen Aufgabenplanung derzeit nicht in Sicht¹³⁾.

13) Die programmatischen Planungsbestrebungen auf Länderebene stagnieren seit einigen Jahren ebenfalls; siehe hierzu ausführlich Pfitzer, Ch. 1985.

Literaturverzeichnis

- (1) Bundesministerium der Finanzen (1982)
Finanzbericht 1983, Bonn.
- (2) Bundesministerium der Finanzen (1985)
Finanzbericht 1986, Bonn.
- (3) Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.) (1985)
Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik.
Werkstattbericht, München.
- (4) Duwendag, Dieter (1983a)
Staatsverschuldung - Notwendigkeit und Gefahren, Baden-Baden.
- (5) Duwendag, Dieter (1983b)
Staatsverschuldung als Begrenzung für öffentliches Handeln, in: Böhret,
Carl und Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), Verwaltung und Verwaltungspolitik,
Berlin, S. 117-129.
- (6) Ehrlicher, Werner (1977)
Öffentliche Sachausgaben, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl.,
Bd. I, Tübingen, S. 753-795.
- (7) Ehrlicher, Werner (1979)
Grenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Wirtschaftsdienst, 59. Jg., S.
393-400.
- (8) Gandenberger, Otto (1980)
Öffentliche Verschuldung II. Theoretische Grundlagen, in: Handwörter-
buch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 5, Stuttgart et al., S. 480-
504.
- (9) Gandenberger, Otto (1981)
Theorie der öffentlichen Verschuldung, in: Handbuch der Finanzwis-
senschaft, 3. Aufl., Bd. III, Tübingen, S. 3-49.
- (10) Gandenberger, Otto (1983)
Thesen zur Staatsverschuldung, in: Hansmeyer, Karl-Heinrich (Hrsg.),
Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin, S. 843-865.
- (11) Glatzer, Wolfgang und Zapf, Wolfgang (Hrsg.) (1984)
Lebensqualität in der Bundesrepublik. Objektive Lebensbedingungen und
subjektives Wohlbefinden, Frankfurt, New York.
- (12) Haller, Heinz (1958/59)
Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben, in:
Finanzarchiv, N.F. Bd. 19, S. 72-91.

- (13) Haller, Heinz (1966)
Einige Gedanken zum Thema: Öffentliche Finanzen im Wirtschaftswachstum, in: Schneider, Erich (Hrsg.), Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum. Carl Föhl zum 65. Geburtstag, Tübingen, S. 57-74.
- (14) Henke, Klaus-Dirk (1977)
Öffentliche Gesundheitsausgaben und Verteilung. Ein Beitrag zur Messung und Beeinflussung des gruppenspezifischen Versorgungsniveaus im Gesundheitsbereich, Göttingen.
- (15) Hitch, Charles J. and McKean, Roland, N. (1960)
The Economics of Defense in the Nuclear Age, Cambridge/Mass.
- (16) Irmeler, Heinrich (1980)
Staatsverschuldung - Mittel oder Hemmschuh der zukünftigen Wachstums- und Beschäftigungspolitik? Aus der Sicht der geldpolitischen Praxis, in: Probleme der Staatsverschuldung, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 27, S. 131-139.
- (17) Koetz, Axel G. (1983)
Optimale Staatsverschuldung. Ein Beitrag zur Analyse der langfristigen Konsequenzen der öffentlichen Kreditnahme, Berlin.
- (18) Krause-Junk, Gerold (1982)
Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls. Zu einigen Begriffen des Sachverständigenrates, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 40, S. 1-22.
- (19) Krause-Junk, Gerold (1983)
Zur Relevanz des sogenannten strukturellen Defizits für die Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs öffentlicher Haushalte. Einige ergänzende Anmerkungen, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 41, S. 52-59.
- (20) Krupp, Hans-Jürgen (1980)
Staatsverschuldung - Mittel oder Hemmschuh der zukünftigen Wachstums- und Beschäftigungspolitik? Aus der Sicht der Wirtschaftswissenschaft, in: Probleme der Staatsverschuldung, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 27, S. 141-159.
- (21) Leipert, Christian (1978)
Gesellschaftliche Berichterstattung. Eine Einführung in Theorie und Praxis sozialer Indikatoren, Berlin et al.
- (22) Littmann, Konrad (1982)
Öffentliche Investitionen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 9, Stuttgart et al., S. 812-825.
- (23) Musgrave, Richard A. (1958)
Theorie der öffentlichen Schuld, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 3. Bd., Tübingen, S. 68-137.

- (24) Novick, David (1954)
Efficiency and Economy in Government Through New Budgeting and Accounting Procedures, The RAND Corporation (R-254), Santa Monica.
- (25) Novick, David (1970)
Das Programmbudget: Grundlage einer langfristigen Planung, in: Recktenwald, Horst Claus (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget. Grundlage staatlicher Entscheidung und Planung, Tübingen, S. 155-167.
- (26) Oberhauser, Alois (1985)
Das Schuldenparadox, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200, S. 333-348.
- (27) OECD (1976)
Measuring Social Well-Being. A Progress Report on the Development of Social Indicators. The OECD Social Indicator Development Programme, Vol. Nr. 3, Paris.
- (28) OECD (1985)
OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland, Paris.
- (29) Pfitzer, Christine (1985)
Integrierte Entwicklungsplanung als Allokationsinstrument auf Landesebene. Eine Analyse der öffentlichen Planung der Länder Hessen, Bayern und Niedersachsen, Frankfurt et al.
- (30) Reding, Kurt (1981)
Die Effizienz staatlicher Aktivitäten. Probleme ihrer Messung und Kontrolle. Baden -Baden.
- (31) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1979)
Herausforderung von Außen. Jahresgutachten 1979/80, Stuttgart, Mainz.
- (32) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1980)
Unter Anpassungszwang. Jahresgutachten 1980/81, Stuttgart, Mainz.
- (33) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1981)
Investieren für mehr Beschäftigung. Jahresgutachten 1981/82, Stuttgart, Mainz.
- (34) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1982a)
Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982. Sondergutachten, BT-Drucksache 9/2027, Bonn 12.10.1982.
- (35) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1982b)
Gegen Pessimismus. Jahresgutachten 1982/83, Stuttgart, Mainz.

- (36) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung(1983)
Ein Schritt voran. Jahrgutachten 1983/84, Stuttgart, Mainz.
- (37) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung(1984)
Chancen für einen langen Aufschwung. Jahrgutachten 1984/85, Stuttgart, Mainz.
- (38) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung(1985)
Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985. Sondergutachten, BT-Drucksache 10/3575, Bonn 27. 6. 1985.
- (39) Schick, Allen (1966)
The Road to PPB: The Stages of Budget Reform, in: Public Administration Review, Vol. 26, S. 243-258.
- (40) Schick, Allen (1971)
Budget Innovation in the States, Washington D.C.
- (41) Thormählen, Thies (1981)
Kritische Anmerkungen zur Berechnung des strukturellen Defizits, in: Wirtschaftsdienst, 61. Jg., S. 389-396.
- (42) Timm, Herbert (1985)
Zur Finanzierung staatlicher Investitionen unter dem Aspekt der gerechten zeitlichen Lastverteilung, in: Hanusch, Horst, Roskamp, Karl W. und Wiseman, Jack (Hrsg.), Staat und Politische Ökonomie heute. Horst Claus Recktenwald zum 65. Geburtstag, Stuttgart, New York, S. 319-331.
- (43) Toillié, Barbara (1980)
Öffentliche Investitionen, Berlin.
- (44) Wille, Eberhard (1977)
Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. I, Tübingen, S. 427-474.
- (45) Wille, Eberhard (1980a)
Öffentlicher Haushalt IV: Finanz- und Aufgabenplanung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 5, Stuttgart et al., S. 591-620.
- (46) Wille, Eberhard (1980b)
Soziale Indikatoren als Ansatzpunkte wirtschaftspolitischer Zielbildung und Kontrolle - Verbesserung oder Verschleierung politischer Entscheidungsgrundlagen?, in: ORDO, Bd. 31, S. 127-151.
- (47) Wille, Eberhard (1983)
Zum Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte, in: Siebert, Horst (Hrsg.), Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik, Stuttgart et al., S. 97-111.

- (48) Wille, Eberhard (1984a)
Welchen Beitrag kann die Finanz- und Haushaltsplanung zur Haushaltskonsolidierung leisten?, in: Arnim, Hans Herbert v. und Littmann, Konrad (Hrsg.), Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, Berlin, S. 283-311.
- (49) Wille, Eberhard und Kronenberger, Stefan (1984b)
Zielkonflikte im Kontext der Staatsverschuldung. Einige Anmerkungen mit empirischem Bezug, in: Siebert, Horst (Hrsg.), Intertemporale Allokation, Frankfurt et al., S. 607-647.
- (50) Wille, Eberhard (1985)
Öffentliche Sachausgaben versus öffentliche Personalausgaben, in: Häuser, Karl (Hrsg.), Produktivitätsentwicklung staatlicher Leistungen, Berlin, S. 11-122.
- (51) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980)
Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen: Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Artikel 115 Grundgesetz, BMF-Dokumentation 6/80, Bonn 20.5.1980.
- (52) Ziffzer, Stefan (1980)
Ökonomische Grenzen der staatlichen Kreditaufnahme, Berlin.

Summary

The author examines the role of program planning and budgeting in the light of the recent public budget cuts in the Federal Republic of Germany. Besides, he discusses empirical and theoretical aspects of the relationship between the growth of public debt and changes within the structure of public expenditures. Compared with the budget situation at the beginning of the seventies the role of program planning for decision-making in the public sector has not been very important since about ten years. It is now even more declining in an environment of falling budget allocations. Nevertheless, as the author asserts, from a normative point of view budget cuts management does need a planning-orientation.

The paper gives a survey of the development and the aims of program budgeting and of the related "planning-programming-budgeting". Program planning regards public expenditures as the monetary input for social well-being. By using a hierarchical means-ends scheme an attempt is made to show the steps by which lower level monetary inputs are connected to higher level welfare goals. Because they represent outputs which are specific and analysable, impact objectives,

which are clearly ends-oriented, are central to program planning. Neither public expenditures nor goods and services bought from these means can be considered as benefits but have to serve in a system of means and ends in order to gain desirable outcomes and to improve public welfare. Monetary and physical inputs can only increase social well-being indirectly through production of public goods.

The empirical part of the paper describes the development of public debt and the main changes that have occurred in total consolidated government expenditures (including transfer payments, excluding social insurance) during the last twenty years. The great bulk of the existing public debt (of total consolidated government budget) reflects the oil crisis in 1973. The public debt rose from DM 66,7 billion in 1963 to DM 167,8 billion in 1973 and increased thereafter by more than DM 503,9 billion up to 1983. The recent budget cuts aim to break the growth of public debt. The ratio of purchases of goods and services to consolidated expenditures declined from 64,7 % (1963) to 56,3 % (1983), largely because of the expansion of transfer payments. In addition to the decline in purchases relative to total expenditures, there was a structural shift from non-personnel to personnel expenditures. The ratio of the latter as a percentage of total government expenditures rose from 26,1 % (1963) to 32 % (1983). The share of investment expenditures decreased from 27,6 % in 1963 to 22,9 % in 1973, thereafter it declined sharply to 15,4 % in 1983. A glance at the development of public debt and of public investment expenditures reveals, that rapid growth of public debt as well als the budget cuts promoted the relative decline of public investment expenditures. This bias is also an empirical argument against the public debt under the "intergeneration equity-aspect" and it demonstrates the necessity of public program planning and budgeting.

X-Ineffizienz in privaten und öffentlichen Produktionsprozessen

von

Manfred Erbsland

I. Einleitung

Leibenstein bezeichnet einen gegebenen Output als X-ineffizient erstellt, wenn die tatsächlichen Produktionskosten über den minimalen Kosten liegen. "By the degree of X-Inefficiency I shall mean the excess of actual over minimum cost for a given output" (Leibenstein, H. 1978b, S. 328).

Bei einer X-ineffizienten Produktion liegt wie bei der technischen Ineffizienz die Güterausbringung innerhalb der Transformations- bzw. Produktionsmöglichkeitenkurve. Die technische Effizienz und die X-Ineffizienz weichen jedoch insoweit voneinander ab, als Leibenstein bei seiner Begründung schwergewichtig auf die Motivation der Beschäftigten abhebt (vgl. Leibenstein, H. 1976b), die seiner Ansicht nach wegen mangelnder Motivation ihren Arbeitseinsatz nicht so effektiv gestalten, wie sie es könnten.

Die X-Ineffizienz findet in der klassischen Mikroökonomie keine Berücksichtigung. Dort wird unterstellt, "daß die Menschen stets vollkommen motiviert wären (Maximierung)" (Leibenstein, H. 1984a, S. 127) und der Produktionsprozeß aufgrund der Gewinnmaximierungshypothese effizient erfolge. Leibenstein dagegen stellt das Kostenminimierungspostulat in Frage und steht damit in Kontrast zur neoklassischen Theorie der Unternehmung.¹⁾

1) Ein schematischer Vergleich zwischen den beiden Ansätzen ist in Tabelle I aufgeführt.

Ursprünglich entwickelte Leibenstein das Konzept der X-Effizienz für die private Wirtschaft, in den letzten Jahren übertrug er es jedoch analog auf den öffentlichen Sektor (vgl. Leibenstein, H. 1978a, S. 160 ff. und Leibenstein, H. 1984b).

Unsere Ausführungen gliedern sich wie folgt: zunächst wird das Comanor-Leibensteinsche Modell der Messung von Wohlfahrtsverlusten aufgrund von Marktmacht vorgestellt (vgl. Comanor, W.S./Leibenstein, H. 1969) und anschließend folgt ein Überblick über die organisationssoziologische Begründung der X-Effizienzthese. Sodann wird anhand von vier Gleichungen, die dem Interaktionsmodell von Leibenstein entsprechen, das intraorganisatorische Gleichgewicht abgeleitet und anschließend ein theoretischer X-Effizienzvergleich zwischen privater und öffentlicher Produktion vorgenommen.

Tabelle 1: Vergleich zwischen X-Effizienztheorie und Neoklassischer Theorie (vgl. Leibenstein, H. 1980, S. 201)

Komponenten	X-Effizienz-Theorie	Neoklassische Theorie
Entscheidungseinheit	Individuum	Haushalte und Unternehmen
Verträge	unvollständig	werden als vollkommen angenommen
Anstrengung	diskretionäre Variable	wird als gegeben angenommen
Agent-Principal Verhältnis	verschiedene Interessen	gleiche Interessen
Trägheitsbereiche	wichtige Variable	tritt nicht auf
Verhalten	selektive Rationalität	Maximierungs- oder Minimierungsverhalten

II. Wohlfahrtsverluste aufgrund von Marktmacht

1. Das klassische Meßkonzept

Bei der Messung von Wohlfahrtsverlusten aufgrund von Marktmacht berücksichtigte man ursprünglich nur die alloкатive Ineffizienz. Als Maß diente der Nettoverlust an Konsumentenrente, die beim Übergang vom Polypol zum Monopol entsteht (vgl. hierzu Lerner, P.A. 1933/34 und Harberger, A.C. 1954).

Abbildung 1: Verlust an Konsumentenrente aufgrund von Marktmacht

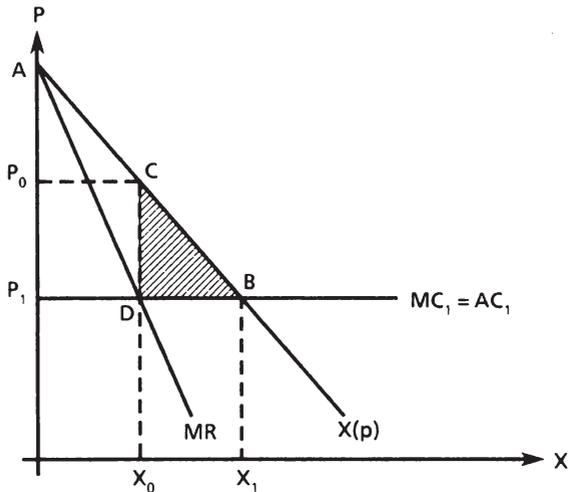


Abbildung 1 beschreibt einen Markt, auf dem sich ein Monopolist der Nachfragekurve $X(p)$ gegenüber sieht.²⁾ Seine Grenzkosten MC_1 seien konstant und sollen den Durchschnittskosten AC_1 entsprechen.³⁾ Der gewinnmaximierende Monopolist, der keine Preisdifferenzierung betreibt, setzt Grenzerlös MR gleich Grenzkosten. Er bietet die Menge X_0 zum Preis P_0 an.⁴⁾ Auf einem Konkurrenzmarkt würden X_1 Einheiten zum Preis P_1 abgesetzt.⁵⁾ Die Konsumenten erhalten somit

2) Die Nachfragekurve entspricht der (aggregierten) Grenznutzenkurve der Nachfrager, die linear verlaufen soll.

im Fall des Polypols eine größere Gütermenge zu einem geringeren Preis. Die Konsumentenrente nach Marshall-Dupuit entspricht im Fall der vollkommenen Konkurrenz dem Dreieck AP_1B .⁶⁾ Im Monopolfall beträgt sie nur AP_0C . Als Differenz ergibt sich die Fläche P_0P_1BC . Der Differenzbetrag geht der Volkswirtschaft jedoch nicht vollständig verloren. Der Teil P_0P_1DC fließt dem Monopolisten als Rente zu. Der tatsächliche Verlust (Nettoverlust) an Konsumentenrente beim Übergang vom Konkurrenzmarkt zum Monopol entspricht dem Dreieck CDB .⁷⁾

2. Das Meßkonzept von Comanor-Leibenstein

Die dem Meßkonzept von Comanor-Leibenstein zugrunde liegende Basishypothese lautet: aufgrund des fehlenden Konkurrenzdrucks sind Monopole nicht zur Kostendisziplin angehalten. Deshalb müssen sie nicht die neuesten technischen Möglichkeiten einsetzen, verbesserte Produkte auf den Markt bringen, die Organisationsstruktur effizient gestalten und nach neuen Absatzwegen für ihre Produkte suchen.

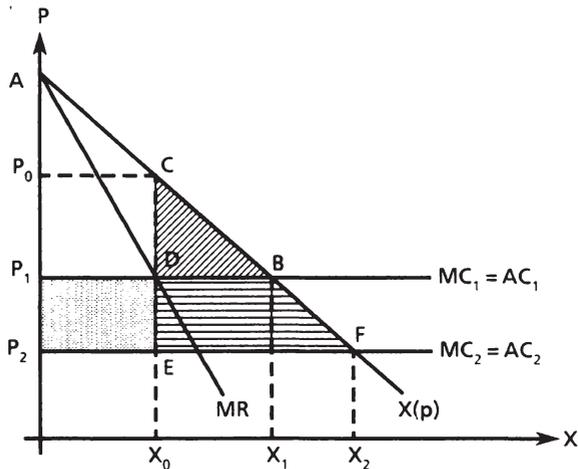
"The process of competition, by mounting pressures on firm profits, tends to discipline managements and employees to utilize their inputs, and to put forth effort, more energetically and more effectively than is the case where this pressure is absent. Thus a shift from monopoly to competition has two possible effects: (1) the elimination of monopoly rent, and (2) the reduction of unit costs" (Comanor, W.S./Leibenstein, H. 1969, S. 304).

Das Dreieck CDB in Abbildung 2 erfaßt den gewinnbedingten Wohlfahrtsverlust durch Monopolmacht und entspricht dem traditionellen Meßkonzept. Abweichend vom klassischen Ansatz unterstellt Leibenstein, daß beim Übergang vom

- 3) Unterstellt man (langfristig) konstante Stückkosten, so stimmen Grenz- und Durchschnittskosten (langfristig) überein.
- 4) Dies entspricht der Cournot-Lösung (vgl. Stobbe, A. 1983, S. 325 ff).
- 5) In beiden Marktformen werden identische Kostenverläufe unterstellt. Die (aggregierte) Grenzkostenkurve der Konkurrenzanbieter entspricht somit der MC_1 -Kurve des Monopolisten.
- 6) Die Konsumentenrente ist der Geldbetrag, den ein Konsument über die von ihm schon gezahlte Summe hinaus aufwenden würde, um nicht auf den zusätzlichen Konsum dieses Gutes verzichten zu müssen (vgl. Marshall, A. 1938, S. 124). J. Dupuit bezeichnete den gleichen Sachverhalt als "relativen Nutzen" (vgl. Dupuit, J. 1844, S. 90).

Monopol zum Polypol die Stückkosten sinken. In Abbildung 2 entspricht dies einer Bewegung der Grenzkostenkurve von MC_1 nach MC_2 . Infolge der höheren Produktionskosten des Monopols wird die Konsumentenrente um die Fläche $DEFB$ weiter geschmälert. Sie drückt die zusätzliche allokativen Ineffizienz aufgrund überhöhter Kosten aus (vgl. Rosenschon, A. 1980, S. 25). Das Rechteck P_1P_2ED erfasst die X-Ineffizienz (vgl. Comanor, W.S./Leibenstein, H. 1969, S. 306). Diese Fläche stellt die bewerteten Ressourcen dar, die bei der Produktion der geringeren Monopolmenge X_0 verschwendet wurden. Öffentliche Monopole bieten ihren Output oft zu Selbstkostenpreisen an. In diesem Fall wäre (unter obigen Annahmen) die X-Ineffizienz größer, da das staatliche Monopol einen höheren Output als das private erzeugt (vgl. Rosenschon, A. 1980, S. 25).

Abbildung 2: Wohlfahrtsverluste aufgrund von Marktmacht nach Comanor-Leibenstein



- 7) Die Veränderung der Konsumentenrente aufgrund von Preisvariationen wird durch die Fläche CDB nur dann richtig wiedergegeben, wenn der Grenznutzen des Einkommens als konstant unterstellt wird, wovon man i.a. nicht ausgehen kann (vgl. Currie, J.M./Murphy, J.A./Schmitz, A. 1971, S. 743 ff.). Ein einwandfreies Maß für die Konsumentenrente wäre die entsprechende Fläche zwischen Hicksscher Nachfragekurve und der Preisgeraden. Den Fehler, den man begeht, wenn die Marshallische Konsumentenrente verwendet wird, dürfte in der Praxis jedoch relativ gering sein (vgl. Varian, H.R. 1981, S. 213 ff.).

III. Die organisationssoziologischen Grundlagen der X-Effizienztheorie

1. Selektive Rationalität

Wie der Begriff "selektive Rationalität" andeutet, unterscheidet Leibenstein unterschiedliche Grade an rationalem Verhalten. In bestimmten Grenzen kann der Einzelne selbst bestimmen, wie "rational" er sich in unterschiedlichen Situationen verhält (vgl. Leibenstein, H. 1978a, S. 21). In der Regel geben sich die Menschen mit weniger zufrieden als maximal möglich wäre, d.h. sie verhalten sich im Normalfall nicht-maximierend (vgl. Leibenstein, H. 1984a, S. 129).

In der "klassischen" Mikroökonomie wird der Begriff "Rationalität" oft als Synonym für Maximierung oder Optimierung benutzt. "Rationales Verhalten bedeutet also je nach Sachlage eine Variable zu maximieren ... oder zu minimieren Dabei ist jedoch immer zu berücksichtigen, daß sich das ökonomische Handeln in einer natürlichen und sozialen Umwelt abspielt ..., die den Wahl- und damit Handlungsmöglichkeiten jedes Wirtschaftssubjektes in vielfältiger Weise Grenzen setzt" (Stobbe, A. 1983, S. 7).

Leibenstein bezeichnet das Maximierungsverhalten von Individuen als "complete constraint concern"⁸⁾ und das tatsächliche Handeln, das vom Optimierungsverhalten abweicht, als "constraint concern".⁹⁾ An rationales Verhalten knüpft er die folgenden Bedingungen (vgl. Leibenstein, H. 1983, S. 833 und Simon, H.A. 1981, S. 116):

- (1) die Bestimmung der Argumente in der Zielfunktion,
- (2) die konsistente Festlegung der Reihenfolge der Bedürfnisse,
- (3) das Beschaffen von Informationen über Güter und anderen möglichen Alternativen,
- (4) die Kenntnis von Preisen und Alternativkosten,

8) "Complete constraint concern is the same as maximization" (Leibenstein, H. 1978c, S. 7).

9) "Thus contextual pressure and personality (taste for constraint concern) determine the extent of the deviation from maximizing behavior: that is the degree of constraint concern" (Leibenstein, H. 1978b, S. 328).

- (5) die Kenntnis der Beschränkung und Zwänge, denen das Individuum unterworfen ist und
- (6) das Wissen, wann die Informationssuche abgebrochen werden kann, da alle entscheidungsrelevanten Daten erhoben wurden.

In der Realität ist das Individuum nicht in der Lage, allen obigen Erfordernissen nachzukommen (vgl. Leibenstein, H. 1983, S. 834): seine Aufnahme- und Verarbeitungskapazität reicht hierzu nicht aus. Ein Wirtschaftssubjekt, "das eine umfassende Übersicht über Verhaltensalternativen anstreben würde, käme nie zum Handeln" (Kieser, A. / Kubicek, H. 1978, S. 46). Leibenstein unterstellt, daß die meisten Wirtschaftssubjekte sich mit zunehmendem Druck dem Maximierungsverhalten annähern. Mit wachsendem Druck nimmt der Grad an constraint concern zu (vgl. Leibenstein, H. 1978b, S. 331).

Das tatsächliche Verhalten eines Individuums bildet einen Kompromiß zwischem dem gewünschten Verhalten ohne Restriktionen und Zwängen und einem gewissen Idealbild, wie es die Umwelt von ihm erwartet.¹⁰⁾ Auf eine Organisation übertragen, stellt das dortige reale Verhalten der Mitglieder einen Kompromiß dar zwischen den Wünschen der Individuen und den Anforderungen der Organisation. Je weniger sich die Interessen entsprechen, desto stärker wird der externe Druck auf die Individuen zunehmen, die Anforderungen der Organisation zu internalisieren. Weicht der Einzelne in seinem tatsächlichen Verhalten von dem von ihm gewünschten Idealbild ab, so empfindet er einen internen Druck, sich der Idealvorstellung anzunähern.

2. Arbeitsleistung

Die menschliche Arbeitsleistung bestimmt im wesentlichen den Output von Unternehmen mit. Leibenstein unterscheidet vier Dimensionen der Anstrengung (vgl. Leibenstein, H. 1976a, S. 98):

10) "Individuals are assumed to compromise between the way they feel they ought to behave (superego or standard of behavior) and the way they would like to behave (id. or unconstrained desires)" (Leibenstein, H. 1978b, S. 331).

- 1) die Wahl von Tätigkeiten (A), die die Anstrengung bilden;
- 2) die Schnelligkeit (P), mit der jede Tätigkeit ausgeführt wird;
- 3) die Qualität (Q), in der jede Tätigkeit verrichtet wird;
- 4) die Zeitstruktur und die Dauer (T) der Aktivität.

Die Anstrengungsposition, die jeder Beschäftigte einnimmt, ist mit bestimmten Outputwerten korreliert. In den meisten Situationen werden sie mit unvollständigen Informationen über das, was von ihnen an Arbeitsleistung erwartet wird, konfrontiert. Die Arbeitsverträge sind in der Regel unvollständig und vage formuliert (vgl. Leibenstein, H. 1978a, S. 27). Sie enthalten i.a. nur die generelle Festlegung der Arbeitspflicht. Darüberhinaus ist die Arbeitsleistung des Einzelnen eine private, personenbezogene Information, die vom Vorgesetzten nur in Grenzen erfaßt und beurteilt werden kann (vgl. Liu, P.-W. 1982, S. 235).

Durch diese Unvollkommenheiten erwächst dem Beschäftigten ein diskretionärer Handlungsspielraum, da eine Menge von Anstrengungsbündeln mit den arbeitsrechtlichen Bestimmungen und den Anweisungen des Managements kompatibel sind. Der Beschäftigte kann somit in gewissen Grenzen seine Arbeitsintensität selbst interpretieren und sich eine ihm genehme Anstrengungsposition auswählen (vgl. Leibenstein, H. 1978a, S. 27).

Leibenstein unterscheidet zwischen Intensitätspunkt (effort point) und Intensitätsband (effort position) (vgl. Leibenstein, H. 1975, S. 589). Das Anstrengungsband besteht aus eng benachbarten APQT-Bündeln, innerhalb dessen das Individuum bereit ist, seine Leistung aufgrund sich ändernder Verhältnisse anzupassen, ohne daß dies einen bemerkbaren Einfluß auf seine Arbeitsmotivation hätte (vgl. Leibenstein, H. 1976a, S. 111). Der einzelne Beschäftigte ist beispielsweise durchaus bereit, einmal zehn Minuten mehr am Tag zu arbeiten, ohne daß dies seine Arbeitsmotivation beeinträchtigt. Soll er aber täglich eine Überstunde ableisten, so wird das Unternehmen einen Zuschlag auf den normalen Stundenlohn zahlen müssen, um die Motivation aufrechtzuerhalten (vgl. Leibenstein, H. 1976a, S. 111).

Die Wahl einer Anstrengungsposition spiegelt den Kompromiß zwischen den Eigeninteressen des Individuums und den Interessen der Firma wider. Je geringer der Einzelne die Normen der Umwelt beachtet, desto mehr wird die gewählte Intensitätsposition das Eigeninteresse wiedergeben, während die Belange des Unternehmens in immer geringerem Umfange Berücksichtigung finden. Beachtet andererseits der Beschäftigte die Wünsche der Umwelt in hohem Maße, so tritt das Eigeninteresse hinter die Interessen des Unternehmens zurück (vgl. Leibenstein 1975, S. 590 f.). Es besteht eine positive Korrelation zwischen constraint concern und Anstrengung.

In Organisationen können grundsätzlich zwei Arten von Personengruppen¹¹⁾ unterschieden werden: Personen, die die Leitung innehaben (principals) und Untergebenen (agents). Leibenstein unterstellt, daß die "agents" die Interessen der Firma weniger in ihr Verhalten einbeziehen, wie dies die "principals" tun (vgl. Leibenstein, H. 1976a, S. 91).

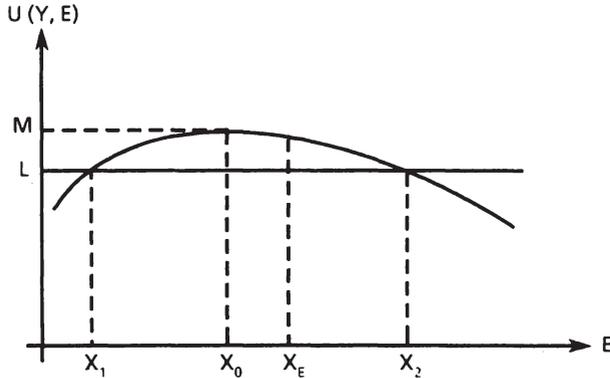
3. Theorie der "inert areas"

Individuen verbessern nicht in allen theoretischen Fällen ihre Lage, sondern nur dann, wenn es ihnen der Mühe wert erscheint. "By an inert area, we have in mind a set of effort positions whose associated levels of utility are not equal but in which the action required to go from a lower to a higher utility level involves an utility cost that is not compensated for by the gain in utility" (Leibenstein, H. 1969, S. 606 f.). Ein träger Reaktionsbereich (inert area) ist dadurch gekennzeichnet, daß es unterschiedliche Arbeitsintensitäten mit den korrespondierenden Nutzenniveaus gibt. Innerhalb einer solchen Zone lohnt es sich für den Einzelnen nicht, seine einmal gewählte Anstrengungsposition zu ändern, da die Bewegungskosten größer sind als der (eventuelle) Nutzengewinn, den er durch den Wechsel erzielen würde. Die anfallenden Kosten hängen eng mit dem menschlichen Beharrungsvermögen zusammen, denn Individuen zeigen oft eine gewisse Scheu vor dem Neuen, Furcht vor Enttäuschung. Der Nutzen der veränderten Position erscheint ungewiß, und aus Angst schätzt das Individuum die entstehenden

11) Innerhalb einer Personengruppe wird von identischen Akteuren ausgegangen. Beziehungen innerhalb einer Gruppe werden somit ausgeklammert (vgl. Leibenstein, H. 1979, S. 488).

Kosten oft zu hoch ein (vgl. Leibenstein, H. 1976a, S. 113). Das Konzept der "inert areas" gibt Abbildung 3 wieder (vgl. Leibenstein, H. 1969, S. 608).

Abbildung 3: Träge Reaktionsbereiche



Die Gesamtnutzenkurve $U(Y, E)$ setzt sich aus der Einkommens-Nutzenkurve $U(Y)$ und der Anstrengungs-Nutzenkurve $U(E)$ zusammen. Der Nutzen des erzielten Einkommens sei konstant und unabhängig vom Arbeitseinsatz. $U(E)$ verlaufe konkav. Das repräsentative Individuum zieht zwar Arbeit dem Nichtstun vor, übersteigt die Arbeitsbelastung jedoch eine gewisse Grenze, so empfindet es mehr Leistung als unangenehm, und der Nutzen aus der Anstrengung geht zurück (vgl. Leibenstein, H. 1969, S. 604). Die Anstrengungs-Nutzenfunktion hängt zu einem gewissen Grade von den Gruppenbeziehungen ab. Innerhalb einer Gruppe passen die interagierenden Individuen ihren Arbeitseinsatz dem der anderen Mitglieder an. Aus diesem Grund dürften die $U(E)$ -Funktionen innerhalb einer Arbeitsgruppe annähernd übereinstimmen (vgl. Leibenstein, H. 1969, S. 606).

Leibenstein unterstellt, daß die Anstrengungs-Nutzenkurve und somit auch die Gesamtnutzenkurve relativ flach verläuft. Dies bedeutet, daß der Einzelne in seiner Arbeitsleistung flexibel ist, da das Unternehmen mehr an Arbeitseinsatz ver-

langen kann, ohne daß dies dem einzelnen Organisationsmitglied allzu sehr mißfällt (vgl. Leibenstein, H. 1969, S. 605).

Die Bewegungskosten, die als konstant angenommen werden, sind in Abbildung 3 durch die Strecke ML gegeben. Der Streckenzug X_1X_2 stellt den Trägheitsbereich dar, und jede Intensitätsposition innerhalb des Intervalls spiegelt ein potentiell Gleichgewicht des Individuums wider. Zwischen den Punkten X_1 und X_2 lohnt es sich für den Einzelnen, der sich außerhalb des Nutzenoptimums X_0 befindet, nicht das individuelle Nutzenmaximum anzustreben, da der ihm aus dem Positionswechsel zufließende Nettonutzen negativ ist. Da ein einmal gefundenes Gleichgewicht nur aufgrund hinreichend hohen Drucks wieder aufgegeben würde (vgl. Leibenstein, H. 1984a, S. 124), stellt sich das Leistungsverhalten, trotz sich wandelnder externer Bedingungen, als sehr stabil dar.

Die nutzenmaximale Anstrengungsposition des Beschäftigten dürfte nicht mit derjenigen identisch sein, die er einnehmen müßte, damit das Unternehmen X-effizient produziert. Da die Firmen jedoch in der Regel ihre Arbeitskräfte so auswählen, daß sie ihren Arbeitsplatz einigermaßen zufriedenstellend ausfüllen, dürfte die X-effiziente Position X_E nicht allzuweit von X_0 entfernt liegen (vgl. Bös, D. 1978, S. 301). Die Arbeitsleistung, die die Organisation von ihren Mitgliedern fordert, dürfte höher als die individuelle nutzenmaximale Anstrengung liegen, so daß sich X_E rechts von X_0 befindet (vgl. Bös, D. 1978, S. 300).

Bös unterstellt, daß die Wahrscheinlichkeit X-ineffizienter Produktion mit der Größe des Trägheitsbereichs zunimmt (vgl. Bös, D. 1978, S. 301). In der Privatwirtschaft schlägt sich die Arbeitsleistung eher in der Einkommenshöhe nieder als im öffentlichen Sektor. Da ein positiver Zusammenhang zwischen Arbeitsleistung und Einkommen den Trägheitsbereich schmälert, und die Kosten der Änderung der Einsatzposition im öffentlichen Bereich wahrscheinlich höher liegen, ergibt sich für den Staatssektor (im Vergleich zum Privatsektor) eine größere X-Ineffizienz (vgl. Bös, D. 1978, S. 302).

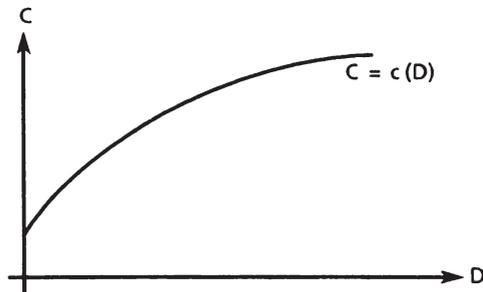
IV. Das intraorganisatorische Gleichgewicht

1. Determinanten des intraorganisatorischen Gleichgewichts

Wie in Abschnitt III.1 erläutert, besteht eine positive Korrelation zwischen Druck (D) und "constraint concern" (C) (vgl. Leibenstein, H. 1978b, S. 331). Mit zunehmendem Druck, den Vorgesetzte, Kapitaleigner, Steuerzahler etc. über Kontrollaktivitäten auf die einzelnen Organisationsmitglieder ausüben, ordnet sich der Einzelne mehr und mehr den Zielen der Organisation bzw. der Kontrolleure unter. Formal ergibt sich folgende funktionale "constraint concern" Funktion:

$$(1) \quad C = c(D) \text{ mit } \partial C / \partial D > 0$$

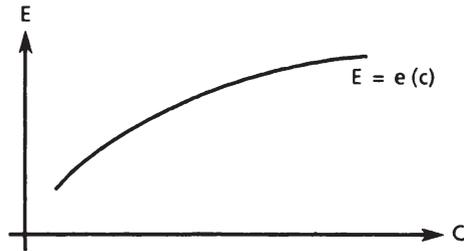
Abbildung 4: "Constraint concern" Funktion



In Abschnitt III.2 wurde gezeigt, daß ein positiver Zusammenhang zwischen "constraint concern" und Anstrengung (E) existiert (vgl. Leibenstein, H. 1978b, S. 331). Die sogenannte Anstrengungsfunktion lautet:

$$(2) \quad E = e(C) \text{ mit } \partial E / \partial C > 0$$

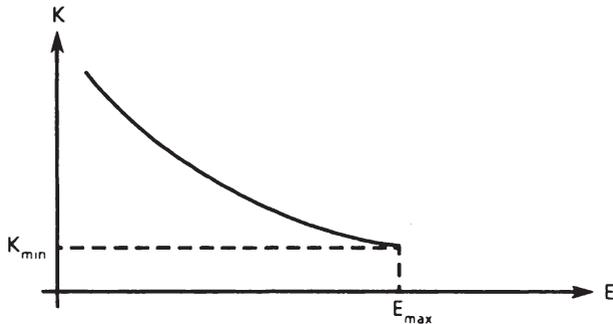
Abbildung 5: Anstrengungsfunktion



Leibenstein unterstellt, daß c.p. mit steigender Leistungsbereitschaft der Beschäftigten die Kosten sinken (vgl. Leibenstein, H. 1978b, S. 331). Die Stückkosten (K) sind dann minimal, wenn das maximale Anstrengungsniveau erreicht wird,¹²⁾ d.h. die Stückkostenfunktion besitzt folgenden Verlauf:

$$(3) \quad K = k(E) \text{ mit } \partial K / \partial E < 0; E \leq E_{\max}$$

Abbildung 6: Kostenfunktion



Der Output X sei vom Arbeitsinput L und von einem Effizienzparameter π , der vom (Durchschnitts-)Anstrengungsniveau der Organisationsmitglieder bestimmt wird, abhängig. Als Produktionsfunktion ergibt sich:

$$(4a) \quad X = H(L, \pi(E)) \quad \text{mit} \quad \begin{aligned} \partial H / \partial L &> 0; & \partial^2 H / \partial L^2 &< 0 \\ \partial H / \partial E &> 0; & \partial^2 H / \partial E^2 &< 0 \end{aligned}$$

Speziell wird folgende Produktionsfunktion unterstellt (vgl. Blümel, W. 1983, S. 7):

$$(4b) \quad X = \pi(E)f(L); \partial f / \partial L > 0; \partial^2 f / \partial L^2 < 0; \partial \pi / \partial E > 0; \partial^2 \pi / \partial E^2 < 0$$

X gegebenes Outputniveau
 $\pi(E)$ Effizienzparameter
 L Arbeitsinput

Die Gleichung (4b) wird nun nach $f(L)$ aufgelöst und die Umkehrfunktion $f^{-1}(X/\pi)$ gebildet.¹³⁾

12) Die Produktion stößt hier auf physische und/oder technische Grenzen.

13) Die inverse Funktion existiert, da $f(L)$ streng monoton verläuft. Es gilt: $\{X/\pi(E)\} = f(L)$; $L = f^{-1}\{X/\pi(E)\}$ mit X gegeben und konstant.

$$\frac{\partial X}{\partial E} = f(L) \frac{\partial \pi}{\partial E} + \pi(E) \cdot \frac{\partial f}{\partial L} \cdot \frac{\partial L}{\partial E} = 0$$

$$\frac{\partial G}{\partial E} = \frac{\partial L}{\partial E} = - \frac{f(L) \frac{\partial \pi}{\partial E}}{\pi(E) \frac{\partial f}{\partial L}} = - X \frac{\frac{\partial \pi}{\partial E}}{\pi(E)^2 \cdot \frac{\partial f}{\partial L}} < 0$$

$$\begin{aligned} \frac{\partial^2 G}{\partial E^2} = \frac{\partial^2 L}{\partial E^2} &= - X \left[\frac{\pi^2 \frac{\partial f}{\partial L} \frac{\partial^2 \pi}{\partial E^2} - \frac{\partial \pi}{\partial E} \left(2 \pi \frac{\partial f}{\partial L} \frac{\partial \pi}{\partial E} + \pi^2 \frac{\partial^2 f}{\partial L^2} \frac{\partial L}{\partial E} \right)}{\pi^4 \left(\frac{\partial f}{\partial L} \right)^2} \right] \\ &= - X \left[\frac{\pi \frac{\partial f}{\partial L} \frac{\partial^2 \pi}{\partial E^2} - 2 \frac{\partial f}{\partial L} \left(\frac{\partial \pi}{\partial E} \right)^2 - \pi \frac{\partial^2 f}{\partial L^2} \frac{\partial L}{\partial E} \cdot \frac{\partial \pi}{\partial E}}{\pi^3 \left(\frac{\partial f}{\partial L} \right)^2} \right] > 0 \end{aligned}$$

$$X / \pi(E) = f(L)$$

$$(5) \quad L = f^{-1}(X / \pi(E)); = G(\pi(E), X) \text{ mit } \partial G / \partial E < 0; \partial^2 G / \partial E^2 > 0$$

Um ein gegebenes Outputniveau aufrechtzuerhalten, erfordert eine weniger effiziente Produktion mehr an Arbeit. "For a given output the greater the effort input the less the demand of specific factors in the marketplace, assuming the demand for the goods into which the inputs go are given." (Leibenstein, H. 1978a, S. 159).

Als minimale Stückkosten erhält man bei gegebener Ausbringung und gegebenem Lohnniveau w :¹⁴⁾

$$(6) \quad K_{\min} = wG(\pi(E), X).$$

Die maximale Effizienz π_{\max} ergibt sich beim maximalen Anstrengungsniveau E_{\max} .

Es wird folgendes normiertes Maß für die X-Effizienz definiert (vgl. Blümel, W. 1983, S. 8):

$$(7) \quad M(\pi(E), X) = G(\pi(E_{\max}), X) / G(\pi(E), X)$$

mit ¹⁵⁾: $0 < M < 1$ und $\partial M / \partial E > 0$

Ein gegebener Output ist dann X-effizient erstellt, wenn $M(\pi(E), X)$ den Wert 1 annimmt, d.h. $G(\pi(E), X) = G(\pi(E_{\max}), X)$.

Der Beschäftigte ist in der Regel nicht sehr an einer Reduktion der Kosten interessiert, solange die überhöhten Aufwendungen, die er durch sein Verhalten verursacht, nicht von ihm selbst sondern von anderen zu tragen sind (vgl. Leibenstein, H. 1978b, S. 330). Diese tragen z.B. die Aktionäre, die aufgrund des geschmälernten Gewinns eine geringere Dividende erhalten, oder die Steuerzahler, die die überteuerte öffentliche Produktion finanzieren.

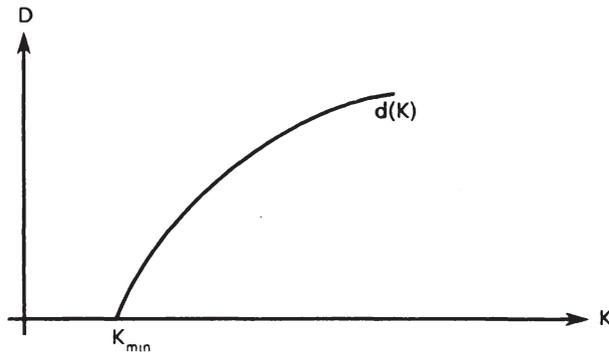
Jene Personen oder Gruppen, die letztendlich die Kosten einer zu teuren Pro-

14) Es wird unterstellt, daß nur Lohnkosten anfallen.

duktion zu tragen haben, werden mehr oder weniger Kontrollen bzw. Druck ausüben, um diese zu senken. Dieser externe Druck fällt c.p. um so größer aus, je mehr die aktuellen Kosten von den minimalen abweichen (vgl. Leibenstein, H. 1979, S. 487). Gleichung (8a) und Abbildung 7 geben den Zusammenhang zwischen Druck und Kosten wieder, wobei unterstellt wird, daß der Druck erst dann einsetzt, wenn die aktuellen Stückkosten über den minimalen liegen (vgl. Blümel, W. 1983, S. 8 f.).

$$(8a) \quad D = \begin{cases} d(K) & \text{für } K > K_{\min} \\ 0 & \text{sonst} \end{cases}$$

Abbildung 7: Druckfunktion



$$15) \quad \frac{\partial M}{\partial E} = - \frac{G(\pi(E_{\max}), X)}{[G(\pi(E), X)]^2} \frac{\partial G}{\partial E} > 0$$

2. Darstellung des intraorganisatorischen Gleichgewichts

Die Funktionen (1), (2), (3) und (8a) bilden ein Gleichungssystem in den vier Unbekannten C, D, E und K. Die simultane Lösung der vier Gleichungen wird als intraorganisatorisches Gleichgewicht bezeichnet. Die graphische Ableitung ist in Abbildung 8 illustriert (vgl. Leibenstein, H. 1978a, S. 165 f. und Leibenstein, H. 1978b, S. 321).¹⁶⁾

Für den linearen Fall läßt sich zeigen, daß eine Lösung existiert. Die Gleichungen (1), (2), (3) und (8a) lauten in linearer Form:

$$(9) \quad \begin{aligned} C &= c_D D + a & c_D &> 0 \\ E &= e_C C + b & e_C &> 0 \\ K &= k_E E + c & k_E &< 0 \\ D &= d_K K + d & d_K &> 0 \end{aligned}$$

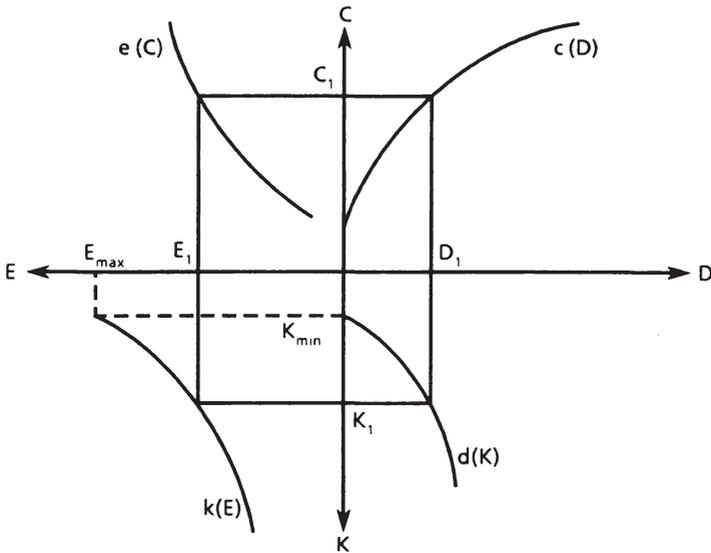
a, b, c und d stellen die Absolutglieder der Funktionen dar. Um die Lösung des obigen Systems in C, E, K und D zu erhalten, formt man das Gleichungssystem (9) so um, daß auf der linken Seite alle Variablen und auf der rechten Seite alle Absolutglieder stehen. In Matrixschreibweise ergibt sich dann:

$$(10) \quad \begin{bmatrix} 1 & 0 & -c_D & 0 \\ -e_C & 1 & 0 & 0 \\ 0 & -k_E & 0 & 1 \\ 0 & 0 & 1 & -d_K \end{bmatrix} \begin{bmatrix} C \\ E \\ D \\ K \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} a \\ b \\ c \\ d \end{bmatrix}$$

Das lineare inhomogene Gleichungssystem (10) besitzt eine eindeutige Lösung, wenn die Systemmatrix nichtsingulär ist (vgl. Zurmühl, R./Falk, S. 1984, S. 98 f.). Die Determinante der Systemmatrix muß somit von Null verschieden sein (vgl. Zurmühl, R./Falk, S. 1984, S. 14 f.).

16) Siehe auch Blümel, W. (1983), S. 9 f., der die Anstrengung direkt vom Druck abhängig macht. Er benötigt deswegen nur drei Gleichungen zur Bestimmung des intraorganisatorischen Gleichgewichts.

Abbildung 8: Das intraorganisatorische Gleichgewicht



$$\det \begin{bmatrix} 1 & 0 & -c_D & 0 \\ -e_C & 1 & 0 & 0 \\ 0 & -k_E & 0 & 1 \\ 0 & 0 & 1 & -d_K \end{bmatrix}$$

$$= \det \begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 \\ -k_E & 0 & 1 \\ 0 & 1 & -d_K \end{bmatrix} + e_C \det \begin{bmatrix} 0 & -c_D & 0 \\ -k_E & 0 & 1 \\ 0 & 1 & -d_K \end{bmatrix}$$

$$= -1 - e_C \cdot k_E \cdot c_D \cdot d_K$$

Da die Determinante der Systemmatrix ungleich Null ist, besitzt das Gleichungssystem eine eindeutige Lösung.

Die Lage der Druckfunktion bestimmt im wesentlichen das Gleichgewicht und das Ausmaß an X-Ineffizienz. Um so weiter man die Druckfunktion im 4-ten Quadranten der Abbildung 8 nach links verschiebt, desto geringer fällt der Druck bei gegebenen Stückkosten aus (vgl. Leibenstein, H. 1978a, S. 167 f.).

Von zentraler Bedeutung für die weiteren Überlegungen ist, daß die Lage der Druckfunktion von bestimmten Kostenbeschränkungsfaktoren abhängt.¹⁷⁾ Je größer der Einfluß dieser Faktoren ausfällt, desto höher wird der externe Druck sein, die Kosten zu senken. Die Kostenbeschränkungsfaktoren fassen wir in einem Vektor α zusammen, der als Argument in die Druckfunktion eingeht. Zwischen Druck und α wird eine positive Korrelation unterstellt.

$$(8b) \quad D = \begin{cases} d(K, \alpha) \text{ für } K > K_{\min}; \partial D / \partial K > 0, \partial D / \partial \alpha > 0 \\ 0 \text{ sonst} \end{cases}$$

Um formal zu zeigen, daß mit zunehmenden α die X-Ineffizienz abnimmt, werden die Funktionen (1), (2), (3) und (8b) (nach den Größen C, E, K, D und α) total differenziert.

$$(11) \quad dC = (\partial c / \partial D) dD$$

$$(12) \quad dE = (\partial e / \partial C) dC$$

$$(13) \quad dK = (\partial k / \partial E) dE$$

$$(14) \quad dD = (\partial d / \partial K) dk + (\partial d / \partial \alpha) d\alpha$$

Die Gleichungen (11) bis (14) bilden ein lineares Gleichungssystem mit den endogenen Größen dC, dE, dK und dD. Die Größe d α ist exogen. In Matrixschreibweise erhält man folgende Strukturform:

$$(15) \quad \begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & -(\partial c / \partial D) \\ -(\partial e / \partial C) & 1 & 0 & 0 \\ 0 & -(\partial k / \partial E) & 1 & 0 \\ 0 & 0 & -(\partial d / \partial K) & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dC \\ dE \\ dK \\ dD \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0 \\ 0 \\ 0 \\ \partial d / \partial \alpha \end{bmatrix} d\alpha$$

17) Die Kostenbeschränkungsfaktoren werden weiter unten mit konkreten Inhalten belegt.

Die reduzierte Form von (15) lautet:¹⁸⁾

$$(16) \quad \begin{bmatrix} dC \\ dE \\ dK \\ dD \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} (\partial c/\partial D) (\partial d/\partial \alpha) / \Omega \\ (\partial c/\partial D) (\partial e/\partial c) (\partial d/\partial \alpha) / \Omega \\ (\partial c/\partial D) (\partial e/\partial c) (\partial k/\partial e) (\partial d/\partial \alpha) / \Omega \\ (\partial d/\partial \alpha) / \Omega \end{bmatrix} d\alpha$$

Aus der reduzierten Form kann man direkt die Veränderung der endogenen Größen bezüglich α ablesen.¹⁹⁾

Die Änderung der X-Effizienz bezüglich α ergibt sich aus Gleichung (7) durch Differentiation nach α .

$$(16) \quad dM/d\alpha = (\partial M/\partial E) (dE/d\alpha) > 0$$

Wie aus (16) und (17) ersichtlich, nimmt mit zunehmendem Einfluß der Kostenbeschränkungsfaktoren die Anstrengung zu. Die X-Ineffizienz und damit auch die Stückkosten gehen zurück.

18) Ω ist der Wert der Systemdeterminanten aus (15).

$$\Omega = 1 - (\partial k/\partial E) (\partial e/\partial c) (\partial c/\partial d) (\partial d/\partial K) > 0$$

Die inverse Matrix der Systemmatrix aus Beziehung (15) lautet:

$$\begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & -\frac{\partial c}{\partial D} \\ -\frac{\partial e}{\partial C} & 1 & 0 & 0 \\ 0 & -\frac{\partial k}{\partial E} & 1 & 0 \\ 0 & 0 & -\frac{\partial d}{\partial K} & 1 \end{bmatrix}^{-1} = \frac{1}{\Omega} \begin{bmatrix} 1 & \frac{\partial k}{\partial E} \frac{\partial d}{\partial K} \frac{\partial c}{\partial D} & \frac{\partial d}{\partial K} \frac{\partial c}{\partial D} & \frac{\partial c}{\partial D} \\ \frac{\partial e}{\partial C} & 1 & \frac{\partial d}{\partial K} \frac{\partial c}{\partial D} \frac{\partial e}{\partial c} & \frac{\partial c}{\partial D} \frac{\partial e}{\partial c} \\ \frac{\partial e}{\partial C} \frac{\partial k}{\partial E} & \frac{\partial k}{\partial E} & 1 & \frac{\partial c}{\partial D} \frac{\partial e}{\partial c} \frac{\partial k}{\partial E} \\ \frac{\partial e}{\partial C} \frac{\partial k}{\partial E} \frac{\partial d}{\partial K} & \frac{\partial k}{\partial E} \frac{\partial d}{\partial K} & \frac{\partial d}{\partial K} & 1 \end{bmatrix}$$

V. Vergleich der X-Effizienz zwischen privater und öffentlicher Produktion

1. Allokationsspezifische Eigenschaften von Organisationen

Nach Leibenstein bestimmen vier Kostenbeschränkungsfaktoren die Lage der Druckfunktion (vgl. Leibenstein, H. 1978a, S. 169):

- (1) Leistungsstandards,
- (2) die maximalen Einnahmen,²⁰⁾ die die Organisationen erreichen können,
- (3) der Grad an Wettbewerb und/oder
- (4) der Grad an bürokratischer Kontrolle.

Die beiden zuletztgenannten Faktoren hält er für am wichtigsten und somit entscheidend für das Ausmaß an X-Ineffizienz (vgl. Leibenstein, H. 1978a, S. 169).

Der Wettbewerbsgrad hängt in diesem Kontext davon ab, inwieweit für die Konsumenten die Möglichkeit besteht, auf Substitute oder nahe Substitute auszuweichen (vgl. Leibenstein, H. 1978a, S. 169). Die bürokratische Kontrolle üben Einheiten aus, die über der Ebene der produzierenden Organisation stehen. Hierzu zählen Behörden, die Regierung, das Parlament oder die Steuerzahler. Das Ausmaß an Kontrollaktivitäten wird im wesentlichen von den Kontrollmöglichkeiten und der Motivation der Kontrolleure bestimmt (Leibenstein, H. 1978a, S. 169).

Die Wirkung der Kostenbeschränkungsfaktoren im privaten und öffentlichen Sektor und damit auch das Ausmaß an X-Ineffizienz möchten wir im folgenden anhand allokatonsverfahrenspezifischer Unterschiede zwischen den beiden Bereichen kurz erläutern. Diese Unterschiede lassen sich auf die divergierende Ausgestaltung der Property Rights zurückführen, wobei wir hier drei Arten von Verfügungsrechten unterscheiden (vgl. Picot, A. 1981, S. 162):

- (1) Koordinationsrecht (Planung, Durchführung und Kontrolle der Unternehmenspolitik),
- (2) Aneignungsrecht des Residuums (Gewinnverwendung/Verlustzuordnung),

19) Es gilt: $dC/d\alpha > 0$, $dE/d\alpha > 0$, $dK/d\alpha < 0$, $dD/d\alpha > 0$.

20) Zu den Einnahmen zählen auch die staatlichen Subventionen.

- (3) Veräußerungsrecht (Recht das Unternehmen oder Teile davon zu verkaufen).

Dabei interessiert in diesem Zusammenhang vor allem, inwieweit die unterschiedliche Ausgestaltung der obigen Rechte das Verhalten der Wirtschaftssubjekte beeinflusst.

In der klassischen (idealtypischen) Unternehmung sind die obigen Verfügungsrechte in der Hand des Eigentümers konzentriert. Diese Zusammenballung trifft heute nur noch für Personengesellschaften zu, in denen die Eigentümer auch das Management wahrnehmen. In (großen) Aktiengesellschaften tritt in der Regel eine Trennung zwischen Eigentum und Verfügungsmacht (Koordinationsrecht) auf (vgl. Picot, H. 1981, S. 162). Diese Aufspaltung läßt das Problem der Kontrolle des Managements durch die Eigentümer entstehen und es fallen Kontrollkosten an.²¹⁾ Je höher diese Kosten ausfallen, desto größer ist der diskretionäre Freiraum des Managers, seine eigenen Ziele zu verfolgen.²²⁾

Öffentliches Eigentum besitzt Kollektivgutcharakter, denn jeder Bürger ist zu gleichen Teilen Eigentümer des Staates. Im Unterschied zum Privateigentum sind die Eigentumsrechte jedoch nicht transferierbar. Es besteht somit für den Bürger kein Anreiz, sich wie ein Privateigentümer zu verhalten (vgl. Meyer, W. 1983, S. 26).

Im Privatsektor treten neben der Eigentümerkontrolle nachfolgende Kontrollmechanismen hinzu (vgl. Picot, A. 1981, S. 166):

- (1) Kontrolle durch Vermögens- und Finanzanalytiker,
- (2) Kontrolle durch den Kapitalmarkt,²³⁾

21) Verfügungsrechte werden in der Regel durch Vereinbarungen und Verträge spezifiziert. Als Kontrollkosten bezeichnet man jene Kosten, die bei der Durchsetzung und Kontrolle vertraglicher Übereinkünfte anfallen. Je höher diese Kosten ausfallen, desto größer ist der Anreiz, zum eigenen Vorteil von diesen Übereinkünften abzuweichen (vgl. Picot, A. 1981, S. 158 f.).

22) In die Nutzenfunktion des Managers gehen u. a. die Größe des unterstellten Stabs (staff), die Höhe der Sondereinkommen (emoluments) und der diskretionäre Gewinn (diskretionary profits) ein (vgl. Williamson, O. 1963, S. 1034 ff.).

23) Bei ineffizienter Produktion werden die Abteilstwerte unter ihr potentielles Niveau absinken. Dadurch entsteht für Kapitalanleger ein Anreiz, die Kontrolle über das Unternehmen zu gewinnen, um das bisherige Management zu entlassen und es durch ein effizienteres zu ersetzen. Diese Effizienzverbesserung wird sich in höheren Aktienkursen niederschlagen und kann somit kapitalisiert werden (vgl. Blankart, B. 1975, S. 176).

- (3) Kontrolle durch den Wettbewerb auf Absatzmärkten,
- (4) Kontrolle durch den Markt für Manager.

Im öffentlichen Sektor finden Kontrollen durch übergeordnete Behörden, Rechnungshöfe, Regierung, Parlament, Wahlen und diverse Interessengruppen statt (vgl. Frey, B.S. 1981, S. 172).

Einen weiteren Kontrollmechanismus stellt das "Voting-with-the-Feet" dar, bei dem verschiedene Gebietskörperschaften in Wettbewerb um die Wohnsitze der Bürger treten. Es wird häufig unterstellt, daß dieser Konkurrenzkampf dem Wettbewerb privater Firmen um die Konsumenten ähneln würde (vgl. Roppel, U. 1979, S. 75 ff. und Mueller, D.C. 1979, S. 126 ff.).

2. Gründe für X-Effizienz Unterschiede

Öffentliche Anbieter sehen sich oft keinem Wettbewerbsdruck von anderen Produzenten ausgesetzt, da sie häufig eine Monopolstellung besitzen. Es gibt beispielsweise je Gebietskörperschaft nur eine Justiz, eine Polizei und eine Armee. Dies liegt daran, daß die vom Staat produzierten Güter zumeist Kollektivgutcharakter aufweisen oder der Staat sich das Recht gesichert hat, die Leistung allein anzubieten (vgl. Roppel, U. 1979, S. 31). Stehen öffentliche Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Anbietern, so wird der Konkurrenzdruck oft durch eine Verlustübernahmegarantie gemildert, so daß sie deswegen selten um ihr Überleben im Wettbewerbsprozeß fürchten müssen. (vgl. Blümel, W. 1983, S. 18 und Leibenstein, H. 1984b, S. 224).

Eigentumsrechte am öffentlichen Besitz sind nicht handelbar und somit einer Kontrolle über den Kapitalmarkt entzogen. In zahlreichen Aufgabenbereichen erstrecken sich die Gewinne aus einer gut durchgeführten Kontrolle als auch die Verluste aus einer schlechten Kontrolle auf alle oder auf eine große Gruppe von Steuerzahlern. Dem einzelnen Bürger fehlt deshalb das Interesse, die öffentliche Produktion verstärkt zu überprüfen, denn der hieraus resultierende Gewinn verteilt sich auf viele und es fließt ihm deshalb nur ein marginaler Anteil zu. Die zusätzlichen Kontrollkosten fallen hingegen nur bei ihm an, während alle anderen als "Freifahrer" davon profitieren (vgl. Olson, M. 1968, S. 15). Dieser Aspekt

spricht dafür, daß die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung suboptimal ausgeübt wird (vgl. Roppel, U. 1979, S. 71).

Jede Unternehmung sieht sich einer Marktnachfrage gegenüber und ihr betrieblicher Erfolg sowie ihr Überleben hängen mit davon ab, inwieweit sie mit ihrem Angebot der Nachfrage entspricht bzw. die Präferenzen der Konsumenten trifft. Für das öffentliche Angebot gilt dies häufig nicht, denn die Leistungsabgabe erfolgt in den meisten Fällen unentgeltlich oder unter Selbstkostenpreisen und die Bereitstellung wird somit i. a. über Steuern finanziert. Weil die Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip und nicht nach dem Äquivalenzprinzip erfolgt, braucht der Staat in seinem Angebot die Präferenzen der Konsumenten nicht bzw. kaum zu berücksichtigen (vgl. Leibenstein, H. 1984b, S. 224).

Die Kontrolltätigkeit von Regierungen, Parlamenten und Interessengruppen stellt nur einen schwachen Ersatz für die Kontrolle über Wettbewerbsprozesse dar. Interessengruppen verfügen zwar über detaillierte Branchenkenntnisse und hätten durchaus die Möglichkeit, die staatliche Bürokratie zu kontrollieren. Sie benötigen jedoch die Verwaltung, um ihre partikulären Interessen durchzusetzen und scheuen deshalb zurück, die staatliche Bürokratie mit Effizienzforderungen zu verärgern.

Leistungskontrollen sind in vielen Bereichen des öffentlichen Sektors kaum durchzuführen, da Kenntnisse über technische Beziehungen zwischen In- und Output weitestgehendst fehlen. Hierzu zählt z.B. das Verhältnis zwischen Polizeiaktivitäten und Kriminalitätsrate oder das Verhältnis zwischen Lehreraktivitäten und dem Erreichen eines Lernziels. Darüber hinaus ist der öffentliche Output in den meisten Fällen nicht in physischen Einheiten meßbar und die Produktion der öffentlichen Leistung fällt oft mit der Konsumption zusammen.

Innerhalb des öffentlichen Bereichs besitzt die Verwaltung im Hinblick auf die Allokation der knappen Ressourcen²⁴⁾ eine dominante Stellung gegenüber Regierung und Parlament. Bei der Aufstellung des Budgets melden die Verwaltungsebenen von unten nach oben ihren Bedarf an finanziellen Mitteln an. Diesem In-

24) Unter Verwaltung aus ökonomischer Sicht wollen wir eine Wirtschaftseinheit verstehen, "die wirtschaftliche Verfügungen über zu produzierende Güter im Sinne öffentlicher Ziele auf der Grundlage öffentlichen Eigentums trifft" (Eichhorn, P./Friedrich, P. 1976, S. 56).

formationsfluß von unten nach oben stehen in der Regel keinerlei Anweisungen in umgekehrter Richtung entgegen. Die Anmeldungen der Verwaltung sind somit planungsdominant und die Ausgabenorientiertheit des Prozesses liefert letztendlich den Finanzministerien und Kammereien nicht die in analytischer Hinsicht erforderliche Informationsbasis, um konkrete Zielvorstellungen zu formulieren und die Zielerreichung zu kontrollieren. Da üblicherweise konkrete Anweisungen der Regierung oder der obersten Verwaltungsebene fehlen, füllt die Verwaltung das so entstehende Zielvakuum mit ihren eigenen Wünschen und Vorstellungen aus. Die Situation läßt sich dahingegen charakterisieren, "daß die politische Führung kaum Transparenz über das besitzt, was an der Basis geschieht, und daß die Basis nicht weiß, was die politische Leitung eigentlich will" (Wille, E. 1977, S. 445 f.). Der erhebliche Vorsprung an Informationen, Sach- und Detailkenntnis und das öffentliche Rechnungswesen, das eine wirksame Kostenkontrolle erschwert (vgl. Friedrich, P. 1983, S. 191), setzt einer ausreichenden Kontrolle bürokratischen Handelns enge Grenzen.

Ferner stellen die öffentlichen Bediensteten ein ins Gewicht fallendes Wählerpotential dar, um deren Stimmen die Regierung wirbt. Sie versucht deswegen Konflikte mit der Bürokratie zu vermeiden und etwaige Probleme eher zu lasten der Bürger bzw. des Steuerzahlers zu lösen (vgl. Wille, E. 1983, S. 10). Die überproportionale Repräsentanz staatlicher Bediensteter in den Parlamenten²⁵⁾ steht ebenfalls einer ausreichenden Kontrolle der Bürokratie entgegen, denn diese Parlamentarier dürften kaum ein Interesse daran besitzen, Maßnahmen zu initiieren, die ihren diskretionären Freiraum und ihre Macht beschränken (vgl. Frey, B.S. 1981, S. 174).

Der Output der Verwaltung besteht hauptsächlich in der Vorhaltung und Lieferung von Dienstleistungen, deren Produktion sich oft dem technischen Fortschritt, im Gegensatz zur warenproduzierenden Industrie, entzieht. Den öffentlichen Bediensteten fehlt auch weitgehendst die Motivation, technische Neuerungen, die sich in Produktivitätsfortschritten niederschlagen, zu realisieren. Effizienzverbesserungen haben insbesondere in der öffentlichen Verwaltung häufig den Charakter öffentlicher Güter. Auf Grund nicht-ausschließbarer positiver Ef-

25) Für den Deutschen Bundestag verdeutlicht dies Tabelle 2. Für die Parlamente der Bundesländer ergeben sich zum Teil noch höhere Anteile (vgl. Keller, B. 1983, S. 215).

fekte kommt die Leistungssteigerung vielen Wirtschaftssubjekten zugute, ohne daß diesen zusätzlich Kosten entstehen.²⁶⁾ Der Nutzenzuwachs für den öffentlichen Bediensteten fällt hingegen oft bescheiden aus, so daß der Nettonutzen für ihn negativ wird und er technischen Neuerungen Widerstand entgegen setzen wird. In der öffentlichen Verwaltung dürfte deswegen die Leistungserstellung i. a. nicht auf dem jeweils neuesten Stand sein.

Aufgrund der obigen Überlegungen ergibt sich eine höhere X-Ineffizienz der staatlichen Organisation gegenüber den marktmäßigen Organisationen. Um das gleich Outputniveau zu erstellen, setzt der Staat mehr an Arbeit ein als der private Sektor. Ein Grund dafür, daß die (gemessene) Arbeitsproduktivität im öffentlichen Sektor geringer als im privaten ist, liegt somit in der größeren X-Ineffizienz beim Staat. Die Ergebnisse zahlreicher empirischer Studien unterstützen unsere These. Borcharding et al. haben 50 empirische Untersuchungen aus fünf Ländern zusammengetragen und ausgewertet (vgl. Borcharding, T. E. et al. 1982). Von den angeführten Studien ist in 40 Fällen die private Bereitstellung effizienter als die öffentliche. In zwei anderen Untersuchungen bewirkte eine Verdünnung der privaten Eigentumsrechte eine ineffizientere Produktion. Drei Studien kommen zu dem Ergebnis, daß die private Produktion teurer sei als die öffentliche und in fünf Fällen zeigen die Daten keine signifikanten Effizienzunterschiede. Die Herausgeber gelangen zu dem Fazit, daß die angeführten Studien den Schluß nahelegen: die weniger effiziente Produktion öffentlicher Unternehmen ist insbesondere durch die fehlende Konkurrenz verursacht (vgl. Borcharding, T.E. et al. 1982, S. 136).

26) Dem öffentlichen Bediensteten fallen hingegen Kosten an. Er muß eventuell alte Gewohnheiten aufgeben, sich in neue Verfahren einarbeiten.

Tabelle 2: Anteil der Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Bundestag in v.H. in den Jahren 1949-1980

Jahr	Anteil
1949	16,8
1953	19,6
1957	19,3
1961	23,0
1965	28,8
1969	32,3
1972	37,3
1976	46,1
1980	41,0

Quelle: Keller, B., Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst, Frankfurt am Main, 1983, S. 213.

Literaturverzeichnis

- (1) Blankart, Beat (1975),
Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, in: Public Finance, Vol. 30, S. 166-185.
- (2) Blümel, Wolfgang (1983),
Zum Vergleich der X-Effizienz von Organisationen in marktmäßigen und politischen Allokationsverfahren, Oldenburg (Universität Oldenburg, Diskussionsbeitrag Nr. 60/83).
- (3) Bös, Dieter (1978),
Effizienz des öffentlichen Sektors aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 114, S. 287-313.
- (4) Borchering, Thomas E. et al. (1982),
Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries, in: Bös, Dieter (Ed.), Public Production: International Seminar in Public Economics, Bonn, Aug. 1981, Berlin, Heidelberg, New York (Zeitschrift für Nationalökonomie und Statistik, Suppl. 2), S. 127-156.

- (5) Comanor, William S. / Leibenstein, Harvey (1969), Allocative Efficiency, X-Efficiency and the Measurement of Welfare Losses, in: *Economica*, Vol. 36, S. 304-309.
- (6) Currie, John M. / Murphy, John A. / Schmitz, Andrew (1971), The Concept of Economic Surplus and its Use in Economic Analysis, in: *The Economic Journal*, Vol. 81, S. 741-799.
- (7) Dupuit, Jules (1844), De la Mesure de L'Utilité des Travaux Public, in: *Annales des Ponts et Chaussées*, 2nd. series. Vol. 8. Englische Übersetzung in: *International Economic Papers 2* (1902). Wiederabgedruckt in: *American Economic Association (Ed.), Readings in Welfare Economics*, Homewood, Ill. 1969, S. 83-110.
- (8) Eichhorn, Peter / Friedrich, Peter (1976), *Verwaltungsökonomie I*, Baden-Baden.
- (9) Frey, Bruno S. (1981) *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München.
- (10) Friedrich, Peter (1983), Regional Aspects of X-Inefficiency in the Public Sector, in: Wille, Eberhard (Hrsg.), *Konzeptionelle Probleme öffentlicher Planung*, Frankfurt et al., S. 189-243.
- (11) Harberger, Arnold C. (1954), Monopoly and Resource Allocation, in: *American Economic Review*, Vol. 44, S. 77-92.
- (12) Keller, Berndt (1983), *Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände*, Frankfurt.
- (13) Kieser, Alfred / Kubicek, Herbert (1978), *Organisationstheorien II*, Stuttgart et al..
- (14) Leibenstein, Harvey (1966), Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency", in: *American Economic Review*, Vol. 66, S. 392-415.
- (15) Leibenstein, Harvey (1969), Organizational or Frictional Equilibria, X-Efficiency, and the Rate of Innovation, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 83, S. 600-623.
- (16) Leibenstein, Harvey (1975), Aspects of the X-Efficiency Theory of the Firm, in: *Bell Journal of Economics*, Vol. 6, S. 580-606.
- (17) Leibenstein, Harvey (1976a), *Beyond economic man*, Cambridge, London.

- (18) Leibenstein, Harvey (1976b),
X-Efficiency, Technical Efficiency, and Incomplete Information Use: A Comment, in: *Economic Development and Cultural Change*, Vol., S. 311-316.
- (19) Leibenstein, Harvey (1978a),
General X-Efficiency Theory and Economic Development, New York, London, Toronto.
- (20) Leibenstein, Harvey (1978b),
On the Basic Proposition of X-Efficiency Theory, in: *American Economic Review*, Vol. 68, S. 328-332.
- (21) Leibenstein, Harvey (1978c),
X-Inefficiency Exists - Reply to an Xorcist, in: *American Economic Review*, Vol. 68, S. 203-211.
- (22) Leibenstein, Harvey (1979),
A Branch of Economics is Missing: Micro-Micro Theory, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 17, S. 477-502.
- (23) Leibenstein, Harvey (1980),
X-Efficiency, Intrafirm Behavior, and Growth, in: Maital, Shlomo / Meltz, Noah M. (Eds.), *Lagging Productivity Growth Causes and Remedies*, Cambridge, Massachusetts, S. 199-220.
- (24) Leibenstein, Harvey (1983),
Property Rights and X-Efficiency: Comment, in: *American Economic Review*, Vol. 73, S. 831-842.
- (25) Leibenstein, Harvey (1984a),
Mikroökonomie und X-Effizienztheorie: Wenn es keine Krise gibt, dann sollte es eine geben, in: Bell, Daniel / Kristol, Irving (Hrsg.), *Die Krise in der Wirtschaftstheorie*, Berlin et al., S. 123-139.
- (26) Leibenstein, Harvey (1984b),
Motivations and Constraints in the Supply-Cost of Government Services: A Game Theoretic Analysis, in: *Public Finance and the Quest for Efficiency*. Proceedings of the 38th Congress of the International Institute of Public Finance, Copenhagen 1982, Detroit, Michigan, S. 223-240.
- (27) Liu, Pak-Wai (1982),
Imperfect Information, Monitoring Cost and Incentives in the Agency Problem, in: *Zeitschrift für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 42, S. 235-245.
- (28) Lerner, Abba P. (1933/34),
The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly Power, in: *The Review of Economic Studies*, Vol. 1, S. 157-175.
- (29) Marshall, Alfred (1938),
Principles of Economics, 8. ed., Reprint, London.

- (30) Meyer, Willi (1983),
Entwicklung und Bedeutung des Property Rights-Ansatzes in der Nationalökonomie, in: Schüller, A. (Hrsg.): Property Rights und ökonomische Theorie, München, S. 1-44.
- (31) Mueller, Dennis C. (1979),
Public Choice, Cambridge et al..
- (32) Olson, Mancur (1968),
Die Logic des kollektiven Handelns, Tübingen.
- (33) Picot, Arnold (1981),
Der Beitrag der Theorie der Verfügungsrechte zur ökonomischen Analyse von Unternehmensverfassungen, in: Bohr, Kurt et al. (Hrsg.), Unternehmensverfassung als Problem der Betriebswirtschaftslehre (Wissenschaftliche Tagung des Verbandes der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft, Regensburg 1981), Berlin, S. 153-197.
- (34) Roppel, Ulrich (1979),
Ökonomische Theorie der Bürokratie, Freiburg im Breisgau.
- (35) Rosenschon, Astrid (1980),
Verschwendung in Staat und Markt, Göttingen.
- (36) Simon, Herbert A. (1981),
Entscheidungsverhalten in Organisationen, Landsberg am Lech.
- (37) Stobbe, Alfred (1983),
Volkswirtschaftslehre II. Mikroökonomik, Berlin et al..
- (38) Varian, Hal R. (1981),
Mikroökonomie, München, Wien.
- (39) Wille, Eberhard (1977),
Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: Neumark, Fritz (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. I, Tübingen, S. 427-474.
- (40) Wille, Eberhard (1983),
Gesamtwirtschaftliche Allokation zwischen "Markt- und Staatsversagen" - ein ordnungspolitischer Überblick, in: Wille, Eberhard (Hrsg.), Beiträge zur gesamtwirtschaftlichen Allokation, Frankfurt, Bern, New York, S. 1-28.
- (41) Williamson, Oliver E. (1963),
Managerial Discretion and Business Behavior, in: American Economic Review, Vol. 53, S. 1032-1057.
- (42) Zurmühl, Rudolf/ Falk, Sigurd (1984),
Matrizen und ihre Anwendungen, 5. überarbeitete und erweiterte Aufl., Teil I: Grundlagen, Berlin et al..

Summary

This paper describes Leibenstein's concept of X-efficiency and compares the X-efficiency between private and public production.

First, the classical measurement of welfare losses from monopoly power is confronted with the model of Comanor and Leibenstein. Then, after characterizing the sociological basis of X-efficiency theory, the author presents a interaction-model permitting a theoretical comparison between private and public production.

Finally, he concludes that on grounds of false incentives, missing competition and imperfect control by government and parliament the public sector has a X-efficiency disadvantage against the private sector.

Simulation staatlichen Bürokratieverhaltens

von

Peter Friedrich und Arne Pfeilsticker

I. Problemstellung

Unter *Bürokratie* werden unterschiedliche Phänomene verstanden u.a. (Albrow 1972)

- (1) Einige Autoren betrachten Bürokratie als eine Organisationsform zur Aufgabenerledigung, die die Bürokratiekriterien nach *Max Weber* aufweist (Weber 1976, S. 551 ff., Derlien 1984).
- (2) Manchmal erfolgt eine *Gleichsetzung von Organisation und Bürokratie* und die Kennzeichnung von bürokratischen Organisationstypen (Parsons 1960, Etzioni 1964, Presthus 1966, Derlien 1984, Hall 1972, S. 806 f.).
- (3) Gelegentlich wird Bürokratie als *Führungskonzeption* öffentlicher Verwaltung (Eichhorn, Friedrich 1976, S. 391 ff.) im Rahmen der "Aufgabenbezogenen Führung" gesehen, wobei klar umrissene Aufgaben zu erledigen sind, die wenig Umweltpassung erfordern, aber rechtmäßiges und auf Gleichbehandlung ausgelegtes Handeln verlangen.
- (4) Die Interpretation von Bürokratie als Beamtenherrschaft (Mill 1961, S. 70 ff., Laski 1930, Grunow 1982) im Sinne einer staatsbeherrschenden Elite oder als Verwaltung durch Beamte (Friedrich, C.J. 1965, S. 165 ff.) kommt ebenfalls vor.
- (5) Bürokratie identifiziert man auch als *öffentliche Verwaltung*, wobei die aufgrund öffentlicher Aufgabenerfüllung bestehenden Besonderheiten staatlicher Verwaltungsbehörden (Grunow 1982, S. 131 f.) und die Stellung der öffentlichen Verwaltung im politisch administrativen System betont werden (Grunow 1982, S. 131 f.).

- (6) Verwaltungsökonomien interpretieren Bürokratie als *"Wirtschaftseinheit: Verwaltung"*. In der ökonomischen Theorie der Bürokratie (Orzechowski 1977, S. 229 ff., Eichhorn, Friedrich 1976, S. 56, 57, Friedrich 1984, S. 16 ff., Meyer, Stevenson, Webster 1985, S. 51 ff.) wird der öffentliche Sektor als bureaucracy bezeichnet oder ein public bureau, eine agency oder eine Verwaltung als Wirtschaftseinheit gekennzeichnet.
- (7) Schließlich verstehen einige Autoren Bürokratie als *Zustand der Gesellschaft*, z.B. als Bürokratenkultur (Crozier 1963, Presthus 1966, Grunow 1982) oder als Symptom des Organisationsversagens (Crozier 1963, Derlien 1984, S. 807 f.).

In diesem Beitrag wollen wir ein Simulationsmodell vorstellen, das für die Lösung ökonomischer Fragestellungen, Bürokratie abbildet. Deshalb spielen die Definitionen (4) und (7) keine Rolle, während die Definition (6) im Mittelpunkt steht, (1) und (3) auf Verwaltungscharakteristika hinweisen und Definition (5) den Verwaltungssektor anspricht, der die einzelnen Verwaltungen (Eichhorn, Friedrich 1976, S. 56, 72) umfaßt. Soweit für die Verwaltung alle Einnahmen und Ausgaben im Budget des Trägers erfaßt sind, handelt es sich um Bruttobetriebe, für die wir simulieren.

Da Bürokratie im Anschluß an die Definition (1) innerhalb oder auch zwischen Behörden auftritt, schließen die folgenden Untersuchungen Verwaltungen ein, die sowohl innerbetrieblich als auch interadministrativ bürokratisch geführt und koordiniert werden. Dieser Beitrag konzentriert sich auf die *volkswirtschaftliche Koordinierung* mehrerer Verwaltungen unter Berücksichtigung bürokratischer Koordinierungsmittel, wobei es allerdings darauf ankommt, - soweit möglich - auch die innerbehördliche Bürokratie abzubilden. Es soll gezeigt werden, daß man

- ein *Simulationsmodell* der Koordinierung aufzubauen vermag und
- die Konsequenzen *bürokratischer Koordination* verdeutlichen kann.

Zugleich verdeutlichen wir, wie bürokratische Mittel der Verwaltungskoordination, z.B. der Personalsteuerung, auf den Budgetumfang einwirken. Das Modell beinhaltet eine "positive" Koordinationstheorie für öffentliche Verwaltungen, die

empirisch relevante institutionelle und Verhaltenshypothesen umfaßt, hier aber nicht verifiziert wird.

Im zweiten Kapitel erläutern wir die für das Simulationsmodell bedeutsamen Merkmale. Das dritte Kapitel ist der Darstellung des Modells gewidmet, während im vierten Kapitel Auswirkungen des bürokratischen Wandels und administrativer Koordination auf Budgets und Ausbringungsmengen herausgearbeitet werden.

II. Bürokratiemerkmale im Simulationsmodell

1. Wesentliche Bürokratiemerkmale

Im Sinne der Definition (5) bilden *folgende Charakteristika von Verwaltungen*¹⁾ Bürokratiemerkmale:

- die Verfolgung öffentlicher Ziele,
- der Einsatz von Produktionsfaktoren, die gekauft oder unentgeltlich (z.B. finanzielle Mittel) bezogen werden, wobei die materiellen Produktionsfaktoren sich überwiegend in öffentlichem Eigentum befinden; die personellen Faktoren umfassen neben Arbeitern und Angestellten auch Beamte,
- die Abgabe von Produkten, für die diese Verwaltungen zuständig sind,
- Führungskräfte mit Entscheidungs- und Bewertungsspielräumen, die diese effizient oder ineffizient nutzen (Friedrich 1984).

Ferner sind interadministrative und innerbehördliche Merkmale zu beachten, die der Definition (1) entsprechen:

- Dazu zählt die *Hauptamtlichkeit* (Derlien 1984, S. 796), die sich interadministrativ in der Existenz von Verwaltungen mit Führungsaufgaben äußert. Insbesondere innerbehördlich tritt die Beförderung des Verwaltungspersonals gemäß Laufbahnen aufgrund von Leistung und Dienstalter in Erscheinung,

1) Verwaltungen entsprechen nicht einem "öffentlichen Haushalt", z.B. Bund, Länder und Kommunen. Selbst Kommunen können mehrere Verwaltungen (z.B. Einzelverwaltungen wie größere Ämter umfassen) (Friedrich, Eichhorn 1976).

da entsprechende Dienstposten zu durchlaufen sind. Beamte und andere öffentliche Bedienstete werden monetär entlohnt.

- Die Trennung von privatem und öffentlichem Haushalt (Derlien 1984, S. 796) impliziert, daß Verwaltungen über eigene zugewiesene Mittel verfügen, die sich im öffentlichen Eigentum befinden. Die vorgesehene Finanzierung erfolgt nach Regeln, sowohl, falls sie unter Einsatz von Zwang gestaltet wird (z.B. Steuern, Abgaben, Requirierung) als auch, falls sie teilweise oder vollständig freiwillig geschieht (z.B. Kauf, Abnahme gegen Gebühren, Verschuldung). Sie soll private Wirtschaftseinheiten möglichst nicht in ihrer Existenz gefährden. Erhaltene Anweisungen müssen Bedienstete ohne Rücksicht auf eigene Präferenzen ausführen (Grunow 1982, S. 164).
- *Hierarchie* (Grunow 1982, S. 164) besteht sowohl zwischen Verwaltungen interadministrativ als auch innerhalb einer Verwaltung. Da Ämter sowie Dienstposten über- und nachgeordnet sind und sie somit als inneradministrative innerbehördliche Instanz fungieren.
- Eine *monokratische Leitung* (Derlien 1984, S. 796) dominiert innerbehördlich sowie interadministrativ, obwohl für oberste Verwaltungen kollegiale Führungsgremien existieren (z.B. Regierung, Parlament), und in einzelnen Behörden (z.B. Universitäten), Mitentscheidungsrechte anderer Wirtschaftseinheiten und des Personals zur Geltung gelangen.
- Verwaltungen besitzen *Kompetenzbereiche* (Grunow 1982, S. 164, Derlien 1984, S. 797) (Rechte und Pflichten). Diese Bereiche umfassen interadministrativ die Zuständigkeiten, die Produktion von Vorleistungen für andere Verwaltungen (z.B. Informationen) oder sie betreffen Leistungen, die von anderen Wirtschaftseinheiten bezogen oder an diese abgegeben werden. Eine institutionell weitgehend abgesicherte interadministrative Organisationsstruktur bezieht auch die räumliche Verwaltungsstruktur ein. Innerhalb einer Verwaltung besitzen die einzelnen Dienstposten derartige Kompetenzen für Aufgaben, Entscheidungen usw., die u.a. in Geschäftsverteilungsplänen, Geschäftsgängen usw. niedergelegt sind. Es herrscht eine horizontale Aufgliederung der Aufgaben vor (Grunow 1982, S. 164, Derlien 1984, S. 797).
- *Die Entscheidungsinhalte* (Derlien 1984, S. 797) und -spielräume sind über Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und die genannten Kompetenzen festgelegt, aber auch infolge der Budgetrestriktion usw. eingegrenzt.

Führungsverwaltungen und -gremien fixieren diese Regeln und Spielräume, z.B. oberste Behörden, Parlamente, Regierungen. Entscheidungsspielräume werden eingeräumt oder sie resultieren infolge unbestimmter Rechtsbegriffe und aufgrund von Ermessungsspielräumen.

- Die *Beziehungen* (Derlien 1984, S. 797) sowohl interadministrativ als auch der Amtsinhaber innerhalb einer Behörde untereinander und zur Außenwelt sind weitgehend formalisiert (z.B. Budgetaufstellungs-, Planungs-, Personalplanungsverfahren, aber auch Rechts-, Amtshilfe, Mit-, Mischverwaltung, Verwaltungshandel gegenüber privaten Unternehmen und Haushalten).
- Die geforderte *Schriftlichkeit der Kommunikation* (Grunow 1982, S. 124) legt Arten und Qualitäten der interadministrativen und der innerbehördlichen Zwischenprodukte sowie der an private Wirtschaftseinheiten abgegebenen und von ihnen bezogenen Leistungen fest.

2. Berücksichtigung der Bürokratie in Modellen

- (1) In *makroökonomischen* Modellen gelangt Bürokratie zum Ausdruck, soweit ein Sektor Staat gebildet wird. So etwa in:
 - analytischen Modellen vom keynesianischen oder klassischen Typ mit Staat (Hedtkamp 1972, Wittmann 1970, 1971, 1972, 1974, Henke 1975, Zimmermann 1975, Musgrave, R., Musgrave, P., Kullmer 1977, Blinder, Solow 1974, Kolms 1974, 1975, 1976), z.B. in Konjunktur- und Wachstumsmodellen,
 - gesamtwirtschaftlichen Produktionsverflechtungsmodellen (Essen 1977),
 - ökonometrischen Modellen mit Staat (Dieckheuer 1978),
 - makroökonomischen Bürokratiemodellen (Frey 1980),
 - Entscheidungsmodellen mit Staat oder kontrolltheoretischen Modellen (Wenzel 1983).

Viele dieser Modelle berücksichtigen die obigen Bürokratiemerkmale kaum, da öffentliche Wirtschaftseinheiten und ihre Finanz- und Leistungsbeziehungen zu anderen Sektoren aggregiert – meist handelt es sich um

Verwaltungsträger "öffentliche Haushalte" und nicht um Verwaltungen - formuliert werden. Selbst die makroökonomischen Bürokratiemodelle bilden davon keine Ausnahme (Frey 1980). Außerdem stellen sie in der Regel keine Simulationsmodelle dar.

- (2) Vermehrt betonen Bürokratieeigenschaften die Modelle:
- des *Finanzausgleichs* (HdF 1982) und
 - der Aufgabenzuweisung auf föderative Ebenen (Aronson 1985).

Während letztere ebenfalls weitgehend von Bürokratie abstrahieren, kommen politökonomische Modelle, insbesondere solche, die verschiedene föderative Ebenen einbeziehen, der Abbildung der Bürokratie (Berndt 1980) näher.

- (3) Die Bürokratie (Buchholz 1980) - auch überbetrieblich - behandelt ein *Modell* von Buchholz, das gleichzeitig als Simulationsmodell konzipiert ist. Sie wird auf Verwaltungsgruppen gemäß ihren Trägern disaggregiert. Beziehungen zu anderen Sektoren und sozioökonomischen Bedingungen werden aufgenommen. Der politökonomische Bereich bleibt jedoch ausgeklammert. Der Autor simuliert Auswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen, von unterschiedlichen Arbeitsplatzproduktivitäten, von expansiver Stellenpolitik und von verschiedenen Steuerpolitiken auf die Entwicklung von Personalbeständen und Investitionen (Buchholz 1980, S. 286 ff.). Dennoch spricht Buchholz nur wenige der Bürokratiemerkmale explizit an, aufgenommen Finanz- und Leistungsverflechtungen zwischen Verwaltungsgruppen.
- (4) *Einzelne Verwaltungen* modellieren Williamson, Niskanen, de Alessi, Orzechowski, Eichhorn und Friedrich sowie Peacock. Mit Hilfe des Wirtschaftsplanes einer Verwaltung werden die Effekte der Verfolgung verschiedener Ziele der Bürokraten aufgezeigt und X-Ineffizienzen analysiert (Orzechowski 1977, Friedrich 1984b). Simulationen finden nicht statt. Dies gilt auch für die Literatur zu den *Produktionsfunktionen* (Friedrich, Biermann 1972, Hirsch 1979, Friedrich 1984a, Reding 1985) für öffentliche Einrichtungen.

- (5) Auf eine *einzelne Verwaltung* ausgerichtet, aber hauptsächlich ihre Leistungs- und Finanzverflechtungen ansprechend, ist das Modell von Friedrich und Wonnemann über die Effekte der *Standortwahl* von Behörden sowie dessen Weiterentwicklung zu einem Modell zur Messung *fiskalischer Wirkungen* bei den öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden (Friedrich, Wonnemann 1985, Wonnemann 1986). Diese Modelle dienen ebenfalls der Simulation und als praktische Entscheidungshilfe. Obwohl sie innerbehördliche bürokratische Verhältnisse der Beschaffung, Leistungserstellung und -abgabe erfassen, beziehen sie nur wenige der genannten Bürokratiemerkmale ein.
- (6) *Bürokratische Interna* von Behörden bilden - insbesondere personalwirtschaftliche - Simulationsmodelle der Unternehmensforschung (Beckmann 1971, Morgan 1971, Schneider, Frey 1976, Zölner 1979) ab. Sie betonen zwar Laufbahnen, Karrieren, Beförderungen, Gruppen von Dienstposten und Ämtern sowie Hierarchien, vernachlässigen jedoch andere Bürokratiemerkmale und stellen öfters nicht einmal auf einzelne Verwaltungen ab.
- (7) Die Berücksichtigung der Merkmale Instanz, Hierarchie, Dienstweg, Stäbe und Kontrolle aber auch "bürokratischer Managementtechniken" ist Martin Beckmann in einem Modell gelungen, wo bürokratische Aspekte in *Produktionsfunktionen* einbezogen sind (Beckmann 1983). Er bietet allerdings keine Behandlung bürokratischer Koordination zwischen Verwaltungen und hat sein Modell nicht als Simulationsmodell konzipiert.
- (8) Bürokratische Aspekte der *Verwaltungskoordination*, mehrere Verwaltungen einer Verwaltungsbranche (Friedrich 1984b) und einige behördeninterne Bürokratieaspekte modelliert Friedrich, um X-Ineffizienzen infolge bürokratischer, aber auch unbürokratischer Koordinationen aufzuzeigen. Um bürokratische Verwaltungsinterna in genügender Detailliertheit zu berücksichtigen, wurde es zu einem Simulationsmodell ausgebaut.

III. Das Modell der Verwaltungskoordination

1. Berücksichtigte Bürokratiekonzepte

Der modellierte Verwaltungssektor besteht aus einer obersten, einer mittleren und zwei unteren Verwaltungen. Die oberste Verwaltung stellt z.B. Ministerien, Regierung, Parlamente, oberste Gerichte dar, während die mittlere Verwaltung Regierungspräsidien, Direktionen usw. verdeutlicht und untere Verwaltungen symbolisieren z.B. Ämter. Bürokratie erscheint als Sektor (Definition 5) oder auch als einzelne Verwaltung (Definition 6).

Der Verwaltungssektor wird mit einem *politischen Sektor* verknüpft, der die Leistungen des Verwaltungssektors im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bewertet. Die oberste Verwaltung berücksichtigt nämlich die Stimmabgabe der Wähler bei der Festlegung des Gesamtbudgets. Darin gelangt (Definition 5) die Stellung "der öffentlichen Verwaltung" im politisch administrativen System zum Ausdruck, sogar Bürokratie als Beamtenherrschaft (Definition 4) ist einbezogen.

Die einzelnen Verwaltungen sind mittels bürokratischer Verfahren der Budgetzuteilung sowie der Leistungs- und Informationsgabe miteinander verknüpft. Eine *einzelne Verwaltung* bilden wir in ihren betrieblichen *Bereichen* der Beschaffung, Finanzierung, Leistungsabgabe und -erstellung ab, wobei Bürokratie als Führungskonzeption öffentlicher Verwaltung (Definition 3) als Organisationstyp (Definition 2) im Sinne Max Webers (Definition 1) Beachtung findet. Die Präferenzen der entscheidenden Stellenzuweisungsverfahren und Investitionsentscheidungen werden mit Hilfe einer Funktion: MANAGEMENT modelliert.

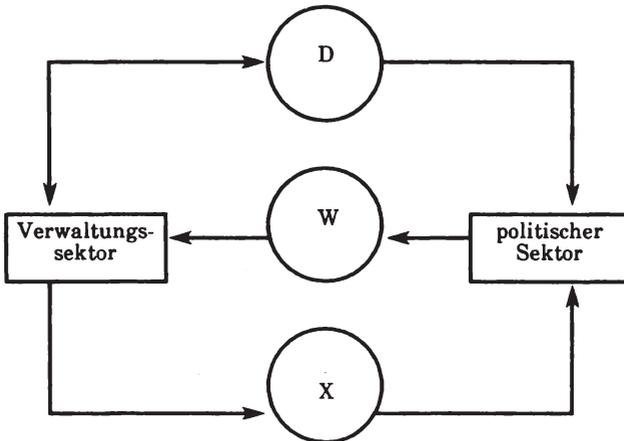
Durch einfaches Setzen von Parametern kann man die Präferenz einer Verwaltung für den gehobenen Dienst oder auch ganz allgemein für relativ viel Personal zum Ausdruck bringen. Anknüpfungspunkte zur Bürokratiekritik und Bürokratie als Symptom des Organisationsversagens lassen sich ausmachen (Definition 7).

2. Die Rahmenstruktur des Modells

Abbildung 1 zeigt die Grobstruktur des Modells. Es besteht aus dem Verwaltungssektor und dem politischen Sektor sowie den Strömen Gesamtbudget D , Wählerstimmen W und Leistungen des Verwaltungssektors X .

Der *politische Sektor* bewertet die empfangenen Leistungen X aufgrund der dafür aufzubringenden Mittel D und drückt seine Zustimmung oder Ablehnung durch mehr oder weniger Stimmen W aus. Der Verwaltungssektor benutzt die Wählerstimmen W bei der Festlegung des Gesamtbudgets D . Nach seiner Festlegung wird das Budget D zu einer Größe, die indirekt die Leistungen des Verwaltungssektors (=Output) bestimmt. Privater und öffentlicher Haushalt sind getrennt. Im Gegensatz zum Verwaltungssektor ist der politische Bereich nicht mehr feiner untergliedert und wird im Simulationsmodell durch die Funktion WAHLFUNK simuliert. Das Modell stellt vornehmlich auf die Bürokratie im Verwaltungssektor selbst ab und weniger auf das Einwirken der Bürokratie auf den politischen Sektor im einzelnen.

Abbildung 1: Grobstruktur des Modells



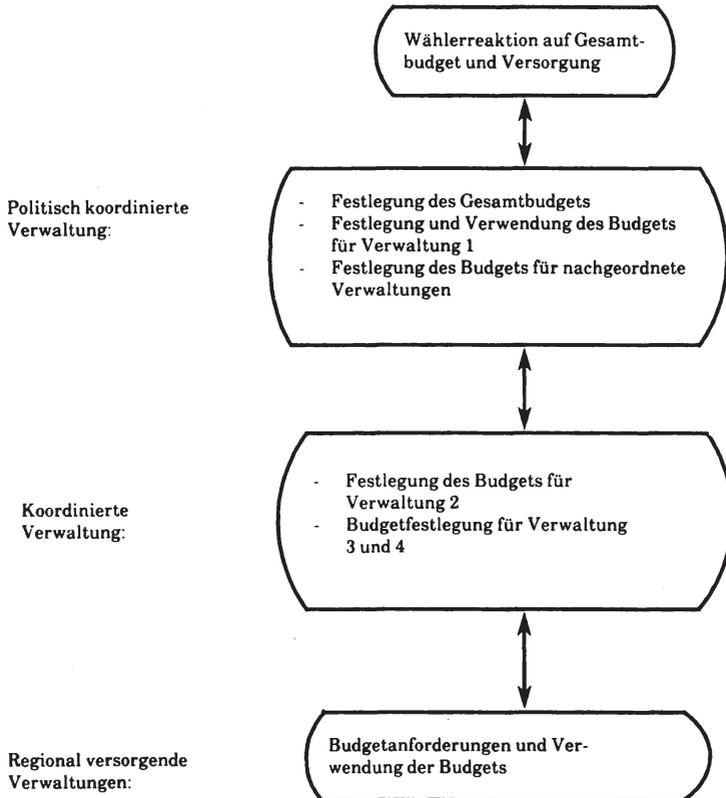
Der *Verwaltungssektor* besteht aus einer obersten Verwaltung, einer mittleren Verwaltung, einer unteren Verwaltung 3 und einer unteren Verwaltung 4, die gemäß Max Weber hierarchisch geordnet sind und Instanzen bilden. Diese Verwaltungen werden von den obersten Führungsverwaltungen im Rahmen des Budgetprozesses interadministrativ monokratisch geleitet. Die obersten und mittleren Verwaltungen besitzen die in Abbildung 2 gekennzeichneten Zuständigkeiten. Ferner stellen sie Vorleistungen für nachgeordnete Verwaltungen zur Verfügung und kontrollieren dieselben. Die unteren Verwaltungen besitzen die räumliche Kompetenz, die privaten Wirtschaftseinheiten zu versorgen. Sie stellen Informationen usw. über Rechts-, Amtshilfen zur Verfügung, und sie sind in das Budgetaufstellungsverfahren einbezogen.

Abbildung 3 zeigt die Verfeinerung des Verwaltungssektors mit den einzelnen Verwaltungen. Er besteht aus den schraffiert unterlegten Wirtschaftseinheiten. Die einzelnen Verwaltungen unterscheiden sich nicht nur durch differierende Verflechtungen und Aufgaben, sondern auch durch ihre interne Struktur.

3. Die Struktur der einzelnen Verwaltungen

- (1) Analog zur Verfeinerung des Verwaltungssektors existieren für die einzelnen Verwaltungen weitere Untergliederungen. Abbildung 4 zeigt die *Verfeinerung der unteren Verwaltung 4*. Sie besteht aus der Funktion ABSCHREIBUNG, FLUKTUATION, MANAGEMENT und PRODUKTION. Die Funktionen ABSCHREIBUNG und FLUKTUATION sind nicht in die Funktion MANAGEMENT integriert, weil in unserem Modell das Fluktuationsverhalten der Beschäftigten und die Abschreibungssätze vom Management nicht laufend gestaltet werden. Darin können jedoch bürokratische Regeln, z.B. Ersatzinvestitionsverhalten infolge vorgegebener Abschreibungsverfahren oder Pensionierungsausancen zum Ausdruck gelangen.

Die einzelnen Verwaltungen besitzen einen, mit unterschiedlichen *Kompetenzen* ausgestatteten, Finanzierungs-, Beschaffungs-, Leistungserstellungs- und Abgabebereich. Es existiert eine innerbehördliche Hierarchie. Die einzelnen *Bereiche* benötigen nämlich unterschiedliche Mengen von Beschäftigten, die sich in Ausbildung und Produktivität unterscheiden sowie verschiedenen Laufbahnen angehören. Ferner spiegeln sich in abwei-

Abbildung 2: Koordinationsprozeß – Budgetkoordination –

chenden Bereichsproduktivitäten und im Zusammenwirken der Bereiche die Kompetenzen dieser Bereiche wider. Dies zeigen die Abbildungen 4 – 6.

In der Funktion **MANAGEMENT** sind die *Produktionsfaktoren* PFM_4 einbezogen, die zum einen Kapital, Betriebsmittel und Werkstoffe einschließen und zum anderen Arbeit umfassen. Auf der untersten Modellebene be-

Abbildung. 3 : Verfeinerung des Verwaltungssektors

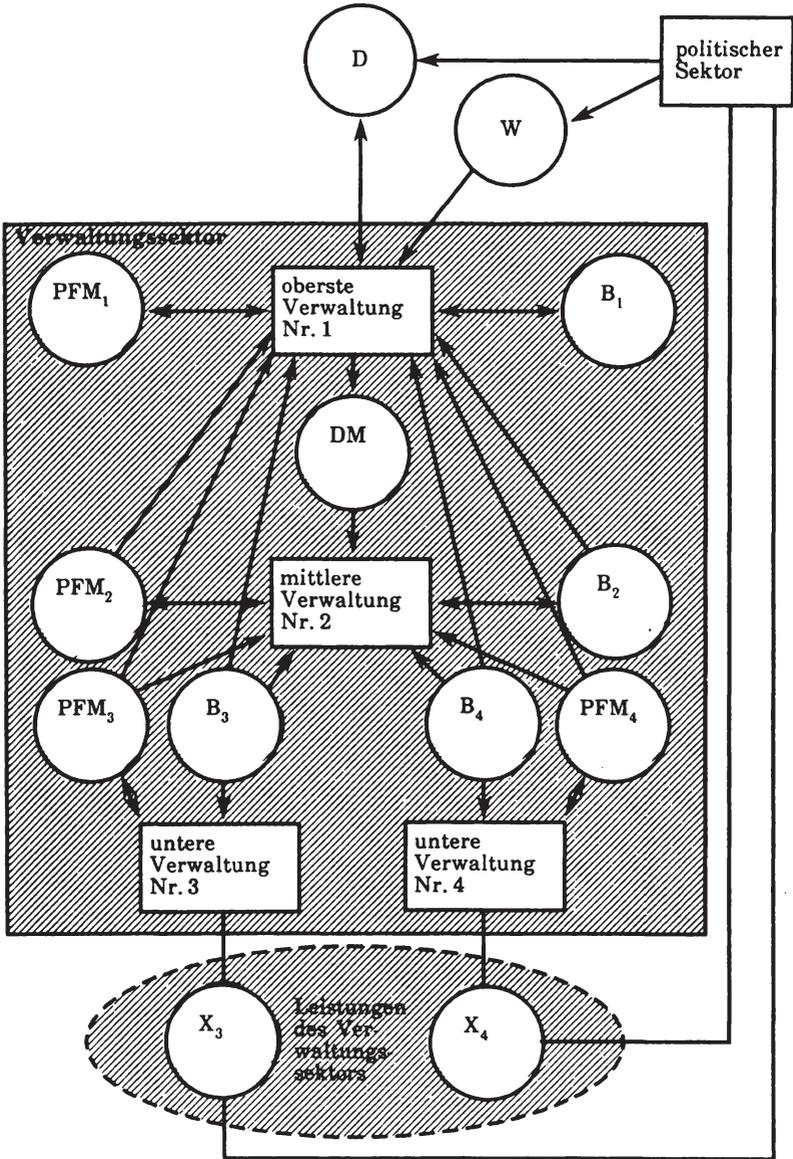
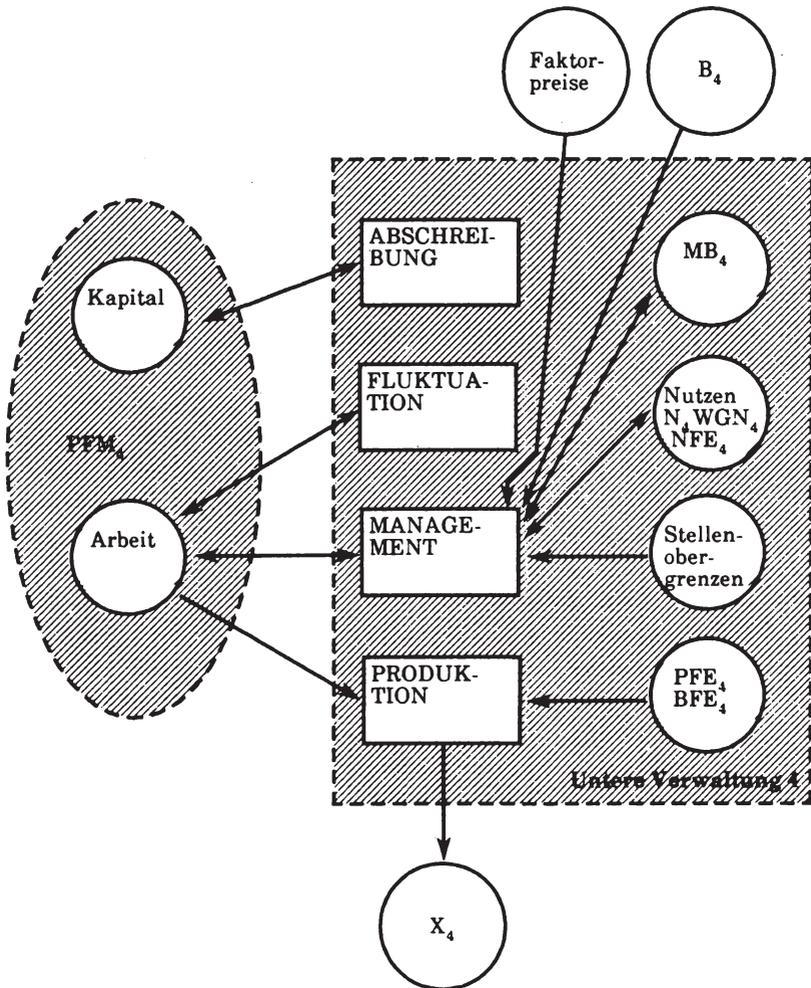


Abbildung 4: Struktur der unteren Verwaltung



steht die "Arbeit" aus einer 4 x 8 -Matrix, die den Faktor Arbeit "Bedienstete" nach seinen betrieblichen Funktionen und Laufbahngruppen weiter aufteilt. Die einzelnen Laufbahngruppen sind - bürokratischem Brauch entsprechend - in eine Eingangs- und Endstufe unterteilt. Eine Aufgliederung nach Besoldungsgruppen wäre möglich. Sie wurde aus Gründen der Vereinfachung nicht durchgeführt.²⁾

Die *Abschreibungen* vermindern das Vermögen um 20 %, für Investitionen gilt der halbe Satz. Im Simulationsmodell wird die Abschreibung durch die Funktion ABSCHREIBUNG simuliert. Analog dazu vermindert die Funktion FLUKTUATION den Bestand an Bediensteten.

Die MANAGEMENT-Funktion sorgt zum einen dafür, daß z.B. der Finanzbedarf der Verwaltung MB₄ die zugewiesenen *Finanzmittel* B₄ nicht übersteigt. Zum anderen werden die Produktionsfaktoren PFM nutzenmaximierend eingesetzt. In diesen *Nutzen* gelangen die Ziele der Bürokratie, der Führungskräfte, aber auch Zielvorgaben und anzuwendende Beurteilungsmaßstäbe zum Ausdruck, so daß ein weiteres Bürokratiemerkmal einbezogen wird. *Die Ziele* stehen mit der Anzahl und Struktur der Dienste sowie mit Ausbringungsmengen in Verbindung. Falls Stellenobergrenzenverordnungen - ein typisch bürokratisches Steuerungsmittel - existieren, werden sie bei der Allokation berücksichtigt. Im Simulationsmodell simulieren wir prozentuale und absolute *Stellenkegel* für die einzelnen Verwaltungen. Darüberhinaus läßt sich dieser Kegel auf einzelne Laufbahnen oder die Eingangs- bzw. Endstufen einer Laufbahngruppe oder zusätzlich noch auf die einzelnen betrieblichen Bereiche ausdehnen. Der Allokationsprozeß wird abgebrochen, wenn die Wertgrenznutzen der freien Produktionsfaktoren annähernd gleich sind und das Budget ausgeschöpft bzw. fast ausgeschöpft ist. Bei der Bestimmung der Wertgrenznutzen spielen die Preise der Produktionsfaktoren eine entscheidende Rolle. Danach ermittelt die Funktion PRODUKTION die Leistung X₄ der unteren Verwaltung 4.

- 2) Theoretisch ließe sich die Verfeinerung bis zur einzelnen Tätigkeit eines Beamten oder eines Angestellten fortsetzen. Im Simulationsmodell könnte letztlich das gleiche Lohn- und Gehaltsprogramm laufen, das zur Berechnung der Bezüge, etwa im Landesamt für Besoldung, Anwendung findet. In einem dermaßen differenzierten Modell dürfte gleichzeitig der politische Sektor auf seinem extrem hohen Abstraktionsniveau bleiben.

Die Funktionen ABSCHREIBUNG und FLUKTUATION sind für alle Verwaltungen gleich. Die Funktionen MANAGEMENT und PRODUKTION unterscheiden sich von Verwaltung zu Verwaltung durch unterschiedliche Parameter.

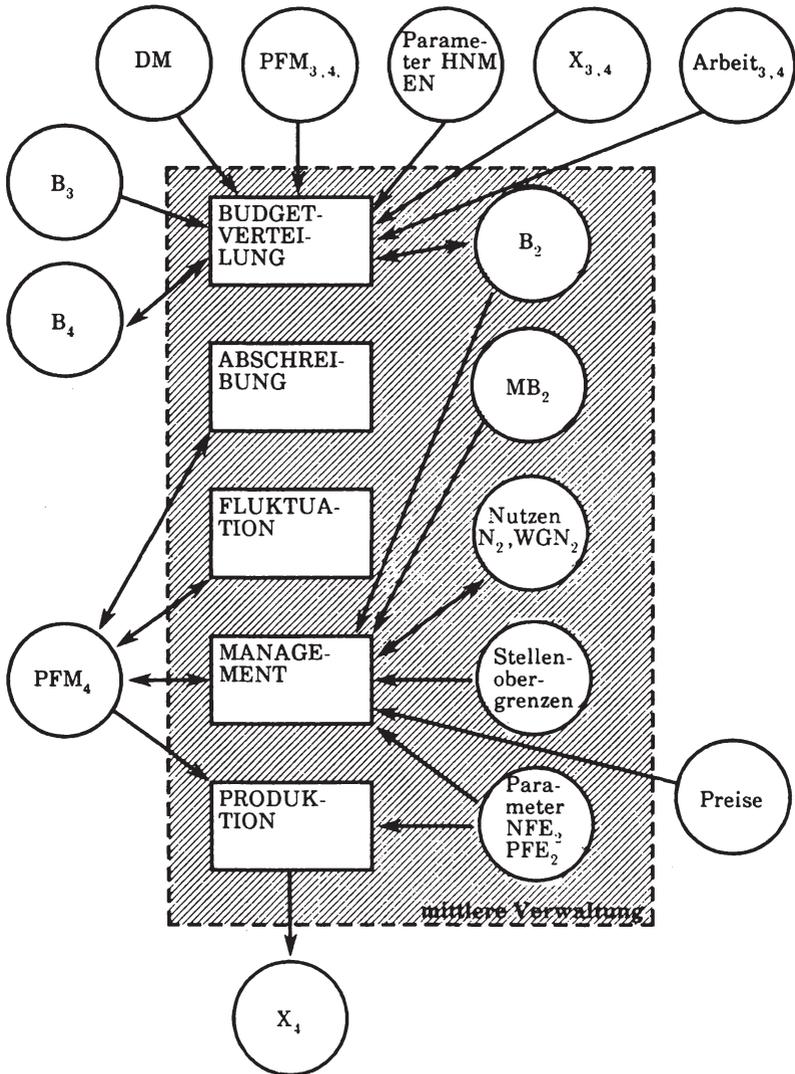
- (2) Die *mittlere Verwaltung* weist gegenüber den unteren Verwaltungen eine zusätzliche Funktion BUDGETVM auf. Diese Funktion verteilt das Budget DM, das von der obersten Verwaltung zur Verfügung gestellt wird. Die *Budgetverteilung* erfolgt im wesentlichen wie folgt: Die mittlere Verwaltung stellt fest, ob sich die Mittelzuweisung geändert hat. Zusätzliche Mittel verteilt sie im Verhältnis des Grenznutzens (Grenzvorteile), den die jeweiligen Produktionen der unteren Verwaltungen im Urteil der Führungskräfte der mittleren Verwaltung haben.³⁾ Mittelkürzungen werden im umgekehrten Verhältnis dieser Grenznutzen bei den unteren Verwaltungen vorgenommen.

Vor der Festlegung der Budgets der unteren Verwaltung bestimmt die mittlere Verwaltung ihren *eigenen Finanzbedarf*, den sie vom Gesamtbudget DM abzieht. Der Finanzbedarf richtet sich nach den Budgets B_3 , B_4 und den Personalbeständen PFM_3 , PFM_4 , der unteren Verwaltungen. Seine Errechnung erfolgt anhand gleitender Durchschnittsaufwendungen, wobei Budgetumfang und Personalbestände der nachgeordneten Verwaltungen auf die Notwendigkeit hinweisen, die unteren Verwaltungen mit Vorleistungen zu versorgen.

Die Struktur der mittleren Verwaltung wird in Abbildung 5 dargestellt. Diese Verwaltung besitzt neben den Bürokratiemerkmalen der unteren Verwaltungen, *Kompetenzen* bezüglich der Budgetfestlegung im Rahmen der interadministrativen Hierarchie. Sie gibt ferner Leistungen an die nachgeordneten Verwaltungen ab.

- 3) Diese Wertungen können im Sinne bürokratisch vorgegebener oder eigener Ziele und Wertungen erfolgen, etwa analog zu den Wertungen eines Unternehmers (z.B. Gewinnerzielungsabsicht) im Rahmen erwerbswirtschaftlicher Marktkoordination.

Abbildung 5 : Struktur der mittleren Verwaltung

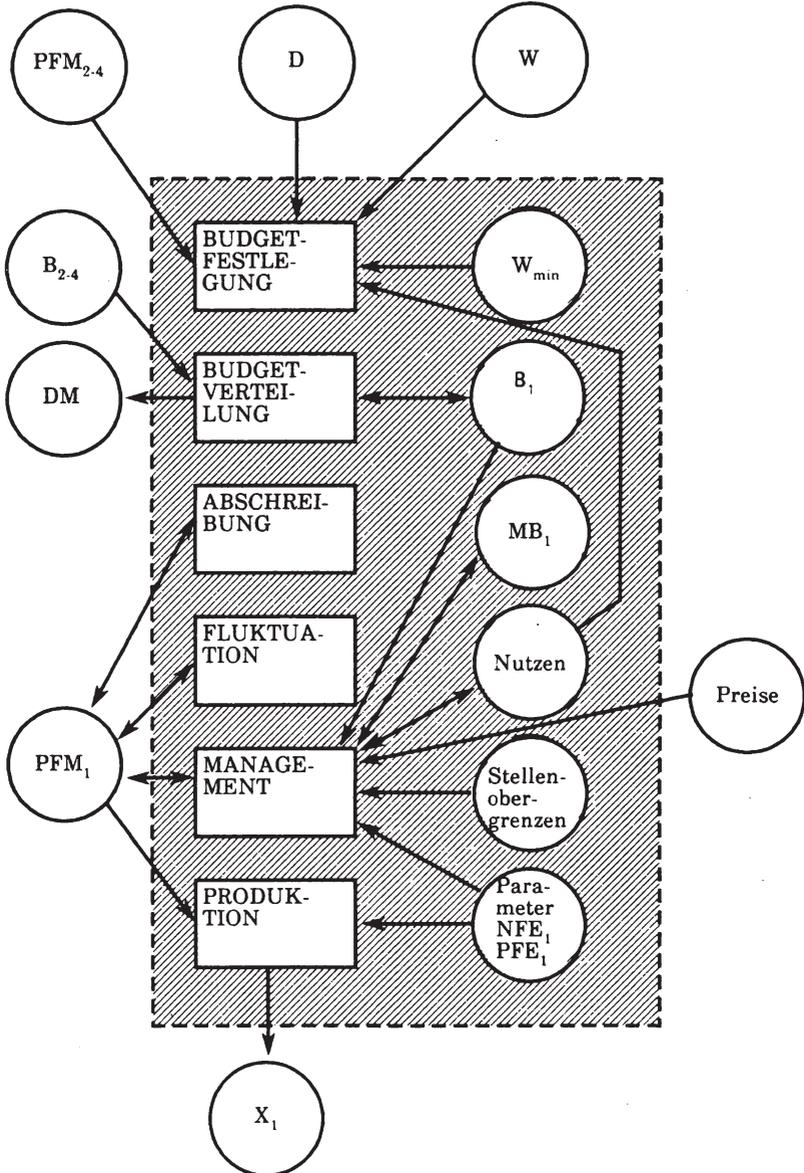


- (3) Die *oberste Verwaltung* hat ebenfalls eine Budgetverteilungsfunktion und zusätzlich als oberste Instanz eine *Budgetfestlegungsfunktion* BUDGETFL. Da der Budgetinhalt im Rahmen eines bürokratischen Verfahrens festgelegt wird, das sowohl Planungen, Gesetze und Tatbestände sowie Bemessungsgründe für Verwaltungshandeln berücksichtigt, ist das Gesamtbudget D nach oben und unten beschränkt und kann sich auch nur in bestimmten Schranken von Periode zu Periode verändern. Den bürokratischen Entscheidungsspielraum - im Sinne der Herrschaft der Beamten "Bürokratie" - verdeutlicht folgendes Verhalten der politischen Beamten, der Regierung oder des Parlaments als "oberste Verwaltung". Solange die Anzahl der Wählerstimmen W über der Stimmenzahl W_{\min} liegt, legt die oberste Verwaltung das Gesamtbudget, innerhalb der erwähnten Beschränkung, nach eigenen Wertungen, z.B. im Sinne ideologischer Vorstellungen oder im Sinne administrativer Ziele fest. Erst wenn W kleiner als W_{\min} wird, findet eine der Differenz entsprechende Berücksichtigung der Wählerstimmen statt.

Die Budgetverteilungsfunktion der obersten Verwaltung unterscheidet sich von der mittleren Verwaltung und wird mit BUDGETVO bezeichnet. Analog zur mittleren Verwaltung vermittelt die oberste Verwaltung ihren eigenen Finanzbedarf B_1 und gibt den Rest des Gesamtbudgets ($=DM$) weiter. Die oberste Verwaltung versorgt die mittleren und unteren Verwaltungen mit Vorleistungen, deren Volumen an Budgetumfängen und Personalbeständen anknüpft. Die Struktur der obersten Verwaltung wird in Abbildung 6 dargestellt.

Somit berücksichtigt das Modell die aufgeführten Bürokratiedefinitionen und die meisten der genannten Bürokratiemerkmale.

Abbildung 6 : Struktur der obersten Verwaltung



IV. Bürokratieeffekte

1. Bürokratiefremde Einflüsse

Wir benutzen das Modell, um Effekte von Umwelteinflüssen auf die "Bürokratie" zu verdeutlichen und um die Wirkungen der Veränderung bürokratischer Merkmale sowie bürokratischer Steuerung auf die Bürokratie abzuleiten. Von den Effekten interessieren uns vor allen Dingen solche auf das Budget, von dem Niskanen annimmt, daß die Bürokratie es maximieren möchte (Niskanen 1971).

Das Simulationsmodell erzeugt eine kegelförmige *Budgetverteilung* innerhalb der Bürokratie. Der *Umfang des Gesamtbudgets* bleibt begrenzt, da die Wähler im *politischen Sektor* auf zu hohe Finanzierungslasten abweisend reagieren. Allerdings verhindern die Wählerwünsche nach Verwaltungsleistungen auch ein sehr kleines Budget. Welcher Einfluß von einer "der obigen Änderungen" auf das Budget ausgeht, ermitteln wir, indem die Abweichung der Budgetentwicklung von einer Entwicklung ohne diese Änderung (Normallauf) betrachtet wird (vgl. Abbildungen Nr. 7, 8, 9).

Die erwähnte *ideologische Bewertung* des Budgetumfangs seitens der Führungskräfte der *obersten Verwaltung* verursacht im Gegensatz zu Niskanen kleine Budgets, falls die ideologischen Vorstellungen geringe Staatsaktivitäten beinhalten. Ist jedoch eine Ausweitung öffentlicher Aktivitäten erwünscht, so resultiert ein umfangreiches Budget. Beide Tendenzen werden jedoch von den Wählerwünschen, die die politischen Beamten beachten, in die eine oder andere Richtung korrigiert. Somit wirken aus dem politischen Sektor stammende Erfordernisse mit Wertungen der Führungskräfte zusammen. Ebenfalls dämpfend auf Budgetausweitungswünsche wirkt die Koordinierung der mittleren Behörden, die die Produktion der unteren Verwaltung sowie deren Faktoreinsätze bewertet. Die Notwendigkeit, Vorleistungen den nachgeordneten Behörden bereitzustellen, weitet einerseits das Budget der obersten und mittleren Verwaltung aus, läßt aber bei gegebenem Gesamtbudget weniger Raum für Budgetmaximierungswünsche. Den Niskanenvorstellungen entsprechen lediglich die einzelwirtschaftlichen Ziele der Behördenleiter. Obwohl deren Ziele nicht unmittelbar ein höheres Budget vorsehen, sondern auf erwünschte Ausbringungsmengen und Faktoreinsätze abstellen, garantiert ihnen *ceteris paribus* ein höheres Budget einer einzel-

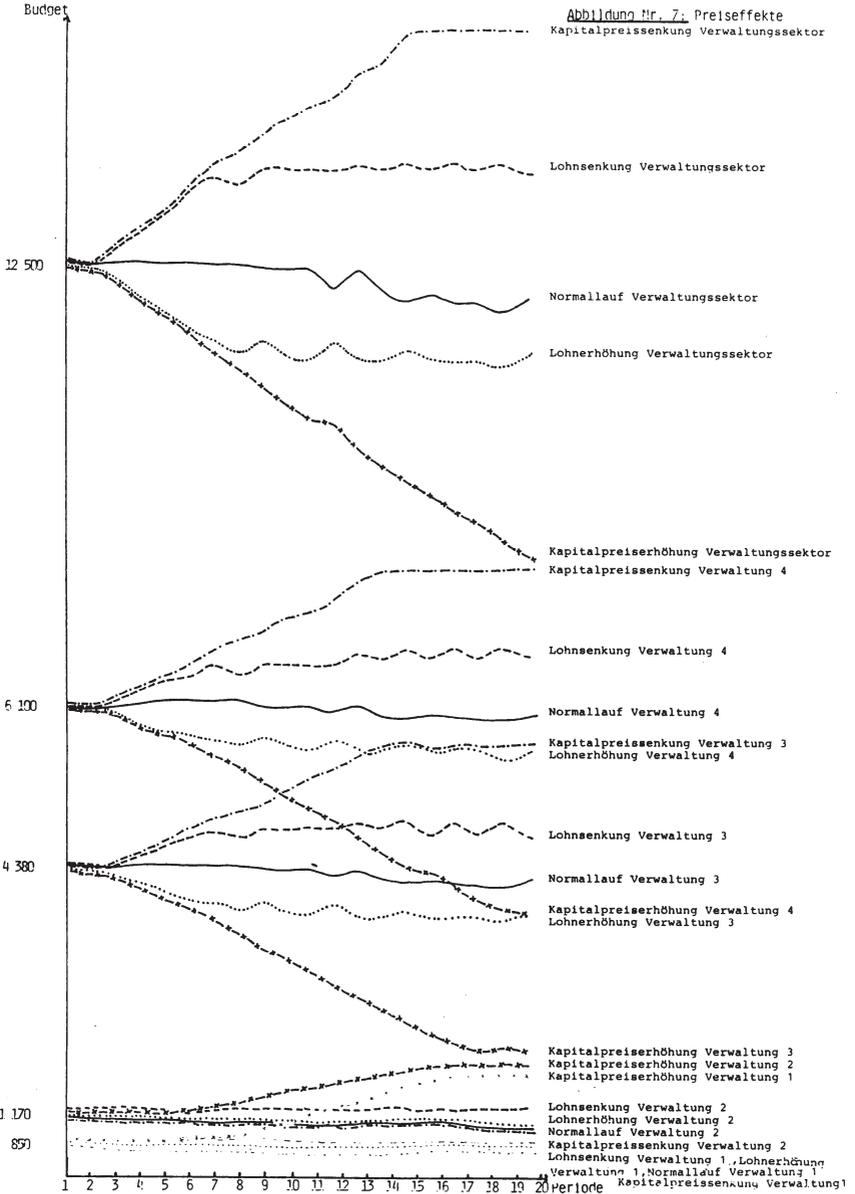
nen Verwaltung eine bessere Zielerreichung. Nur soweit die gegenseitigen Leistungsverflechtungen, die Koordinierung und der politische Einfluß Raum lassen, kann von der Niskanenhypothese als zutreffende Verhaltensannahme ausgegangen werden. Folgende Einflüsse aus dem politischen Sektor und seitens der Führungskräfte in obersten Behörden bewirken *ceteris paribus* ein erhöhtes Gesamtbudget.

- (1) Eine höhere *Bewertung von Ausgaben* oder Verwaltungsausgaben seitens der Wähler erhöht das Gesamtbudget, u.U. gebremst oder verstärkt von ideologischen Vorstellungen. Soweit die Wähler sich an Realausbringungsmengen orientieren, resultiert eine Ausweitung der Budgets, verknüpft mit der Vergrößerung des Budgetanteils der unteren Verwaltungen. Der Verwaltungsausgaben steigt und seine Struktur verschiebt sich in Richtung auf die Ausbringungsmengen der unteren Verwaltungen.
- (2) Die Verstärkung der *ideologischen Präferenz für Personal* seitens der Führungskräfte der *obersten Verwaltung* erhöht das Budget. Die Budgetstruktur verschiebt sich zugunsten der Budgets der übergeordneten Verwaltungen, vorausgesetzt der für übergeordnete Behörden typische Personaleinsatz des höheren Dienstes wird besonders goutiert. Der Output der obersten Behörden steigt im Vergleich zu jenen der unteren Verwaltungen stärker an. Die bürokratische Koordinierung seitens der obersten und mittleren Behörden weitet sich aus. Besteht in der obersten Behörde eine hohe Präferenz für den mittleren und einfachen Dienst, so resultiert eine ausgeglichene Budgetverteilung innerhalb der "Bürokratie".
- (3) Eine höhere *Wählersensibilität* der Führungskräfte der obersten Verwaltung bewirkt Budgetausweitungen, falls diese Tendenz mit hohen Leistungsanforderungen der Wähler konform geht. Die Folgerungen für die Bürokratie entsprechen den unter (1) aufgeführten Resultaten.

Kürzungen des Gesamtbudgets bewirken folgende Tendenzen:

- (4) Eine erhöhte *Finanzierungssensibilität der Wähler* sowie eine geringere Wertung der Ausgaben oder des Verwaltungsausgaben seitens des Wahlvol-

Abbildung 7



kes vermindern das Gesamtbudget. Die Budgetkürzungen bewirken eine überproportionale Verringerung der Budgets der nachgeordneten Verwaltungen und somit eine kopflastigere Verteilung der Bürokratie. Bei geringen Budgetkürzungen kann es sogar zu Ausweitungen der Personalbestände der Führungsverwaltungen kommen, da in den unteren Verwaltungen Dienstposten und Kapital eingespart werden und freigesetzte Mittel teilweise zu den Führungsverwaltungen fließen.

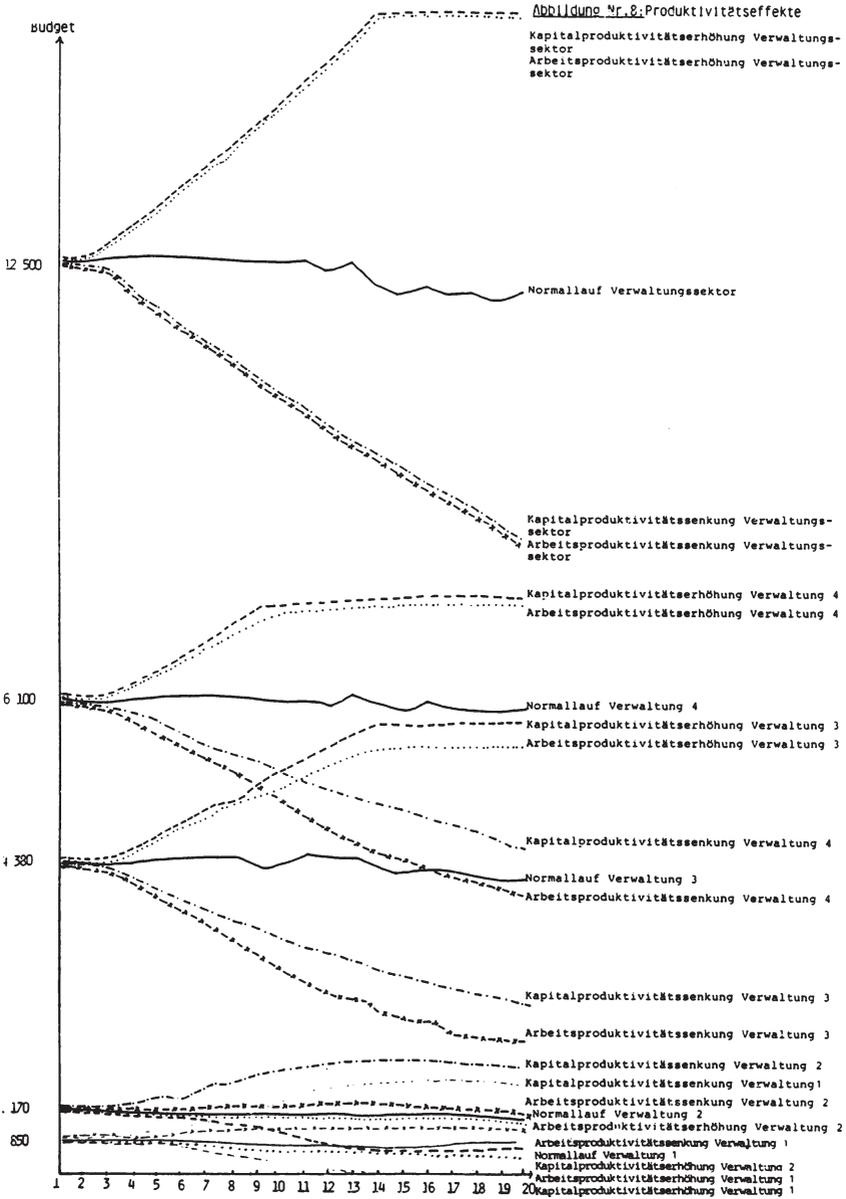
- (5) Eine geringere ideologische *Bevorzugung großer Budgets* seitens der politischen Beamten, z.B. weil sich die Einstellung zur Staatstätigkeit wandelt, kann ebenfalls diesen Prozeß auslösen.

Weitere bürokratiefremde Einflüsse, die auf die Bürokratie zukommen, haben ihre Ursache in Faktorpreisänderungen. Obwohl das Modell es erlaubt, die Effekte von sehr vielen Faktorpreisänderungen, selbst in einzelnen Behörden, zu verfolgen, wollen wir nur generelle Preisänderungen betrachten (vgl. Abbildung 7).

Folgende Faktorpreisveränderungen erhöhen das Gesamtbudget:

- (1) Gehalts-, Vergütungs- und *Lohnsenkungen* lassen sowohl das Gesamtbudget als auch die Einzelbudgets steigen. Die Budgetstruktur verschiebt sich nur geringfügig zu Gunsten der Führungsverwaltungen. Der mittlere und der einfache Dienst gewinnt an Umfang und die Outputs steigen. Verantwortlich sind dafür die budgeterhöhende Reaktion der Wähler auf die bessere Versorgung mit Leistungen sowie vermehrte interadministrative Vorleistungsbezüge, z.B. Fachaufsicht, Dienstaufsicht, und Personalbestandsausweitungsabsichten.
- (2) Eine *Senkung der Kapitalpreise* erhöht das Gesamtbudget und verändert seine Struktur. Die unteren Verwaltungen erhöhen die Budgets, während die oberste und mittlere Verwaltung einen Budgetrückgang hinnehmen. Die Beschäftigung verschiebt sich zum gehobenen, mittleren und einfachen Dienst hin, die Führungsverwaltung verliert Personal, während die mittlere und insbesondere die unteren Verwaltungen, ihre Personal- und Kapitalbestände ausbauen und mehr produzieren.

Abbildung 8



Faktorpreiserhöhungen rufen ein sinkendes Gesamtbudget der Bürokratie hervor.

- (3) Steigerungen des Gehalts-, Vergütungs- und Lohnsatzes bewirken eine Verschiebung der Budgetstruktur: die Budgets der unteren Verwaltungen sinken, während die Budgets der übergeordneten Verwaltungen wachsen. Parallel dazu bauen die übergeordneten Verwaltungen Personalbestände auf und die nachgeordneten Behörden Beschäftigtenmengen ab. Die Produktion sinkt.
- (4) Kapitalpreiserhöhungen zeitigen ähnliche Effekte; nämlich steigende Budgets der übergeordneten Verwaltungen, sinkende Budgets der nachgeordneten Behörden. Die Personalbewegungen verlaufen analog und die Outputs sinken.

Von Faktorpreisveränderungen ausgelöste Schrumpfungsprozesse ziehen eine budgetbedingte (Mönnich 1986) Stagnation nach sich und führen zu ausgeprägten Bürokratieranpassungen.

Ferner tangieren *Produktionsveränderungen* (vgl. Abbildung 8) die Bürokratie. Die Analyse zieht wiederum generelle Produktivitätsvariationen in Betracht, wobei Veränderungen der Kapitalproduktivität zur Debatte stehen. *Produktivitätserhöhungen* vergrößern die *Gesamtbudgets*, bewirken jedoch schrumpfende Budgets der übergeordneten Verwaltungen und führen zu Budgetausweitungen an der Basis. Auch die Personalrelationen verschieben sich zugunsten der unteren Verwaltungen. Arbeitsproduktivitätserhöhungen zeigen analoge Budgeteffekte. *Produktivitätssenkungen* der Arbeit oder des Kapitals vermindern das Gesamtbudget und verursachen beträchtliche Verluste der unteren Verwaltungen, während die übergeordneten Verwaltungen ihre Budgets und Beschäftigungsbestände sogar noch ausbauen.

Generell läßt sich feststellen, daß bei politisch und ideologisch bedingten Budgeterweiterungen sowie bei Faktorpreissenkungen und Produktivitätsverbesserungen alle Verwaltungen - wenn auch verstärkt die unteren Verwaltungen - budgetmäßig partizipieren. Hingegen führen politisch und ideologisch motivierte

Budgetkürzungen und ungünstigere Faktorpreis- und Produktivitätsbedingungen zu bürokratischen Verschiebungen in Richtung auf eine relative Stärkung der *Position der Führungsverwaltungen*. Diese sind nämlich mit besonderen Machtbefugnissen, z.B. bei dem Budgetentwurf, ausgestattet. Diese Entwicklung wird begleitet von Umorganisationen, die bei Kapitalpreiserhöhungen und Kapitalproduktivitätssenkungen den höheren Dienst in Führungsverwaltungen begünstigen. Bezüglich der angenommenen Produktivitäts- und Kompetenzverteilungen erfahren der mittlere und gehobene Dienst Ausweitungen, falls die Budgets steigen. Budgetausweitungstendenzen rühren auch von bürokratiefremden Einflüssen her.

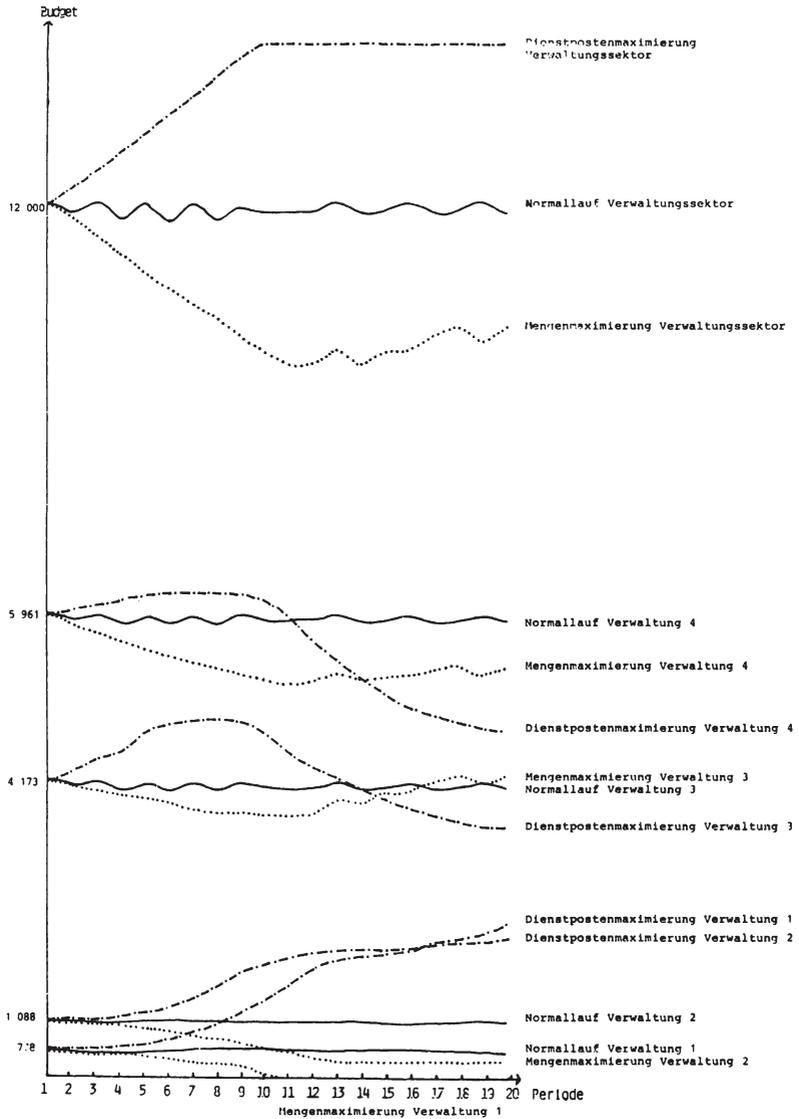
2. Bürokratieinterne Einflüsse

Weitere Veränderungen der Verwaltungsbranche haben ihre Ursache in Verschiebungen in der Bürokratie selbst, die nicht zwangsläufig Niskanen bestätigen. Ein verstärkter Bezug von Zwischenleistungen seitens der obersten, mittleren und unteren Verwaltung bewirkt eine gleichmäßigere Budgetentwicklung.

Besonders interessant sind die Wirkungen, die von einer Variation der Wertungen der Führungskräfte ausgehen (vgl. Abbildung 9). Wenden sich die "Bürokraten" verstärkt der *Dienstpostenmaximierung* zu, so nimmt, auch gegen den Willen der Wähler, das Gesamtbudget zu, obwohl die Budgets der unteren Verwaltungen abnehmen. Budgetvermehrung betreiben die übergeordneten Verwaltungen. Die Produktion der obersten Verwaltung steigt; die Produktion der unteren Verwaltungen nimmt jedoch beträchtlich ab. Der höhere Dienst gewinnt besonders. Selbst in diesem Niskanen bestätigenden Fall kommt es nicht bei allen Verwaltungen zu Budgeterhöhungen.

Rücken die Führungskräfte *Mengenmaximierung* in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen, so wird das Gesamtbudget drastisch reduziert, obwohl die Wählerzustimmung steigt. Vor allem die obersten Verwaltungen reduzieren ihre Budgets. Nun verlieren insbesondere die übergeordneten Behörden Dienstposten, besonders ausgeprägt im höheren Dienst. Die Produktion der Führungsverwaltungen sinkt, im Gegensatz zur Produktionsausweitung der unteren Verwaltungen.

Abbildung Nr. 9



Die Zieländerungen rufen besonders einschneidende Bürokratieeffekte hervor. Bei Produktionsausweitungen gewinnen die unteren Verwaltungen an Bedeutung, bei Schrumpfungsprozessen steigt die Zahl - zumindest relativ - der Angehörigen des höheren Dienstes.

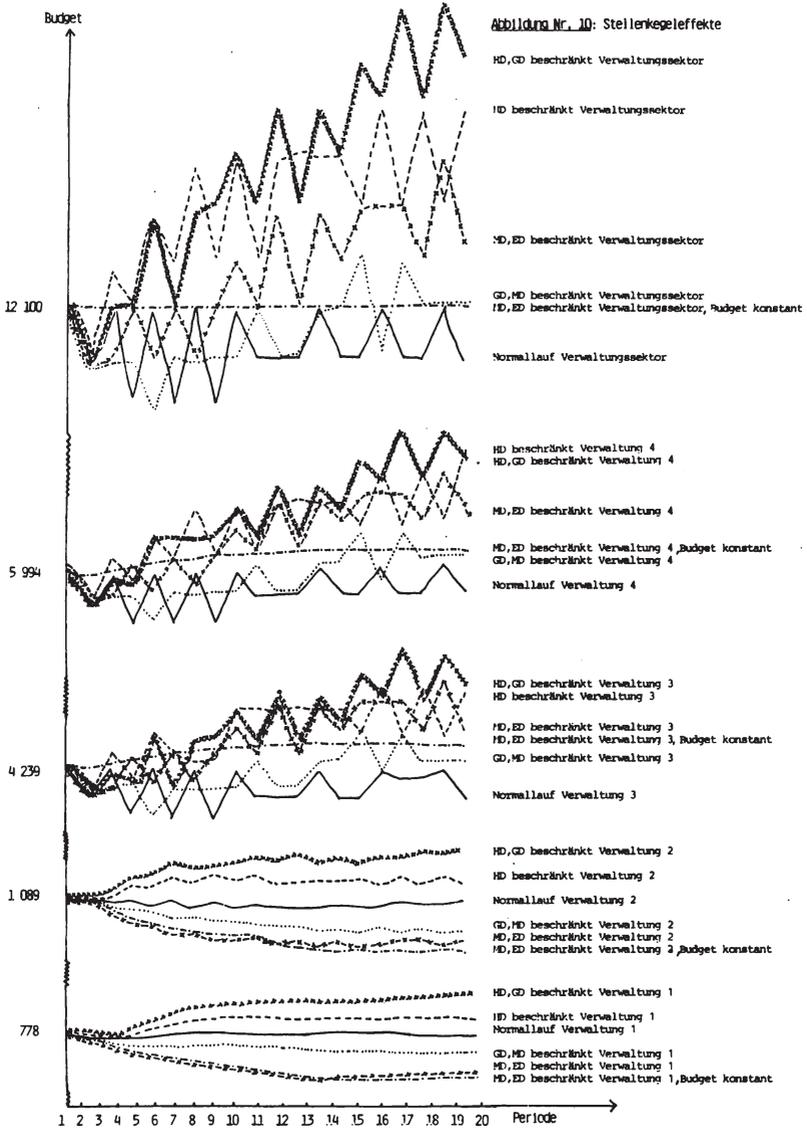
3. Effekte bürokratischer Koordinierung

Wirkungen auf die Bürokratie gehen zudem von den von ihr angewendeten *Instrumenten bürokratischer Steuerung* aus. Im Modell können viele dieser Koordinierungen abgebildet werden, z.B. Änderungen des Haushaltsentwurfsverfahrens, der Entscheidungsbeteiligung, des Informations- und Leistungsaustausches zwischen Verwaltungen, behördeninterne Kompetenzveränderungen und Variationen der Produktionsstruktur (etwa der Aufgaben von Dienstposten und von Bereichen) sowie Maßnahmen der Personalsteuerung (wie Rekrutierung, Entlassung, Stellen- und Laufbahnplanung). Diese Änderungen können im Modell über entsprechende Parametervariationen oder Funktionsänderungen Berücksichtigung finden. Ein beliebtes bürokratisches, personalpolitisches Führungsinstrument bildet die Vorgabe von *Stellenkegeln*. Ein Stellenkegel ("Komba" o.J., Püttner 1982, S. 189 ff., Friedrich, Pfeilsticker 1985, S. 199 ff.) stellt eine hierarchische Anordnung von Stellen in einer oder mehreren Verwaltungen dar, wobei die Abstufung der Stellen sich auf ihre Laufbahn- und Besoldungsgruppenzugehörigkeit bezieht. "*Gesetzliche Stellenkegel*" werden benutzt, um das Wachstum der Bürokratie und der Budgets einzuschränken.

Der Stellenkegel, der sich ohne Restriktionen einstellt, weicht unter Einrechnung der Angestellten nicht allzu sehr von dem tatsächlichen Stellenkegel für den Träger Bund ab und er entspricht der schon angesprochenen Budgetverteilung.

Mit der Vorgabe eines Stellenkegels wird die Eindämmung der *Budgetausweitung* in vielen Fällen nicht erreicht (vgl. Abbildung 10). So steigen bei einer generellen Beschränkung des höheren Dienstes bei allen Verwaltungen das Gesamtbudget und die Einzelbudgets an. Eine Gesamtbudgetausweitung tritt auch bei der Beschränkung anderer Dienste auf, allerdings in geringerem Umfang. Außerdem resultieren nun Verschiebungen der Budgets in der Behördenhierarchie. So

Abbildung 10



weit der höhere, der gehobene und der mittlere Dienst beschränkt werden, nehmen alle Budgets zu. Im Fall der Restriktion für den mittleren und den einfachen Dienst nehmen die Budgets der Führungsverwaltungen ab, aber jene der unteren Verwaltungen zu. Bei absoluten Stellenkegeln ist diese Tendenz ausgeprägter als bei relativen Stellenkegeln. Eine Beschränkung des höheren Dienstes allein oder des höheren und des gehobenen Diensten bewirkt außerdem einen Anstieg der *Verwaltungsoutputs* bei allen Verwaltungen. Je mehr Verwaltungen in die Stellenobergrenzenverordnung einbezogen sind, desto höher fällt die Budget- und Outputvermehrung aus. Uneinheitlich ist die Reaktion der Verwaltungen, falls für den gehobenen und den mittleren Dienst Stellenkegelrestriktionen existieren. Im Gegensatz zu den Budgets sinken die Ausbringungsmengen der obersten und mittleren Behörden, während die Outputs der unteren Verwaltungen zunehmen.

Diese Reaktionen sind teilweise darauf zurückzuführen, daß die Verwaltungen ihre Produktionsfaktoren sorgfältiger einsetzen, Dienstpostenvermehrungswünschen entgegenzutreten und der gesteigerte Output zu einer Honorierung der Bürokratie seitens der Wähler führt. Schaltet man letzteren Einfluß aus, so zeitigen Stellenkegel dennoch *Budgetwirkungen*. Während die Beschränkung des höheren und gehobenen Dienstes eine Erhöhung des Budgetanteils der übergeordneten Verwaltungen hervorruft, verlieren bei Beschränkungen anderer Dienste die übergeordneten Verwaltungen Budgetanteile.

Infolge der Stellenkegel resultieren geringe Outputsteigerungen, die bei Beschränkungen der höheren und gehobenen Dienste bei allen Verwaltungen auftreten. Während die übergeordneten Behörden an Output verlieren, erzeugen die unteren mehr, soweit man den mittleren und einfachen Dienst besonders reguliert.

Ferner treten geringe stellenkegelbedingte Mengenvermehrungen ein, falls die Koordination zwischen der oberen und mittleren Verwaltung mittels einer *Budgetvorgabe für die mittlere Behörde* ausgeschaltet wird. Die alleinige Stellenkegelrestriktion für eine untere Verwaltung läßt deren Produktion ansteigen und verursacht Produktionsverschiebungen hin zur mittleren Behörde. Wird für eine Verwaltung sowohl das Budget fixiert als auch eine Stellenkegelvorgabe eingeführt, dann hat man mit steigendem Output zu rechnen.

Verschärfte Stellenkegelvorgaben führen zu Budget- und Outputerhöhungen, wenn Budgetanpassungen gestattet sind. Outputsteigerungen lassen sich bei nicht allzu extremer Restriktion selbst im Falle vorgegebener Budgets feststellen. *Dienstpostenmaximierende* Verwaltungen reagieren auf Stellenkegel mit besonders hohen Budget- und Ausbringungsmengensteigerungen. Budgetverringerungen und die in der Literatur befürchteten Mengenrückgänge stellen sich ein, soweit bei den Verwaltungen das Ziel der *Mengenmaximierung* dominiert und scharfe Stellenkegelvorgaben implementiert werden.

Bedeutsame *Budget- und Outputvermehrungen* infolge von Stellenkegel sind zu erwarten, wenn:

- Dienstpostenmaximierungstendenzen bestehen,
- die beschränkten Laufbahn- und Besoldungsgruppen eine hohe Präferenz genießen,
- die entsprechenden Bediensteten hohe Einkommen erhalten,
- die Produktivitätsdifferenzen zwischen den Stellen verschiedener Laufbahngruppen gering ausfallen und
- viele Verwaltungen Stellenkegelvorgaben erfahren.

Die als Instrument gegen Budgetausweitungsabsichten à la Niskanen interpretierten Stellenkegel wirken manchmal geradezu im Sinne *Niskanens* für die gesamte Bürokratie, allerdings über eine Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit. Ferner geht diese Entwicklung mit Budgetstrukturverschiebungen einher. Von zu vereinfachenden Annahmen über das "Verhalten" der "Bürokratie", die aus der Betrachtung einzelner Verwaltungen abgeleitet wird, sollte man Abstand nehmen.

V. Anhang

1. Das Simulationsmodell

Die Fassung der geschilderten Zusammenhänge beruht auf einer *Modellbildungsmethode*, die auf eine angemessene Systemdefinition sowie der Anwendung von Petri-Netzen basiert (Pfeilsticker 1982, Friedrich, Pfeilsticker 1984). Die so

dargestellten Abhängigkeiten lassen sich in ein Simulationsmodell überführen, das sich besonders leicht in der Programmiersprache APL realisieren läßt (vgl. Kapitel V.2.).

Das Simulationsmodell wird mittels der APL-Funktion SIMSK aufgerufen. Der Operand Z bestimmt den zu simulierenden *Zeitraum*. Der rechte Operand PV enthält die Namen der zu protokollierenden Variablen. Das Ergebnis wird der Variablen ER zugewiesen oder, wenn man sie wegläßt, am Bildschirm ausgegeben. In der Abbildung 11 werden die Zeilen der Funktion SIMSK aufgelistet. Die Funktion PROLOG dient lediglich der Programmoptimierung und -vorbereitung. Zu Beginn eines Simulationszyklusses werden die in PV genannten Variablen mit Hilfe der Funktion STATISTIK erfaßt. Danach werden die *einzelnen Verwaltungen* der Reihe nach simuliert. Der politische Sektor wird indirekt durch die oberste Verwaltung aufgerufen. Deshalb ist die Funktion WAHLFUNK nicht sichtbar. In Zeile 10 wird abgefragt, ob die Anzahl der zu simulierenden Zeiträume Z größer als die simulierten T sind. Falls ja, springt die Bearbeitung zur Marke LOOP in Zeile 4 und simuliert den nächsten Zeitraum. Ansonsten wird eine abschließende Statistik erstellt und mit Hilfe der Funktion PROTOKOLLE die erfaßten Werte ausgegeben. Abbildungen 12 bis 14 zeigen die *APL-Funktionen der Verwaltungen*. Die beiden unteren Verwaltungen werden durch die gleichen Funktionen simuliert. Der Unterschied ergibt sich aus den unterschiedlichen Parametern. Die Verwaltungen sind durchnummeriert, damit die Parameter richtig zugeordnet werden können. Die Abbildungen 12 bis 14 lassen sich direkt vergleichen mit den Netzen der Abbildungen 4, 5 und 6. Die rechteckigen Elemente der Netze entsprechen den APL-Funktionen gleichen Namens. Die kreisförmigen Elemente sind ein Teil der Variablen, auf denen diese Funktionen operieren. Sie erscheinen im Definitionsteil der Funktionen, was aus den Abbildungen 15 bis 21 hervorgeht.

Die APL-Funktion MANAGEMENT enthält noch *weitere* definierte *Funktionen*, die mehr aus programmtechnischen Gründen eingeführt wurden. Es handelt sich um die Funktionen der Abbildungen 22 bis 24. Die APL-Funktion PFREST ermittelt diejenigen Produktionsfaktoren, für die eine Restriktion erreicht wurde. Die Funktionen PFRMIN bzw. PFRMAX berechnen Minimums- bzw. Maximumsrestriktionen der Produktionsfaktoren. Die Funktion WGNFUNK berechnet den Wertgrenznutzen der Produktionsfaktoren und die Funktion VARKOEF berechnet den Variationskoeffizienten der Wertgrenznutzen.

2. Das APL-Programm

Simulationsmodell - Stellenkegel -

```

      Abbildung Nr.11:
      FUNCTION LISTING
FUNCTION NESTING
-- SIMSK
  PROLOG
  STATISTIK
  STATAKAPITAL
  STATAPERSONAL
  OAVERWALTUNG
  ABSCHREIBUNG
  BUDGETFL
  NFOV
  WAHLFUNK
  WAHLFUNA
  WFOPT
  WAHLFUNK
  BUDGETVO
  FLUKTUATION
  MANAGEMENT
  PFREST
  PFRMAX
  PFRMIN
  VARKOEFL
  WGNFUNK
  PRODUKTION
  OAVERWALTUNG
  ABSCHREIBUNG
  BUDGETVM
  FLUKTUATION
  MANAGEMENT
  PFREST
  PFRMAX
  PFRMIN
  VARKOEFL
  WGNFUNK
  PRODUKTION
  OAVERWALTUNG
  ABSCHREIBUNG
  FLUKTUATION
  MANAGEMENT
  PFREST
  PFRMAX
  PFRMIN
  VARKOEFL
  WGNFUNA
  PRODUKTION
  RELALOGV
  PROTOKOLLE
  PROTOKOLL
  KET1
      V ER-Z SIMSK PY
      [1] RR      SIMULATIONSMODELL STELLENKEGEL
      [2] T-1
      [3] PROLOG
      [4] LOOP:STATISTIK PY
      [5] OAVERWALTUNG 1
      [6] OAVERWALTUNG 2
      [7] OAVERWALTUNG 3
      [8] OAVERWALTUNG 4
      [9] RELALOGV PLOG
      [10] -LOOP*(2>T-T+1
      [11] R *****
      [12] STATISTIK PY
      [13] PROTOKOLLE
      V
      Abbildung Nr.12:
      V OAVERWALTUNG NR
      [1] FLUKTUATION NR
      [2] ABSCHREIBUNG NR
      [3] BUDGETFL
      [4] BUDGETVO
      [5] MANAGEMENT NR
      [6] PRODUKTION NR
      V
      Abbildung Nr.13:
      V OAVERWALTUNG NR
      [1] FLUKTUATION NR
      [2] ABSCHREIBUNG NR
      [3] BUDGETVM
      [4] MANAGEMENT NR
      [5] PRODUKTION NR
      V
      Abbildung Nr.14:
      V OAVERWALTUNG NR
      [1] FLUKTUATION NR
      [2] ABSCHREIBUNG NR
      [3] MANAGEMENT NR
      [4] PRODUKTION NR
      V
      Abbildung Nr.15:
      V ABSCHREIBUNG NR;AFAK;AFABI
      [1] AFAK-LC[;NR]*AFAS
      [2] AFABI-[PFM[NR;;9]*AFAS+2
      [3] C[;NR]-(C[;NR]-AFAK)+PFM[NR;;9]-AFABI
      [4] AFA[NR]-+/-/AFAK,AFABI
      [5] PFM[NR;;9]-AFABI+AFAK
      V
      Abbildung Nr.16:
      V FLUKTUATION NR;T1;T2;T3
      [1] T1-PFM[NR;;8]>100
      [2] T2-(PFM[NR;;8]>10)^(T1
      [3] T3-(T1)^(T2
      [4] T1-T1+PFM[NR;;8]*0.99
      [5] T2-[T2+PFM[NR;;8]*110.9+(4 8)0.01*(16716),16716
      [6] T3-[0.5+T3+PFM[NR;;8]*0.5+(4 8)0.01*(16750),16750
      [7] PFM[NR;;8]-T1+T2+T3
      V

```

Abbildung Nr. 17:

```

    ▽ PRODUKTION NR
[1]  * PRODUKTIONSFAKTOR
[2]  X[NR]=L*PF[NR]*+/(1+PFM[NR];48),PFM[NR];9)+C(;NR))*PFE[NR];;
    ▽

```

Abbildung Nr. 18:

```

    ▽ MANAGEMENT NR;I;R;PF;BS;DS1;J;APF;M;K;MIA;MAX;VK;L;VKA
[1]  * NUTZEN UND GRENZNUTZEN BERECHNEN
[2]  PF=36*PFM[NR];;
[3]  VK=1
[4]  M0=WGN[NR];-NR WGNFUNK PF
[5]  N[NR]=10.5*NFI[NR]
[6]  R=ΔWGN[NR]
[7]  VKA=VK
[8]  VK=VARKOEF[0=NR PFREST PF]/WGN[NR];
[9]  ΔA=1-VK*1.5
[10] ΔZ=VK*1.5
[11] BS=(BS1-B[NR]-M[B[NR]]+/(PF*PREIS)+B[NR]]1
[12] -M8+VKA=1
[13] -M1+((VK2VKA)0.005>)[YK-VKA]+VKA)^(US20)^(BS<0.01)∧NS1210
[14] -((VK<0.1)∧BS>0.01),(US>0.1),((VK<0.1)∧US>0))/M5,M5,M1
[15] M6=ΔM-WGN[NR;R[1B]]
[16] * ABBAU VON PRODUKTIONSFAKTOREN
[17] K=J-I-1
[18] M3=Δ(PF[R[K]]≤NR PFRMIN R[K])/^M3,K-K+1^
[19] -M4=PF[R[I]]≤MIN-NR PFRMIN R[I]
[20] PF[R[I]]-MIN[PF[R[I]]]=ΔA*(1+ΔA)WGN[NR;R[I]]+WGN[NR;R[K]]
[21] *RMAUF TRACE * 6 007,NR,R[I],PF[R[I]]^
[22] M4=-M3*(ΔM>WGN[NR;R[I]])∧352I-I+1
[23] * BS, BS1 = BUDGETSPIELRAUM
[24] M5=PF-PFMAX[NR;]PF
[25] BS=B[NR]-MΔ[NR]-/(PF*PREIS
[26] Δ(BS20)/^-(M0,M1)[1+BS12BS]^
[27] * AUFBAU VON PRODUKTIONSFAKTOREN
[28] K=35+J-1+I-0
[29] M6=Δ(PF[R[K]]≥NR PFRMAX R[K])/^-(M6,M1)[1+0=K-K-1]^
[30] -M7=PF[R[36-I]]≥MAX-NR PFRMAX R[36-I]
[31] ΔPF-[PF[R[36-I]]][10]=ΔZ*WGN[NR;R[36-I]]+WGN[NR;R[K]]
[32] ΔPF-ΔPF[ΔMAX-PF[R[36-I]]]
[33] BS1=BS-ΔPF*PREIS[R[36-I]]
[34] -M2+BS1>0
[35] ΔPF-[BS+PREIS[R[36-I]]]
[36] BS1=0
[37] M2=PF[R[36-I]]-PF[R[36-I]]+ΔPF
[38] *RMAUF TRACE * 6 007,NR,R[36-I],PF[R[36-I]]^
[39] BS=BS1
[40] M7=-M6*(0<BS)^(36I-I+1)
[41] MB[NR]-/(PF*PREIS
[42] -M0
[43] * RUECKZUWEISUNG DER PRODUKTIONSFAKTOREN
[44] M1=PFM[NR;]-4 8)PF
[45] PFS[NR; 1 2 3]-/(PFM[NR;4; 1 2]),(+/(PFM[NR;4; 3 4]),(+/(PFM[NR;4; 5 6])
[46] PFS[NR; 4 5]-(+/(PFM[NR;4; 7 8]),(+/(PFM[NR;4; 9])

```

```

    ▽ PROLOG

```

```

[1]  * EXPONENTEN UND ANDERE ALLGEMEINE GROSSEN BERECHNEN
[2]  PFE=PF;E[;4]0.9*9*1
[3]  NFE=(PFE=E[;10]0.9*(4 9)1),E[; 5 6 7 8]*E[;9]0.9* 1 1 1 1
[4]  PFMAX=[11]PFMAM,36)PFMAM
[5]  PFMIN=[11]PFMAM,36)PFMAM
[6]  PREIS=36(1 1 1 1)0.9*P

```

Abbildung Nr. 19:

```

▽ BUDGETFL;DOPT;ANO;ΔW;A;ΔX;ΔY
[1] * BUDGETFESTLEGUNG DURCH DIE OBEREN VERWALTUNG
[2] DXJ-[0.1*+ / 4 3 2 1 *X3P4-X[3],3]X3P4
[3] DX4-[0.1*+ / 4 3 2 1 *X4P4-X[4],3]X4P4
[4] DOPT-WFOPT
[5] ΔX=0
[6] M1:ΔX-100+ΔY-ΔX
[7] A-[1,1*1+PA=ΔW][1+0<ΔW-(WMIN-W-WAHLFUNK DOPT+ΔX)*WMIN]
[8] ANO-(A NFOV DOPT+ΔX)-A NFOV DOPT+ΔY
[9] -M3*:[ΔNO=0]∨DMAX≤DOPT+ΔX
[10] -M1*:[ΔNO>0]
[11] M2:ΔX-10+ΔY-ΔX
[12] A-[1,1*1+PA=ΔW][1+0<ΔW-(WMIN-W-WAHLFUNK DOPT+ΔX)*WMIN]
[13] ANO-(A NFOV DOPT+ΔX)-A NFOV DOPT+ΔY
[14] -M3*:[ΔMIN≥DOPT+ΔY]
[15] -M2*:[ΔNO<0]
[16] * BEGRENZUNG DER VERAENDERUNG AUF DP PROZENT
[17] M3:DOPT-DOPT+ΔY
[18] A[D≤DOPT]/D-DMAX[ΔMIN[DOPT[D=1+DP]]
[19] A[D>DOPT]/D-DMAX[ΔMIN[DOPT[D=1-DP]]
[20] W-WAHLFUNK D
▽

```

Abbildung Nr. 20:

```

▽ BUDGETVO;AD;ΔX;NX;DKX
[1] ** BUDGETVERTEILUNG DER OBEREN VERWALTUNG
[2] DKX-NB[1]+X[1]
[3] DKX-0.1*+ /DKX1-DKX,9]DKX1
[4] NX-1+ /KNO=(B[2 3 4],+ /PFS[2 3 4 ;:4])*ENO
[5] B[1]-[0.1*+ / 4 3 2 1 *DB1-(NX=DKX),3]DB1
[6] DM-D-D[1]
▽

```

Abbildung Nr. 21:

```

▽ BUDGETVN;AD;APD;ΔX;NX;N;NF;DN;NE;ΔCN;WGNU;DKX
[1] ** BUDGETVERTEILUNG DER MITTLEREN VERWALTUNG
[2] DKX-NB[2]+X[2]
[3] DKX-0.1*+ /DKX2-DKX,9]DKX2
[4] NF-X[3 4],+ /PFM[3 4 ;:8]
[5] N=n /NE-NF*EN
[6] DN-EN=NF*EN-1
[7] WGNU-(N*+ / (2 2)ρCN+NE)*NB[3 4]
[8] NX-(+ /KNM*(B[3 4],+ /PFS[3 4 ;:4])*ENM
[9] B[2]-[0.1*+ / 4 3 2 1 *DB2-(NX=DKX),3]DB2
[10] AD-DM-+ /B[2 3 4]
[11] -M2*:[ΔD>0]
[12] B[3 4]-0[B[3 4]+[ΔD=WGNU[2 1]]+ /WGNU
[13] -0,B[2]-0[DM-+ /B[3 4]
[14] M2:B[3 4]-0[B[3 4]+[ΔD=WGNU+ /WGNU
[15] B[2]-0[DM-+ /B[3 4]
▽

```

Abbildung Nr. 22:

```

▽ ER-NR PFHESI V;M1;M2;M3;PFV;PFS
[1] * ERMITTELT FUER WELCHE PRODUKTIONSFAKTOREN e V
[2] * EINE RESTRIKTION ERREICHT WURDE
[3] * 0 = KEINE, 1 = MIN, 2 = MAX, 3 = MIN UND MAX
[4] * MINIMUM
[5] M1-PFMIN[NR];≥V
[6] M2-3ρ(4 9)ρPFMIV[NR];≥PFV-+ / (4 9)ρV
[7] PFS-(+ /PFV[1 2]),(+ /PFV[3 4]),(+ /PFV[5 6]),(+ /PFV[7 8]),PFV[9]
[8] M3-3ρ(4 9)ρ(PFMIS[NR];≥PFS)[1 1 2 2 3 3 4 4 5]
[9] ER-M1∨M2∨M3
[10] * MAXIMUM
[11] M1-PFMAX[NR];≤V
[12] M2-3ρ(4 9)ρPFMAV[NR];≤PFV
[13] PFS-(+ /PFV[1 2]),(+ /PFV[3 4]),(+ /PFV[5 6]),(+ /PFV[7 8]),PFV[9]
[14] M3-3ρ(4 9)ρ(PFMAS[NR];≤PFS)[1 1 2 2 3 3 4 4 5]
[15] ER-ER+M1∨M2∨M3

```

Abbildung Nr. 23:

```

▽ ER-NR PFRMIN P;A;H;Y
[1]  * BERECHNUNG DER MINIMUMSRESTRIKTION FUER
[2]  * DEN PRODUKTIONSFAKTOR P
[3]  ER-PFRMIN[NR;P]
[4]  -0+.ER2PF[P]
[5]  H-36ρ(4 8)ρ.9
[6]  Y-+/(4 9)ρPF
[7]  Δ-Y[H[P]]-PFRMIV[NR;H[P]]
[8]  Δ(Δ≤0)/'-0,ER-PF[P]°
[9]  ER-ER[PF[P]-Δ]
[10] H-36ρ(4 9)ρ 1 1 2 2 3 3 4 4 5
[11] Y-(+/Y[1 2]),(+/Y[3 4]),(+/Y[5 6]),(+/Y[7 8]),Y[9]
[12] Δ-Y[H[P]]-PFRMIS[NR;H[P]]
[13] Δ(Δ≤0)/'-0,ER-PF[P]°
[14] ER-ER[PF[P]-Δ]

```

Abbildung Nr. 24:

```

▽ ER-NR PFRMAX P;A;H;Y
[1]  * BERECHNUNG DER MAXIMUMSRESTRIKTION FUER
[2]  * DEN PRODUKTIONSFAKTOR P
[3]  ER-PFRMAX[NR;P]
[4]  -0+.ERSPF[P]
[5]  H-36ρ(4 9)ρ.9
[6]  Y-+/(4 9)ρPF
[7]  Δ-Y[H[P]]-PFRMAX[NR;H[P]]
[8]  Δ(Δ≥0)/'-0,ER-PF[P]°
[9]  ER-ER[PF[P]-Δ]
[10] H-36ρ(4 9)ρ 1 1 2 2 3 3 4 4 5
[11] Y-(+/Y[1 2]),(+/Y[3 4]),(+/Y[5 6]),(+/Y[7 8]),Y[9]
[12] Δ-Y[H[P]]-PFRMAS[NR;H[P]]
[13] Δ(Δ≥0)/'-0,ER-PF[P]°
[14] ER-ER[PF[P]-Δ]

```

Abbildung Nr. 25:

```

▽ ER-VARKOEF X;AM
[1]  * VARIATIONSKOEFFIZIENT
[2]  ER-((+/((X-AM)*2)+ρX)*0.5)AM-(+/X)*ρX

```

```

▽ ER-NR WGTUNK PF;ED;MD;GD;HD;NF*1
[1]  * BERECHNUNG DES WERTGRENZNUTZENS
[2]  PF-(4 5)ρPF
[3]  EF[(4 5)-PF[;3]+C[;AR]]
[4]  ED-(4 9)ρ0
[5]  EL-+/+/PF[4; 1 2]
[6]  MD-+/+/PF[4; 3 4]
[7]  GD-+/+/PF[4; 5 6]
[8]  HD-+/+/PF[4; 7 8]
[9]  NFM1-1+PF,ED,MD,GD,HD
[10] NF1[NR]-V/NFM-NFM1*NFE[NR;:]
[11] I:NFM-NFE[NR;:]NFM1*NFE[NR;:] -1
[12] ER[4; 1 2]-NF1[NR]={DNFM[4; 1 2]}NFM[4; 1 2]}+DNFM[1;10]+NF[1;10]
[13] ER[4; 3 4]-NF1[NR]={DNFM[4; 3 4]}NFM[4; 3 4]}+DNFM[2;10]+NFM[2;10]
[14] ER[4; 5 6]-NF1[NR]={DNFM[4; 5 6]}NFM[4; 5 6]}+DNFM[3;10]+NFM[3;10]
[15] ER[4; 7 8]-NF1[NR]={DNFM[4; 7 8]}NFM[4; 7 8]}+DNFM[4;10]+NFM[4;10]
[16] ER[4;9]-NF1[NR]=DNFM[4;9]+NFM[4;9]
[17] ER-36ρER[(1 1 1)]*..*P

```

```

▽ L RELAINITLOG P;A;ANT;RANT;ΔANT
[1] ** INITIALISIERUNG VON RLOG BEI DER BERECHNUNG DER
[2] ** RELATIVEN LAUFBAHNOBERGRENZEN
[3] ** BERECHNUNG DER AEQUIVALENTEN REDUZIERUNG UM P PROZENT
[4] **  $4 = \rho L$ ,  $L[I]=1 \rightarrow$  LAUFBAHN FREI,  $L[I]=0 \rightarrow$  LAUFBAHN BESCHRAENKT
[5]  $A = PFS[;:4] + \rho \cdot 4 \cdot 4 \cdot \rho + PFS[;:4]$ 
[6]  $ANT = (-L)/A$ 
[7]  $RANT \rightarrow L/A$ 
[8]  $\Delta ANT = P \cdot ANT$ 
[9]  $A[;(-L)/;4] - (ANT - \Delta ANT) = \rho[;(+/-L);4] \cdot \rho RANT + RANT + / \Delta ANT$ 
[10]  $RLOG[1;:] = \rho \cdot 2 \cdot 4 \cdot \rho A[1;];L$ 
[11]  $RLOG[2;:] = \rho \cdot 2 \cdot 4 \cdot \rho A[2;];L$ 
[12]  $RLOG[3;:] = \rho \cdot 2 \cdot 4 \cdot \rho A[3;];L$ 
[13]  $RLOG[4;:] = \rho \cdot 2 \cdot 4 \cdot \rho A[4;];L$ 

```

```

▽ RELALOGV RLOG;OG;F
[1] ** RELATIVE LAUFBAHNOBERGRENZENVERORDNUNG
[2] **  $RLOG[VERWALTUNG; LAUFBAHN; 1] =$  VERHAELTNISZAHL (VZ)
[3] **  $RLOG[VERWALTUNG; LAUFBAHN; 2] = 0/1 \rightarrow$  VZ IST GEBUNDEN / FREI
[4]  $OG = 1 \cdot RLOG[;:1] = \rho \cdot 4 \cdot 4 \cdot \rho (+/PFS[;:4]) + /RLOG[;:1]$ 
[5]  $F = RLOG[;:2] = (2 \cdot OG) \cdot 4 \cdot 4 \cdot \rho 1000$ 
[6]  $PFMAS[;:4] = F/OG$ 
[7] ** PROZENTUALER ABBAU, FALLS OBERGRENZEN UEBERSCHRITTEN
[8]  $AB = 1/PFMAS + 1/PFS$ 
[9]  $PFM[1;:] = [PFM[1;:]] = 4 \cdot 9 \cdot \rho AB[1; 1 \cdot 1 \cdot 2 \cdot 2 \cdot 3 \cdot 3 \cdot 4 \cdot 4 \cdot 5]$ 
[10]  $PFM[2;:] = [PFM[2;:]] = 4 \cdot 9 \cdot \rho AB[2; 1 \cdot 1 \cdot 2 \cdot 2 \cdot 3 \cdot 3 \cdot 4 \cdot 4 \cdot 5]$ 
[11]  $PFM[3;:] = [PFM[3;:]] = 4 \cdot 9 \cdot \rho AB[3; 1 \cdot 1 \cdot 2 \cdot 2 \cdot 3 \cdot 3 \cdot 4 \cdot 4 \cdot 5]$ 
[12]  $PFM[4;:] = [PFM[4;:]] = 4 \cdot 9 \cdot \rho AB[4; 1 \cdot 1 \cdot 2 \cdot 2 \cdot 3 \cdot 3 \cdot 4 \cdot 4 \cdot 5]$ 

```

```

▽ RELASOGV RSOG;OG;F
[1] ** RELATIVE STELLEN OBERGRENZENVERORDNUNG
[2] **  $RSOG[VERWALTUNG; STELLE; 1] =$  VERHAELTNISZAHL (VZ)
[3] **  $RSOG[VERWALTUNG; STELLE; 2] = 0/1 \rightarrow$  VZ IST GEBUNDEN / FREI
[4]  $OG = [RSOG[;:1]] = \rho \cdot 8 \cdot 4 \cdot \rho (+/+/[2] \cdot PFM[;:8]) + /RSOG[;:1]$ 
[5]  $F = [RSOG[;:2]] = (1.5 \cdot OG)$ 
[6]  $PFMAV[;:3] = F/OG$ 
[7] ** PROZENTUALER ABBAU, FALLS OBERGRENZEN UEBERSCHRITTEN
[8]  $AB = 1/PFMAV + /[2] \cdot PFM$ 
[9]  $PFM[1;:] = [PFM[1;:]] = 4 \cdot 9 \cdot \rho AB[1;]$ 
[10]  $PFM[2;:] = [PFM[2;:]] = 4 \cdot 9 \cdot \rho AB[2;]$ 
[11]  $PFM[3;:] = [PFM[3;:]] = 4 \cdot 9 \cdot \rho AB[3;]$ 
[12]  $PFM[4;:] = [PFM[4;:]] = 4 \cdot 9 \cdot \rho AB[4;]$ 

```

```

▽ ER-A NFOV DA
[1] ** NUTZENFUNKTION DER OBEREN VERWALTUNG
[2]  $ER = /([0] \cdot [WAHLFUNK DA] \cdot ENFOV[5];A), ([0] \cdot DA = (+/PFS[;:4]) \cdot D) \cdot ENFOV[;:4]$ 
] = A

```

```

▽ ER-WAHLFUNK DN;X3;X4
[1] ** WAHLFUNKTION
[2]  $ER = [KWF[1]] \cdot [DN] \cdot EWF[1] + [KWF[2]] \cdot [DN] \cdot EWF[2]$ 
[3]  $X3 = 1 \cdot ([DX3 \cdot DN \cdot D] \cdot KWF[5]) + [KWF[6]] \cdot [DN] \cdot KWF[7]$ 
[4]  $X4 = 1 \cdot ([DX4 \cdot DN \cdot D] \cdot KWF[8]) + [KWF[9]] \cdot [DN] \cdot KWF[10]$ 
[5]  $ER = 1 \cdot ([DWF + [KWF[3]] \cdot X3 \cdot EWF[3]] + [KWF[4]] \cdot X4 \cdot EWF[4]) - ER$ 
[6]  $ER = WP \cdot MAXLER \cdot WP \cdot MIN$ 

```

```

V ER-WFOPT;AD;W0;W1
[1]  R FUNKTION ZUR BERECHNUNG DER OPTIMALEN BUDGETGROSSE
[2]  R AUS DER SICHT DER WAELER
[3]  AD=1000
[4]  ER=DMIN
[5]  W0=WARLFUNK ER
[6]  M1=W1-WARLFUNK ER-ER+AD
[7]  A(ER2DMAX)/'-0,ER-DMAX(ER)
[8]  A(W0<W1)!'-M1,W0-W1
[9]  W0=WARLFUNK ER-ER-2000
[10] AD=100
[11] M2=W1-WARLFUNK ER-ER+AD
[12] A(W0<W1)!'-M2,W0-W1
V
V STATISTIK PV;Z1;Z2;V
[1]  Z1=0
[2]  AN:Z2-(Z1|PV);A',
[3]  A'SI',V, '{T;}'-1,V-((Z2-1)|Z1|PV)
[4]  -AN*(|PV|>Z1+Z2
[5]  STATAPERSONAL
[6]  STATAKAPITAL
V
V STATAPERSONAL;S;S1
[1]  RR STATISTIK DES PERSONALBESTANDES STPB1-4
[2]  STPB1[T;]=-4P+/ 4 2 P-1|+PFM[1;:]
[3]  STPB2[T;]=-4P+/ 4 2 P-1|+PFM[2;:]
[4]  STPB3[T;]=-4P+/ 4 2 P-1|+PFM[3;:]
[5]  STPB4[T;]=-4P+/ 4 2 P-1|+PFM[4;:]
[6]  RR STATISTIK DES PERSONALBESTANDES INDEXREIHE STPB1-4
[7]  STPB1[I;]=-10.5+100*(|STPB1[T;]|+|STPB1[1;])
[8]  STPB2[I;]=-10.5+100*(|STPB2[T;]|+|STPB2[1;])
[9]  STPB3[I;]=-10.5+100*(|STPB3[T;]|+|STPB3[1;])
[10] STPB4[I;]=-10.5+100*(|STPB4[T;]|+|STPB4[1;])
[11] RR STATISTIK DES PERSONALBESTANDES INDEXREIHE GESAMT STIPBG
[12] S-S,+/S-(+/STPB1[T;]),(+/STPB2[T;]),(+/STPB3[T;]),+/STPB4[T;]
[13] S1-S1,+/S1-(+/STPB1[1;]),(+/STPB2[1;]),(+/STPB3[1;]),+/STPB4[1;]
[14] STIPBG[I;]=-10.5+100*(S+S1),S1 2 3 4|+S[5]
[15] RR STATISTIK DER PERSONALKOSTEN STPK1-4
[16] STPK1[T;]=-4P+/ 4 2 P-1|P++PFM[1;:]
[17] STPK2[T;]=-4P+/ 4 2 P-1|P++PFM[2;:]
[18] STPK3[T;]=-4P+/ 4 2 P-1|P++PFM[3;:]
[19] STPK4[T;]=-4P+/ 4 2 P-1|P++PFM[4;:]
[20] RR STATISTIK DES PERSONALKOSTEN INDEXREIHE STIPK1-4
[21] STPK1[I;]=-10.5+100*(|STPK1[T;]|+|STPK1[1;])
[22] STPK2[I;]=-10.5+100*(|STPK2[T;]|+|STPK2[1;])
[23] STPK3[I;]=-10.5+100*(|STPK3[T;]|+|STPK3[1;])
[24] STPK4[I;]=-10.5+100*(|STPK4[T;]|+|STPK4[1;])
[25] RR STATISTIK DES PERSONALKOSTEN INDEXREIHE GESAMT STIPKG
[26] S-S,+/S-(+/STPK1[T;]),(+/STPK2[T;]),(+/STPK3[T;]),+/STPK4[T;]
[27] S1-S1,+/S1-(+/STPK1[1;]),(+/STPK2[1;]),(+/STPK3[1;]),+/STPK4[1;]
[28] STIPKG[I;]=-10.5+100*(S+S1),S1 2 3 4|+S[5]
V
V STATAKAPITAL
[1]  RR STATISTIK DES KAPITALEINSATZES UND BRUTTOINVESTITIONEN
[2]  STK[T;]=(+C)+STBI[T;]-PFS[5]
[3]  STBI[T;5]=+/STBI[T;:4]-STBI[T;]:P[9]
[4]  STAFAL[T;]=AFA,(+/AFA),(AFA+P[9]),(+/AFA+P[9])
[5]  RR STATISTIK DES KAPITALEINSATZES, INDEXREIHE
[6]  STK[I;]=-10.5+100*STK[T;]:+|STK[1;]
[7]  STBI[I;]=-10.5+100*STBI[T;]:+|STBI[1;]
[8]  STBIK[I;]=-10.5+100*STBIK[T;]:+|STBIK[1;]
[9]  STIAFAL[I;]=-10.5+100*STAFAL[T;]:+|STAFAL[1;]
V

```

```

▽ PROTOKOLLE
[1] UEPV PROTOKOLL PV
[2] UEK PROTOKOLL 'K,BI,IK,IBI'
[3] UEBIK PROTOKOLL 'BIK,IBIK'
[4] UEAFA PROTOKOLL 'AFA,IAFA'
[5] UEPK PROTOKOLL 'PK1,PK2,PK3,PK4'
[6] UEIPK PROTOKOLL 'IPK1,IPK2,IPK3,IPK4'
[7] UEIPKG PROTOKOLL 'IPKG'
[8] UEPB PROTOKOLL 'PB1,PB2,PB3,PB4'
[9] UEIPB PROTOKOLL 'IPB1,IPB2,IPB3,IPB4'
[10] UEIPBG PROTOKOLL 'IPBG'
▽

▽ ER-UE PROTOKOLL PV;Z1;Z2;V;EV
[1] ** PROTOKOLL FUER DEN ZEITRAUM T DER VARIABLEN PV
[2] ** UND UEBERSCHRIFT UE
[3] V-((2 5)ρ' '),[1] 5 0 W(T,1)ρtT
[4] Z1-0
[5] AN:Z2-(Z1|PV)ε', '
[6] V-V,[2]((2,2+ρEV)ρ(' ',EV),(2+ρEV)ρ' ') KET1W▲'ST', (EV-((Z2-1)I
Z1|PV)), '[εT;]'
[7] -AN×ε(ρPV)>Z1-Z1+Z2
[8] ER-(1|UE) KET1((1+(0.5×0f(1,ρV)-1+ρUE)ρ' '),1|UE
[9] ER-ER KET1(2 2)ρ' '
[10] ER-ER KET1 V
[11] ER-ER KET1(2 2)ρ' '
▽

▽ C-A KET1 B;N
[1] ▲((0=ρρA)∨(1=ρρA)∧0≠ρ,A)/'A-(1,ρ,A)ρ,A'
[2] ▲((0=ρρB)∨(1=ρρB)∧0≠ρ,B)/'B-(1,ρ,B)ρ,B'
[3] -0×ε(0=ρ,A),0ρC-B
[4] -0×ε(0=ρ,B),0ρC-A
[5] C-1((ρA)[1],N)†A],[1]((ρB)[1],N-(ρA)[2])†B
▽

```

Literaturverzeichnis

- (1) Albrow, Martin (1972),
Bürokratie, München.
- (2) Andel, Norbert; Haller, Heinz; Neumark, Fritz (Hrsg.) (1982),
Handbuch für Finanzwissenschaft, Band IV, Tübingen.
- (3) Aronson, J. Richard, (1985),
Public Finance, New York.
- (4) Beckmann, Martin J. (1971),
Theoretisches Modell des Kegels der Berufsoffiziere im stationären Gleichgewicht, in: Die Personalstruktur der Streitkräfte, Personalstrukturkommission des Bundesministeriums der Verteidigung, Bonn, S. 134-138.
- (5) Beckmann, Martin J. (1983),
Tinbergen Lectures on Organization Theory, Berlin, Heidelberg, New York, Tokio.
- (6) Berndt, Carl (1980),
Wirtschaftspolitische Maßnahmen als Mittel zur Beeinflussung von Wahlentscheidungen im föderalistischen Staatswesen, Dissertation, Siegen.
- (7) Biermann, Herbert; Friedrich, Peter (1972),
Entwicklungen einer gemeindespezifischen Produktionsfunktion, in: Environment and Planning, Vol. 4, S. 273-321.
- (8) Blinder, Allan S.; Solow, Robert M. (1974),
Analytical Foundation of Fiscal Policy, in: The Economics of Public Finance, Washington D.C., S. 3 - 115.
- (9) Buchholz, Werner (1980),
Der langfristige Bedarf an Wirtschaftswissenschaftlern in öffentlichen Verwaltungen, Projektionen mit einem System Dynamics-Modell, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 29, Baden-Baden.
- (10) Crozier, Michel (1963),
Le phénomène bureaucratique: Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisations modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel, Paris.
- (11) Derlien, Hans Ulrich (1984),
Verwaltungssoziologie, in: Handbuch für die öffentliche Verwaltung, Band 1, Neuwied, S. 793-869.
- (12) Eichhorn, Peter; Friedrich, Peter (1976),
Verwaltungsökonomie I, Baden Baden.
- (13) Etzioni, Amitai (1964),
Modern Organizations, Englewood Cliffs N. Y.

- (14) Frey, Bruno S. (1980),
A Macro-Theory of Bureaucracy, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Zürich.
- (15) Frey, Manfred; Schneider, Wolfgang (1976),
Ein EDV-gestütztes Verfahren zur Bestimmung des langfristigen Personalbedarfs der Deutschen Bundespost, Batelle-Information, S. 19-22.
- (16) Friedrich, Carl J. (1965),
Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility, in: Francis E. Burke (Hrsg.), Bureaucratic Power in National Politics Readings, Boston, S. 165-175.
- (17) Friedrich, Peter (1984a),
Volkswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, in: Handbuch für die öffentliche Verwaltung, Band 1, Neuwied, S. 945-1035.
- (18) Friedrich, Peter (1984b),
Regional Aspects of X-inefficiency in the Public Sector, in: Eberhard Wille (Hrsg.), Konzeptionelle Probleme öffentlicher Planung, Bern, S. 189-244.
- (19) Friedrich, Peter; Pfeilsticker, Arne (1984),
Ein verwaltungswirtschaftliches Simulationsmodell, in: Bernd Schiemenz, Adolf Wagner (Hrsg.), Angewandte Wirtschafts- und Sozialkybernetik, Berlin, S. 277-303.
- (20) Friedrich, Peter; Pfeilsticker, Arne (1985),
Bestimmung der Zahl öffentlicher Bediensteter, in: Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 145, Karl Häuser (Hrsg.), Berlin, S. 199-286.
- (21) Friedrich, Peter; Wonnemann, Heinrich Günter (1985),
Financial Effects of Establishing A Public Office or Public Enterprise, in: Papers of the Regional Science Association, Vol. 56, S. 229-247.
- (22) Grunow, Dieter (1982),
Bürokratisierung und Debürokratisierung im Wohlfahrtsstaat, Manuskript, Bielefeld.
- (23) Hall, Richard (1972),
Organizations, Structure and Process, Prentice Hall.
- (24) Hedtkamp, Günter (1972),
Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Darmstadt.
- (25) Henke, Klaus D.; Zimmermann, Horst (1975),
Einführung in die Finanzwissenschaft, München.
- (26) Hirsch, Werner S. (1979),
The Economics of State and Local Government, New York.
- (27) Kolms, Heinz (1974-1976),
Finanzwissenschaft I-IV, Berlin, New York.

- (28) Laski, Harold (1930),
Bureaucracy, in: Edwin R.A. Seligmann (Hrsg.), *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 3, New York, S. 70-74.
- (29) Meyer, Marshall W.; Stevenson, William, Webster Stephen (1985),
Limits to Bureaucratic Growth, Berlin, New York.
- (30) Mill, John Stuart (1861),
Considerations on Representative Government, London.
- (31) Mönnich, Ernst (1986),
Innovation bei Stagnation im Universitätsbereich, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 63, Baden-Baden.
- (32) Musgrave, Richard; Musgrave, Peggy; Kullmer, Lore (1978),
Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 4, Tübingen.
- (33) Niskanen, William A. (1971),
Bureaucracy and Representative Government, Chicago.
- (34) Orzechowski, William (1977),
Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions and Evidence, in: Thomas E. Borcharding (Hrsg.), *Budgets and Bureaucrats, The Sources of Government Growth*, Durham, S. 229-259.
- (35) Parsons, Talcott (1960),
Structure and Process in Modern Societies, Glencoe, Ill.
- (36) Pfeilsticker, Arne (1982),
Ein systemtheoretisch-kybernetischer Ansatz zur Modellbildung und Simulation, in: Manuel Goller (Hrsg.), *Simulationstechnik, 1. Symposium Simulationstechnik*, Informatik Tachbericht Nr. 56, Erlangen, S. 289-304.
- (37) Presthus, Robert (1966),
Individuum und Organisation, Typologie der Anpassung, Frankfurt.
- (38) Püttner, Günter (1982),
Verwaltungslehre, München.
- (39) Reding, Kurt (1985),
Probleme der Produktivitätsmessung bei öffentlichen Leistungen, in: *Produktivitätsentwicklung staatlicher Leistungen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 145, Berlin, S. 123-197.
- (40) Rheinisch Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (1977),
Der Staatssektor in der Input-Output-Rechnung, RWU-Papier, Nr. 5, Essen.
- (41) Weber, Max (1976),
Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen.

- (42) Wenzel, Heinz Dieter (1983),
Defizitfinanzierung als Instrument einer zielorientierten Finanzpolitik,
Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band
61, Baden-Baden.
- (43) Wittmann, Walter (1970-1974),
Einführung in die Finanzwissenschaft, Teil I-IV, Stuttgart.
- (44) Wonnemann, Heinrich Günter (1986),
Budgeteffekte der Behördenansiedlung, Dissertation, Bamberg.
- (45) Zölzer, Gustav Adolf (1979),
Analyse hierarchischer Personalsysteme - ein Beitrag zur Personalpla-
nung, in: Angewandte Planung, Band 3, S. 19-23.

Summary

In order to analyse the effects of bureaucratic coordination in public administration, a microeconomic simulation model of administrative coordination was developed. This paper is devoted to showing the consideration of bureaucracy in the model, the model building and simulation results. The structure of the coordination model is demonstrated on the basis of a three level administrative hierarchy with public offices at each level. Apart of the administrative sector exists a political sector, which influences the administrative sector through a political process. Political power is restricted by bureaucracy. Bureaucrats coordinate lower rank public offices according to legal requirements, public goals, and management objectives. As means of coordination serve the budget process, production of interadministrative services and legal restrictions on the number of positions of different rank in public offices.

The techniques used are based on systems theory, cybernetics, and automata theory. Their application enables us - apart from deriving results - to demonstrate the procedure of identifying the effects. They stem from changes in the economic and political environment of the public sector as well as from changes in goals of public management and bureaucratic behaviour. Without prior knowledge of the characteristics of these changes and of the administration no typical reaction of the budgets can be predicted. Some changes such as decreases in factor prices, increases in factor productivities, a higher preference of voters for public services, lower voters sensitivities to the financial burden of public production, and tendencies of public managers to maximize jobs lead to an increase in the budget of the

administrative sector. Opposite results are produced by an output maximizing management and changes towards higher factor prices, lower productivities, higher financial sensitivities, and diminished evaluation of public services. The allocation of the total budget to individual public offices is changed too, low rank administrations gain from increases in total budget. Generally, they suffer from budget cuts the whole public sector has to undergo.

The simulation of changes in the legal restrictions on the number of positions shows that in many cases such restrictions give rise to higher budgets, more administrative output rather than output reductions, as expected by bureaucrats. Such bureaucratic restrictions seem to stimulate efficiency in public administration.

Öffentlicher Haushalt und öffentliche Unternehmen; Planungs- und Organisationsaspekte der intermediären Erfüllung öffentlicher Aufgaben

von

Wolfgang Kitterer

1. Einleitung

Öffentliche Unternehmen werden in der wissenschaftlichen Literatur überwiegend nach den drei folgenden Merkmalen abgegrenzt:

- a) *Öffentliches Eigentum*: Als öffentlich gelten Unternehmen, die im Eigentum der öffentlichen Hand stehen.¹⁾ Dazu zählen auch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, "soweit der öffentliche Partner eine qualifizierte (Kapital- und Stimmen-)Mehrheit besitzt."²⁾
- b) *Öffentliche Aufgabe*: Unternehmen sind öffentlich (bzw. gemeinwirtschaftlich), sofern ihre Leistungen und Ergebnisse mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zusammenhängen bzw. wichtigen "öffentlichen Interessen" dienen.³⁾
- c) *Staatliche Eingriffskompetenz*: Der Öffentlichkeitscharakter von Unternehmen setzt nicht notwendigerweise staatliches Eigentum voraus. Wichtig ist vielmehr, "daß der Staat überhaupt die Möglichkeit hat, auf die Preis- oder all-

1) Vgl. z.B. Bös (1980), S. 4; Eichhorn (1980), Spalte 1396.

2) Eichhorn (1980), Spalte 1396.

3) Vgl. Ritschl (1959), S. 506 f.; Eichhorn/Münch (1983), S. 15 f.; *Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft* (1984), S. 17.

gemeiner die Angebotspolitik Einfluß zu nehmen.“⁴⁾

Verschiedentlich wird die Auffassung vertreten, das Kriterium "öffentliches Interesse" sei wegen seiner Unbestimmtheit und Komplexität für die Definition öffentlicher Unternehmen ungeeignet.⁵⁾ Aus der Sicht unserer Themenstellung, bei der es um die Beziehungen zwischen öffentlichem Haushalt und öffentlichen Unternehmen geht, spielt aber die Bestimmung dessen, was als "öffentliche Aufgabe" anzusehen ist, die entscheidende Rolle, insbesondere wenn es um eine rationale Planung und Durchführung politischer Zielsetzungen geht.

2. Einheit und Vollständigkeit des Budgets

Die traditionelle Finanzwissenschaft hat zu dieser Problematik keine sehr weitreichenden Lösungsvorschläge zu empfehlen. Sie sieht das Verhältnis zwischen öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Haushalten ausschließlich unter dem Aspekt der Einnahmen- und Ausgabenwirksamkeit und deren Kontrollierbarkeit. Es genügt, wenn dem Prinzip der Einheit und der Vollständigkeit des Budgets Rechnung getragen wird. Sind nämlich alle Einnahmen und Ausgaben, also auch die, die bei öffentlichen Unternehmen anfallen, im Haushaltsplan veranschlagt, so offenbart sich in deren Struktur und Höhe der politische Wille bzw. das politische Programm und es ist außerdem die Gewähr gegeben, daß das Parlament sein vornehmstes Recht der Bewilligung von Haushaltsansätzen wahrnehmen kann.

Gerade bei öffentlichen Unternehmen werden aber auch Ausnahmen von der Regel der Vollständigkeit und Einheit des Budgets als möglich, ja sogar als notwendig und sinnvoll angesehen. In dem Maße, in dem es sich als zweckmäßig erweist,

4) *Blankart* (1980), S. 7 (Hervorhebung im Original). Dieses Kriterium zielt insbesondere darauf ab, unter dem Begriff öffentliche Unternehmen auch die öffentliche Regulierung von Unternehmen zu erfassen, die nicht in staatlichem Eigentum sind. Die in den EG-Richtlinien angegebene Definition scheint dieser Abgrenzung zu folgen, wird aber dennoch nur auf das öffentliche Eigentum bezogen: Öffentliche Unternehmen sind danach alle Unternehmen, auf die "die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluß ausüben kann." Richtlinie vom 25.6.1980, 80/723 EWG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 195/35, Art. 2. Vgl. a. *Püttner* (1983), S. 697 f.

5) Vgl. *Wittmann* (1976), S. 160. *Beuch/Diederich* (1980), S. 432.

die jeweiligen öffentlichen Betriebe nach erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen und demgemäß das enge Korsett des Haushaltsrechts abzulegen, wird den betreffenden Einrichtungen eine gewisse budgetäre Autonomie zugestanden, indem

- a) sie nach kaufmännischen Grundsätzen wirtschaften dürfen;
- b) ihre Einnahmen und Ausgaben nicht mehr im Haushaltsplan veranschlagt werden, sondern dem Haushalt in Form eines Wirtschaftsplans nur noch als Anlage hinzuzufügen sind;
- c) nur ihre Zuführungen und Ablieferungen als haushaltsmäßige Ausgaben oder Einnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaft erfaßt werden.

Diese Lösung vermittelt den Eindruck, als verbinde sie das Angenehme mit dem Nützlichen: Trotz der als notwendig erkannten größeren Eigenwirtschaftlichkeit des Unternehmens ist die staatliche Einflußmöglichkeit in angemessener Weise gewahrt. Denn neben einer vollständigen Einsicht in den Wirtschaftsplan des jeweiligen Unternehmens kann die Exekutive immer noch die "Nettobeziehungen" (also Zuführungen und Ablieferungen) gestalten und hat die Legislative immer noch die Möglichkeit diese Gestaltung zu prüfen und zu bewilligen.

3. Zur Bedeutung finanzwirksamer Beziehungen

Sind aber die verbleibenden finanzwirksamen Beziehungen zwischen öffentlichem Haushalt und öffentlichen Unternehmen Ausdruck des öffentlichen Interesses oder der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe? Auf diese Frage gibt es keine einfache Antwort, und wenn man sie dennoch geben wollte, müßte sie eher negativ ausfallen.

Die Probleme beginnen bereits bei der mehr oder weniger willkürlichen Entstehung von Zuführungen und Ablieferungen. Zwar sind die Begriffe klar definiert - *Zuführungen* sind Zuweisungen zur Deckung von Betriebsverlusten sowie rückzahlbare und nicht rückzahlbare Zuweisungen zur Kapitalausstattung; *Ablieferungen* sind Gewinnablieferungen und Kapitalrückzahlungen -, aber es besteht kein einheitliches Prinzip, nach dem sie zu bemessen sind. Die Höhe der Zuführungen und Ablieferungen wird entweder nach den jeweiligen gesetzlichen Be-

stimmungen, oder im Einvernehmen mit dem zuständigen Ministerium und dem Finanzminister festgelegt. Während beispielsweise die Bundespost 10 % ihrer Betriebseinnahmen an den Bund abliefern muß⁶⁾, existiert eine solche Regelung für die Bundesbahn nicht. Außerdem steht die Rechtfertigung der dem öffentlichen Haushalt zufließenden Gewinne aus erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit des Staates auf schwachen Füßen. Der eigentliche Zweck öffentlicher Unternehmen kann nicht in der Einnahmeerzielung liegen. Wäre dies der Fall, so müßte man fragen, wieso "öffentliche Unternehmen berechtigt sein (sollen), ihren Kunden eine Art Sondersteuer zugunsten öffentlicher Haushalte aufzuerlegen."⁷⁾ Die Höhe des im Budget ausgewiesenen Gewinns aus erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit ist daher auf keinen Fall ein Maßstab für die Erfüllung des öffentlichen Interesses.

Noch umstrittener und für die Haushalts- und Wirtschaftspolitik der letzten Jahre von größerer Bedeutung sind jedoch die Zuführungen öffentlicher Träger zur Verstärkung des Eigenkapitals oder zur Abdeckung der Defizite ihrer öffentlichen Unternehmen. Zuweilen kann man die schlichte Behauptung finden, solche Zuführungen seien die adäquate Form, um die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die den öffentlichen Unternehmen durch ihre Träger auferlegt werden, zu finanzieren. (Vgl. *Konow* (1972), S. 27). Andererseits werden Defizite öffentlicher Unternehmen häufiger mit dem Hinweis verteidigt, sie seien "unecht", da sie ja im Grunde genommen aus der Übernahme gemeinwirtschaftlicher "Lasten" entstünden, die der jeweilige öffentliche Träger finanziell nicht hinreichend ausgeglichen habe.⁸⁾

Zunächst einmal sollte klar sein, daß sich eine globale Verlustabdeckung kaum rechtfertigen läßt. Wenn in der entsprechenden Gesetzesgrundlage oder in der Satzung des öffentlichen Unternehmens nur allgemeine Hinweise auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben enthalten sind, und eine weitere Operationalisierung hinsichtlich der Kosten und Leistungen nicht unternommen wird, kann man

6) Nach § 21 Abs. 3 Postverwaltungsgesetz vom 24. Juli 1953 (BGBl. I, S. 676) betrug dieser Satz lange Zeit 6 2/3 %. Nach Sonderablieferungen in den Jahren 1979 (1,1 Mrd. DM) und 1980 (1,5 Mrd. DM) wurde der Normalsatz der Ablieferungen an den Bund ab 1981 auf 10 % erhöht. Vgl. *Die Finanzentwicklung* (1983), S. 50 f.

7) *Hamm* (1984), S. 41. Auch *Thiemeyer* weist darauf hin, daß die "Überschußerzielung öffentlicher Unternehmen in Monopolstellung ein steuerungsähnlicher Vorgang (ist), der der kritischen Würdigung bedarf." *Thiemeyer* (1984), S. 24.

8) Vgl. *Oeftering* (1965), S. 490 f.; *Vaerst* (1972), S. 662; *Die Finanzentwicklung* (1983), S. 47.

nicht von einer rationalen Planung öffentlicher Aufgaben sprechen. Die auf dieser Basis erfolgende Defizitabdeckung leistet nur der Unwirtschaftlichkeit Vorschub, vermindert den Anpassungszwang und verleitet häufig zu einer nachträglichen politischen Rechtfertigung, die nur die Planungsfehler der verantwortlichen politischen Instanzen kaschieren soll.⁹⁾ Mit der Zeit kann sie sogar in einen "Anreiz zur Defizitmaximierung" ausarten, indem die Subventionsautomatik Gewöhnungsprozesse einleitet und einer immer extensiveren Interpretation selbständiger Leistungsziele Vorschub leistet.¹⁰⁾

Selbst aus der Sicht des betroffenen öffentlichen Unternehmens hat die unspezifizierte Defizitabdeckung nicht nur Vorteile. Ihre haushaltspolitische Planung ist erfahrungsgemäß erratisch. So hat beispielsweise der Bund die in den Jahren 1980 und 1981 geplanten Investitionszuschüsse und Verlustabdeckungen für die Bundesbahn nicht voll ausgezahlt, sondern teilweise zur Erwirtschaftung der im Bundeshaushalt vorgesehenen globalen Minderausgaben eingesetzt. Die Bundesbahn mußte sich durch eine entsprechende Erhöhung ihrer Verschuldung an diese willkürliche Verlagerung anpassen.¹¹⁾

4. Das Abgeltungsprinzip

Wenn das Prinzip der Einheit und Vollständigkeit des Budgets mehr als einen formalen Sinn haben soll, so kann es nur als Forderung verstanden werden, die jeweilige Aufgabenerfüllung durch öffentliche Unternehmen *analytisch* vollständig im Haushaltsplan der jeweiligen Gebietskörperschaft sichtbar zu machen. Da es sich bei öffentlichen Unternehmen um eine "mittelbare" (intermediäre) Erfüllung öffentlicher Aufgaben handelt, müssen zwei Bedingungen für die analytisch vollständige Darstellung der öffentlichen Aufgabe erfüllt sein:¹²⁾

- einerseits muß das finanzwirksame Ausmaß des staatlichen Einflusses auf die öffentlichen Unternehmen erkennbar sein, so daß die regierungsinterne Pla

9) Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1976), S. 37; *Thiemeyer* (1977), S. 152; *Hamm* (1984), S. 37 f.

10) Vgl. *Wittmann* (1978), S. 58; *Lüder/Küpper* (1979), S. 255.

11) Vgl. *Die Finanzentwicklung* (1983), S. 50. Über ähnlich willkürliche Vorgänge berichtet auch *Oeftering* (1965), S. 491f.

12) Vgl. dazu und zum folgenden *Kitterer* (1976), S. 65 ff. sowie *Ring* (1984), S. 54-58.

nung und die parlamentarische Kontrolle auf nichts anderes als auf die Erfüllung politischer Zielsetzungen ausgerichtet sind;

- andererseits muß die finanzwirksame Darstellung der öffentlichen Aufgabe soweit wie möglich aus der Vermischung mit der erwerbswirtschaftlichen Zielsetzung herausgelöst werden.

Konkret bedeutet dies, daß der Staat die eigenwirtschaftliche Ausrichtung seiner Unternehmen im Prinzip akzeptiert und in den Fällen, in denen er sie durch bestimmte Auflagen zwingt, Aufgaben wahrzunehmen, die wegen ihrer mangelnden erwerbswirtschaftlichen Rentabilität nicht vorgenommen worden wären, die damit verbundenen Mindereinnahmen oder Mehrausgaben durch budgetäre Zahlungen ausgleicht. Sowohl der Staat als auch die betroffenen öffentlichen Unternehmen wären auf diese Weise verpflichtet, in ihren Budgets bzw. in ihren nach kaufmännischen Prinzipien aufzustellenden Gewinn- und Verlustrechnungen die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben verbundenen Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen zu spezifizieren.

Der budgetäre Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Lasten wird als Abgeltungsprinzip bezeichnet. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die auf diesem Prinzip beruhenden Beziehungen zwischen dem öffentlichen Haushalt und den öffentlichen Unternehmen sichtbar zu machen. Seit einigen Jahren existiert ein konkreter Vorschlag zur Erstellung einer "gemeinwirtschaftlichen Ergebnisrechnung" für öffentliche Verkehrsbetriebe. Es handelt sich um eine Rechnung, die das gemeinwirtschaftliche Ergebnis (als Saldo zwischen den Kosten der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und ihrer Abgeltung durch die jeweilige Gebietskörperschaft) dem erwerbswirtschaftlichen Ergebnis gegenüberstellt und daraus das "Gesamtergebnis des Wirtschaftens" ableitet (vgl. Anhang). Dieser Vorschlag wurde bisher allerdings erst von einem einzigen öffentlichen Unternehmen, der Bremer Straßenbahn AG (BSAG), aufgegriffen.¹³⁾ Die Deutsche Bundesbahn ist dagegen seit längerem um die Entwicklung einer sogenannten Trennungsrechnung bemüht,¹⁴⁾ die darlegen soll, wie die eigenwirtschaftliche Tätigkeit des Un-

13) Vgl. dazu *Flieger* (1983). Dabei stellte sich heraus, daß der von der BSAG erzielte Überschuß von 0,3 Mio. DM im Jahre 1981 eigentlich 1,7 Mio. DM betragen hätte, wenn nicht bei der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ein Defizit von 1,4 Mio. DM entstanden wäre. Vgl. ebenda, S. 36.

14) Vgl. *Eiermann* (1965); *Konow* (1972); *Ruscheweyh* (1980).

ternehmens zu beurteilen ist und in welchem Verhältnis sie zu jenen Bereichen des Unternehmens steht, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Wir wollen anhand dieses speziellen Falls kurz auf einige Probleme eingehen, die mit der Anwendung des Abgeltungsprinzips verbunden sind und die in ähnlicher Form auch in anderen Bereichen auftreten können.

Tabelle 1 zeigt beispielhaft die Trennungsrechnung der Deutschen Bundesbahn für das Geschäftsjahr 1984. Daraus geht hervor, daß nur etwa 41 % der Gesamtaufwendungen des Unternehmens in Höhe von 30,4 Mrd. DM dem eigenwirtschaftlichen Bereich zuzurechnen sind. Dagegen entfallen

- ein Viertel der Aufwendungen (7,5 Mrd. DM) auf den staatlichen Bereich; darunter versteht die Bundesbahn die Übernahme der von ihr selbst zu finanzierenden Wegekosten, d.h. den Bau und die Unterhaltung des gesamten Schienennetzes;
- 17 % der Aufwendungen (5,1 Mrd. DM) auf den "gemeinwirtschaftlichen" Bereich, der in der Hauptsache die gemeinwirtschaftlichen Lasten des Personenverkehrs auf Schiene und Straße umfaßt;
- wiederum rund 17 % (5,2 Mrd. DM) auf sogenannte Verkürzungen. Dies sind nicht betriebsbedingte Lasten,¹⁵⁾ für die der Bund nach EG-Recht Ausgleichszahlungen leisten muß, um die Bundesbahn mit ihren Wettbewerbern gleichzustellen, und "deren Überwindung seitens der Deutschen Bundesbahn durch Managementleistungen nicht möglich ist."¹⁶⁾

Das Defizit der Bundesbahn ist nach dieser Rechnung nicht dem eigenwirtschaftlichen Bereich zuzuschreiben - dort ist vielmehr ein "Überschuß" in Höhe von 2,3 Mrd. DM entstanden -, sondern hat seine Ursache fast ausschließlich in der mangelnden Abgeltung der Wegekosten.

Nicht umsonst hebt die Bundesbahn in ihren Geschäftsberichten die stets positiven Ergebnisse im eigenwirtschaftlichen Bereich hervor und verweist darauf, daß

15) Im einzelnen handelt es sich um strukturell überhöhte und betriebsfremde Versorgungslasten, Tuberkulosefürsorge, Zusatzversorgung für Angestellte und Arbeiter, Inanspruchnahme zusätzlicher Ausbildungsplätze, Zinsen zur Bereinigung der Kapitalstruktur und Zinsen für Anleihen zur Kapitalaufstockung. Vgl. *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn, Geschäftsjahr 1982*, S. 15.

16) Ebenda.

Tabelle 1: Trennungsrechnung der Deutschen Bundesbahn (1984, Mrd. DM)

Zeile Bezeichnung	G- und V-Rechnung DB 1984 Mrd DM	Verkürzungen Mrd. DM	Trennungsrechnung				
			DB insgesamt Mrd. DM	Eigenwirtschaftlicher Bereich Mrd. DM	Gemeinwirtschaftlicher Bereich (OPNV) Mrd. DM	Staatlicher Bereich (Fahrweg) Mrd. DM	
1	2	3	4	5	6	7	8
Erträge							
1	Personen- und Gepäckverkehr	5,8	-	5,8	2,9	2,9	-
2	Güterverkehr	9,6	-	9,6	9,6	-	-
3	andere eigene Erträge	2,5	-	2,5	2,4	0,1	-
4	Ausgleichszahlungen des Bundes °erlössteigernde	3,8	-	3,8	-	1,6	2,2
5	°aufwandsmindernde	5,6	5,2	0,4	-	-	0,4
6	Summe Erträge	27,3	5,2	22,1	14,9	4,6	2,6
Aufwendungen							
7	Personalbereich	20,8	3,8	16,2	7,6	3,4	5,2
8	Sachbereich	4,6	-	4,6	3,1	1,1	0,4
9	Abschreibungen	2,5	-	2,5	0,9	0,5	1,1
10	Zinsen	2,9	1,1	1,8	0,9	0,1	0,8
11	Betriebsfremde Versorgungslasten und Renten	0,3	0,3	-	-	-	-
12	Übrige Aufwendungen	0,1	-	0,1	0,1	-	-
13	Summe Aufwendungen	30,4	5,2	25,2	12,6	5,1	7,5
14	Überdeckung + /Unterdeckung -	-3,1	-	-- 3,1	+ 2,3 ¹⁾	-0,5	-4,9

Abweichungen der Summe der Einzelbeträge sind rundungsbedingt. Trennungsrechnung auf Basis der vorläufigen Wirtschaftsergebnisrechnung.

1) Ohne Berücksichtigung einer Aufwandsposition "Wegeabgabe", die das Defizit im staatlichen Bereich entsprechend verringern würde.

Quelle: Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn, Geschäftsjahr 1984, S. 9.

sie "nur dort kein ausgeglichenes Ergebnis vorlegen kann, wo sie Leistungen zugunsten des Staates oder in seinem Auftrag zugunsten der Gesellschaft erbringt."¹⁷⁾ Defizitäre öffentliche Unternehmen, die dem Druck der Öffentlichkeit ausgesetzt sind, suchen nach Rechtfertigungen und haben ein Interesse daran, ihr eigenwirtschaftliches Ergebnis möglichst günstig darzustellen, obwohl es auf fragwürdigen Grundlagen beruhen kann. Man muß dabei drei Typen von Problemen unterscheiden:

1) Zunächst gibt es eine Reihe von Abgrenzungs- und Berechnungsproblemen, die sich häufig im Detail verbergen. So ist es z.B. fraglich,

- ob es angebracht erscheint, die Ausgleichsleistungen des Bundes für den Personennahverkehr einfach dem staatlichen Bereich zuzurechnen, "so weit sie für die Deckung des Verlustes im gemeinwirtschaftlichen Bereich nicht nötig waren,"¹⁸⁾
- inwiefern es gerechtfertigt ist, einem öffentlichen Unternehmen strukturbedingte Versorgungslasten zu erstatten, während schrumpfende private Unternehmen ihre Pensionsverpflichtungen selbst finanzieren müssen;
- ob sich hinter den hohen Ausgleichslasten für den Personennahverkehr nicht auch in beträchtlichem Umfang Defizitfinanzierungen verbergen, die nicht als Entgelt für gemeinwirtschaftliche Lasten zu rechtfertigen sind.¹⁹⁾

Angesichts der Fülle solcher Einzelprobleme ist es durchaus möglich, daß "Auseinandersetzungen zwischen abgeltungsheischenden Betrieben und abgeltungspflichtigen Gemeinwesen" entstehen, die "Kräfte binden und Zeit verbrauchen".²⁰⁾ Insofern werden "die 'richtigen' Kosten ... schließlich nicht errechnet, sondern sie werden im Verhandlungswege bestimmt".²¹⁾ Aber dies

17) *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn*, Geschäftsjahr 1981, S. 60.

18) *Lenel* (1982), S. 218.

19) Vgl. zu diesen Beispielen *Lenel* (1982), der im übrigen eine ganze Reihe interessanter und im einzelnen begründeter kritischer Anmerkungen zu den Rechnungsergebnissen sowie zur allgemeinen Situation und Politik der Deutschen Bundesbahn vorlegt.

20) *Oettle* (1983), S. 178.

21) *Thiemeyer* (1977), S. 147. Vgl. a. *Oettle* (1983), S. 179.

ist nicht nur ein Nachteil, wie die zitierten Autoren meinen, sondern häufig auch ein notwendiger Bestandteil eines komplexen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Auf jeden Fall ist es problematisch, die den Abteilungen zugrundeliegenden Kostenrechnungen nur von den betroffenen Unternehmen vorlegen zu lassen. Die Begründung und Berechnung gemeinwirtschaftlich zu rechtfertigender Defizite muß eigentlich von der Exekutive der jeweiligen Gebietskörperschaft ausgehen und von den betreffenden Parlamenten behandelt werden.²²⁾ Unter analytischen Gesichtspunkten wären demnach die Grundsätze der Vollständigkeit und Einheit des Budgets so zu verstehen, daß zumindest jene Teile der Trennungsrechnung, die die Erfüllung öffentlicher Aufgaben betreffen, in den Haushaltsplan aufgenommen werden. Es ist auch angesichts unterschiedlicher Interessenlagen nichts dagegen einzuwenden und für die Erkenntnis der Zusammenhänge eher förderlich, wenn die gesamte Trennungsrechnung in das Budget einbezogen wird, denn im Gegensatz zu einer nicht weiter analytisch aufgliederten Gewinn- und Verlustrechnung des Unternehmens, sollte es sich bei der Trennungsrechnung oder bei der gemeinwirtschaftlichen Erfolgsrechnung stets um eine ziel- und entscheidungsorientierte, d.h. auch im Sinne der öffentlichen Aufgabenerfüllung funktional gegliederte Darstellung der Tätigkeit des öffentlichen Unternehmens handeln.

- 2) Ein wesentliches Problem liegt auch darin, daß sich Mehrausgaben und Mindereinnahmen im Zusammenhang mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung nicht immer objektiv quantifizieren lassen, insbesondere wenn schwierig zu bewertende Externalitäten (z.B. Umweltschutz, erhöhte Sicherheit usw.) einbezogen werden sollen. Insofern sind staatliche Ausgleichszahlungen wiederum nicht alleine das Substrat von Kostenrechnungen, sondern werden von zusätzlichen subjektiven (zum Teil gruppenspezifischen bzw. politischen) Einschätzungen überlagert. Dennoch stellt das Abgeltungsprinzip auch in diesem Falle gegenüber der unspezifizierten Defizitabdeckung einen wesentlichen Fortschritt dar. Seine Anwendung wird in der Regel die Evaluierungsbemü-

22) Im übrigen sollten zur Überprüfung der Entscheidungsgrundlagen auch dritte Instanzen, z.B. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, herangezogen werden. Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1976), S. 47. *Thiemeyer* hält von dieser Methode nichts: "Sie ist zeitraubend und sät Mißtrauen." *Thiemeyer* (1977), S. 148. Vgl. a. *Potthoff* (1980), S. 132.

lungen intensivieren²³⁾ und kann unter Umständen zu einem Überdenken der Defizitfinanzierung anregen. Untersuchungen für eine ganze Reihe von Ländern haben jedenfalls ergeben, daß die staatlichen Ausgleichszahlungen (einschließlich der Verlustabdeckungen und Liquiditätshilfen) in manchen Fällen weit über die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten hinausgingen.²⁴⁾

- 3) Schließlich berührt das Abgeltungsprinzip einige grundsätzliche Fragen der Abgrenzung der Eigenwirtschaftlichkeit öffentlicher Unternehmen mit entsprechenden Konsequenzen für die damit zusammenhängenden Finanzierungsprobleme. Es ist keineswegs von vornherein klar, daß - wie *Oettle* behauptet (Vgl. *Oettle* (1983), S. 179) - in den Abgeltungsfällen die Marktkräfte gerade ausgeschlossen werden sollen. Der Umfang und die Durchführung staatlicher Abgeltungen müssen immer als Alternativen zu anderen staatlichen Interventionsformen (Auflagen, Verstärkung des Wettbewerbs zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen, Subventionierung privater Unternehmen, Transferzahlungen an private Haushalte) und anderen ökonomischen Instrumenten gesehen werden. Bei dem geringen Kostendeckungsgrad mancher gemeinwirtschaftlicher Bereiche liegt es (zumindest aus ökonomischer Sicht) nahe, entweder eine stärker kostenorientierte Tarifpolitik oder eine entsprechende Anpassung der Verfügungs- bzw. Eigentumsrechte, d.h. eine stärkere Verlagerung der Finanzierung auf die eigentlichen Nachfrager oder Nutznießer öffentlicher Leistungen vorzuschlagen. Dies ist der tragende Gedanke einer verstärkten Anwendung des Äquivalenzprinzips.²⁵⁾

Welche Folgen dies haben kann, läßt sich gerade an dem Beispiel der Wegekostenproblematik der Deutschen Bundesbahn deutlich machen. Ihr ständiger Hinweis, die Vorhaltung der Fahrwege sei eine staatliche Aufgabe, der DB obläge "als einzigem Verkehrsträger die staatliche Wegeverwaltungsaufgabe, die Vorhaltung und Inbetriebhaltung der Infrastruktur sowie das Tragen des Ausla-

23) Vgl. a. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1976), S. 47.

24) Vgl. dazu *Eiermann* (1965), S. 399, Tabelle 3; *Ruchtii* (1973), S. 134; *Kitterer* (1976), S. 68-70.

25) Vgl. dazu für den Bereich der öffentlichen Unternehmen z.B. *BoyeriMüller* (1984), S. 279; *Wittmann* (1978); *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1976).

stungsrisikos"²⁶), vermengt einerseits in unzulässiger Weise die Verantwortungsproblematik mit dem Finanzierungsprinzip, woraus andererseits eine ebenso unzulässige Trennung in staatlichen und eigenwirtschaftlichen Bereich abgeleitet wird.²⁷ Die Trennung von Fahrweg und Betrieb ist künstlich, weil weder bei dem "Betrieb" des gemeinwirtschaftlichen noch des eigenwirtschaftlichen Bereichs Erträge erzielt werden können, ohne daß der Fahrweg in Anspruch genommen wird. Infolgedessen wären Aufwendungen und Erträge des "staatlichen" Bereichs den beiden anderen "Betriebsbereichen" zuzuordnen.²⁸ Die Bundesbahn hat das Problem wohl erkannt und schlägt die nutzungsabhängige Zahlung einer Wegeabgabe vor, ohne sie zu quantifizieren.²⁹ Durch eine solche Wegeabgabe würde aber nicht, wie sie verharmlosend in ihrer Trennungsrechnung andeutet (vgl. Tabelle 1), das Defizit im "staatlichen" Bereich verringert, sondern vielmehr bei richtiger Zurechnung das Defizit im Personennahverkehr erhöht und eventuell der Überschuß im eigenwirtschaftlichen Bereich in ein Defizit umgewandelt. Auf diese Weise tritt das Finanzierungsproblem in aller Deutlichkeit hervor. Wenn man das Äquivalenzprinzip ernst nimmt, müssen die Wegeabgaben bei denen erwirtschaftet werden, die die entsprechenden Leistungen in Anspruch nehmen. Es wären demnach Tarifierhöhungen notwendig, um Defizite gar nicht erst entstehen zu lassen.³⁰ Dort wo sie aus politischen Gründen nicht vertretbar erscheinen, wäre die Abgeltungspflicht nicht dem Bund allgemein anzulasten, sondern jenen Regionen (Ländern, Gemeinden oder Kreisen), die auf unrentablen

26) *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn*, Geschäftsjahr 1983, S. 9. Auch in der Literatur wird teilweise die Auffassung vertreten, daß die Vorhaltung des Schienenweges faktisch zur Aufgabe des Staates und der Betrieb des Schienenverkehrs faktisch zur unternehmerischen Aufgabe gemacht werden müsse. Vgl. z.B. Meyer (1983), S. 27

27) Zur Kritik an dieser Trennung vgl. Lenel (1982), S. 233 ff.

28) Die Zuordnung ist gewiß nicht einfach, weil die Gemeinkosten der Vorhaltung des Fahrweges auf die einzelnen Bereiche aufgeteilt werden müssen. Die Problematik ist jedoch prinzipiell die gleiche, wenn bei der Erstellung der Trennungsrechnung beispielsweise Personalaufwendungen aus dem eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Bereich isoliert werden müssen, um sie dem "staatlichen" Bereich zuzuordnen.

29) Mit der nutzungsabhängigen Gestaltung der Wegeabgabe will die Bundesbahn vor allem das Auslastungsrisiko für ihre Fahrwege vermeiden und damit eine Gleichstellung mit dem Hauptwettbewerber "Straßengüterverkehr" erreichen. Die dort zu zahlende Mineralölsteuer ist ein vollständig variabler Kostenfaktor. Die Kfz.-Steuer ist stufenweise variabel, weil sie nach dem Gesamtgewicht der zugelassenen Transportmittel gestaffelt ist. Außerdem müssen nur bewegte Kfz.-Anhänger versteuert werden. Vgl. *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn*, Geschäftsjahr 1982, S.14.

30) Der unterschiedliche Deckungsgrad für die Wegekosten einzelner Verkehrsträger rechtfertigt nicht unbedingt das derzeitige Ausmaß der defizitären Tarifpolitik der Bundesbahn. Vgl. dazu Blankart (1980), S. 75.

Streckenführungen beharren. Diese Überlegungen gelten größtenteils unabhängig davon, wen man für die Vorhaltung des Fahrweges verantwortlich machen will und unabhängig davon, ob man die Entscheidung darüber dem Parlament oder dem Management öffentlicher Unternehmen überläßt. Man darf jedenfalls die Begriffe "Eigenwirtschaftlichkeit" und "Abgeltung" nicht dazu mißbrauchen, grundlegende Finanzierungsprobleme zu verdunkeln.³¹⁾

5. Der politische Willensbildungsprozeß und die Planung intermediärer öffentlicher Aufgaben

5.1. Ordnungspolitische Aspekte haushaltsrechtlicher Regelungen

An der intermediären Erfüllung öffentlicher Aufgaben sind nicht nur die mit hoheitlichen Funktionen ausgestatteten Gebietskörperschaften beteiligt, sondern auch jene organisatorischen Gebilde, die - außerhalb der öffentlichen Verwaltung - mit der Durchführung der öffentlichen Aufgaben beauftragt sind. Sowohl in der Literatur als auch in der Praxis werden die Antworten auf die Fragen,

- welche Koordinations- und Steuerungsmechanismen das Verhältnis zwischen Staat und öffentlichen Unternehmen regeln sollen,
- in welchem Maße die öffentlichen Unternehmen an dem politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß beteiligt sein sollen bzw.
- wie weit ihr Einfluß auf die Aufgaben- und Ressourcenplanung gehen soll,

häufig sehr stark von ordnungspolitischen Gesichtspunkten bestimmt, die sich zuweilen auch hinter entsprechenden methodologischen Ansätzen verbergen. Es erscheint daher angebracht, zunächst zu diesem Problemkreis einige Anmerkungen zu machen, wobei wir uns hier auf solche Aspekte beschränken, die für den

31) Das Abgeltungsprinzip wird zu einer reinen Formalität und die Ausgleichszahlungen stellen nur einen den Staatshaushalt durchlaufenden Posten dar, wenn der Staat seine Zahlungen an öffentliche Unternehmen nach dem Äquivalenzprinzip finanziert, weil dann ähnliche Kriterien angelegt werden müssen, wie sie bei der Gestaltung der Verkehrstarife gelten. Auch bei den Finanzierungslasten im Zusammenhang mit der Wegeverwaltungsaufgabe und dem Auslastungsrisiko muß geklärt werden, welches Finanzierungsprinzip anzuwenden ist, ob also die Gemeinschaft aller Steuerzahler oder Gemeinschaft der Wegebenutzer herangezogen werden soll.

Entwurf und die Operationalisierung einer Planungskonzeption von besonderer Bedeutung sind.

In einer sozialen Marktwirtschaft können weder dauerhafte, dem Staat zufließende Monopolgewinne öffentlicher Unternehmen, noch sonstige Einnahmen des Staates aus unternehmerischer Tätigkeit für sich genommen als erstrebenswert angesehen werden. Darüber herrscht wohl weitgehend Einigkeit. Die Probleme beginnen aber dort, wo die erwerbswirtschaftliche Zielsetzung der öffentlichen Unternehmen und die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben miteinander konkurrieren, weil öffentliche Aufgaben nicht nach privatwirtschaftlichen Rentabilitäts Gesichtspunkten festgelegt werden. Die haushaltsrechtlichen Regelungen enthalten nur wenige (und umstrittene) Hinweise darauf, wie das Verhältnis zwischen Erwerbswirtschaft und intermediärer Aufgabenerfüllung durch öffentliche Unternehmen zu behandeln ist. *Tietmeyer* hat kürzlich die Vorschrift des § 65 Bundeshaushaltsordnung, wonach der Bund sich an privaten Unternehmen nur beteiligen soll, wenn

- a) "ein wichtiges öffentliches Interesse vorliegt" und
- b) "sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt",

als *Subsidiaritätsprinzip*, d.h. als grundsätzlichen ordnungspolitischen Vorrang privatwirtschaftlicher Tätigkeit, interpretiert, so daß die Beweislast für die Notwendigkeit unternehmerischer Betätigung der öffentlichen Hand bei dem liegt, "der Unternehmensbeteiligungen der öffentlichen Hand beibehalten oder gar ausbauen will" (*Tietmeyer* 1984, S. 63).

Der Subsidiaritätsgrundsatz ist rechtlich umstritten³²⁾, in der finanzpolitischen Praxis offensichtlich einer weiten Interpretation zugänglich³³⁾ und selbstver-

32) Man muß die ordnungspolitische Sicht von der haushaltsrechtlichen Problematik im engeren Sinne unterscheiden. Denn eine Subsidiarität (d.h. Nachrangigkeit) öffentlicher Unternehmen im rechtlichen Sinne ließe sich aus § 65 BHO nur ableiten, wenn bestimmte verfassungsmäßig garantierte Grundrechte Privater verletzt würden. Vgl. dazu von *Mutius* (1982), S. 29 f.

33) Es zeugt von einer sehr großzügigen, letztlich sinnentleerenden Auslegung der Subsidiarität, wenn das Bundesfinanzministerium bei im Wettbewerb stehenden Unternehmen mit großer Beschäftigtenzahl, deren ursprüngliche Aufgabenstellung an Bedeutung verliert, zunächst einmal Überlegungen anstellt, ob statt der bisherigen Aufgaben oder zusätzlich dazu neue Tätigkeitsgebiete erschlossen werden können oder ob solche gar von den Unternehmen selbst entwickelt werden sollen. Vgl. *Knauss* (1980), S. 62 f.

ständig auch ordnungspolitisch kontrovers.³⁴⁾ Es ist aber bemerkenswert, daß das Haushaltsrecht in § 65 BHO für die Planung von Beteiligungen des Bundes an privatwirtschaftlichen Unternehmen in unmißverständlicher Weise die Abwägung von Alternativen verlangt, da gerade an jener Nahtstelle, an der sich erwerbswirtschaftliche und öffentliche Tätigkeit so eng berühren, sehr sorgfältig geprüft werden muß, ob nicht staatliche Maßnahmen "in weniger bindender Form als einer kapitalmäßigen Beteiligung ausreichen würde(n)."³⁵⁾ Selbst wenn sich aus dem § 65 BHO eine Subsidiarität staatlicher gegenüber privater Tätigkeit nicht unmittelbar ableiten läßt, so fordert diese haushaltsrechtliche Vorschrift doch eine Subsidiarität staatlicher Instrumente, d.h. zumindest einen Vorrang von Maßnahmen, die mit einem weniger direkten Eingriff des Staates in die privatwirtschaftliche Sphäre verbunden sind. Dabei ließe sich die Vielzahl der möglichen Interventionsformen wiederum unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten gliedern, indem man jenen Maßnahmen den Vorrang gibt, die den höchsten Grad an Marktconformität aufweisen, weil sie entweder die Anpassung der Produktion an die private Nachfrage verbessern oder die an den individuellen Präferenzen ausgerichteten Entscheidungen der privaten Wirtschaftssubjekte am wenigsten stören. Es sollten demnach, wie im Zusammenhang mit dem Abgeltingsprinzip bereits angedeutet wurde, neben einer Subventionierung privater Unternehmen bzw. der Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen auch Maßnahmen zur Verstärkung des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen sowie Darlehen und Zuschüssen an private Haushalte in Erwägung gezogen werden.

Dort, wo die öffentliche Aufgabe nach Abwägung aller Alternativen einem öffentlichen Unternehmen übertragen wird, gibt das Bundshaushaltsrecht keinen Aufschluß über die Abstimmung zwischen erwerbswirtschaftlicher und öffentlicher Zielsetzung, wengleich wohl weitgehend die Auffassung vertreten wird, daß im Falle der industriellen Unternehmen des Bundes die ertragswirtschaftliche Zielsetzung dominieren sollte bzw. als Voraussetzung einer erfolgreichen

34) Vgl. dazu die Diskussion zwischen *Eichhorn* und *Tietmeyer*, über die *Leetz* (1984), S. 74 und S. 76, berichtet. Vgl. auch *Thiemeyer* (1984), S. 21 f.

35) *Piduch* (1985), Randnummer 8 zu § 65 BHO. Es sei noch erwähnt, daß § 65 BHO formal unter den Teil III der Bundshaushaltsordnung ("Ausführung des Bundshaushaltsplans") fällt. Materiell liegt aber der planerische Aspekt dieser Problematik auf der Hand.

Durchsetzung des öffentlichen Auftrags anzusehen ist.³⁶⁾ Für den Bereich der kommunalen Unternehmen verlangen dagegen die Gemeindeordnungen der Länder die Erwirtschaftung eines Ertrages, der einer "marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals" entspricht und der den Unternehmen die Bildung von Rücklagen erlaubt, damit sie ihre Betriebsanlagen mit einem angemessenen Eigenkapital modernisieren und erweitern können. Die Ertragserzielung wird allerdings in der Regel unter den Vorbehalt gestellt, daß die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht beeinträchtigt wird.³⁷⁾ Daraus wird häufig geschlossen, daß die öffentliche Aufgabe im Vordergrund stehen müsse; sie habe "gegebenenfalls bei einem Zielkonflikt Vorrang vor dem erwerbswirtschaftlichen Zweck der Gewinnerzielung."³⁸⁾

Eine solche Einschätzung kann aber zu Widersprüchen führen oder sich als Leerformel erweisen. Die Zielsetzungen öffentlicher Unternehmen sind verhältnismäßig allgemein formuliert. So haben z.B. die kommunalen Versorgungsunternehmen die Aufgabe einer sicheren und preiswürdigen Versorgung der Einwohner eines Gebietes mit Energie oder Wasser.³⁹⁾ Die Operationalisierung dieses öffentlichen Auftrags, d.h. die Planung konkreter Maßnahmen, bleibt den jeweiligen politischen Entscheidungsinstanzen überlassen, wobei sie im Rahmen einer rationalen Haushaltsplanung die Gelegenheit haben, sich einerseits an die jeweilige einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Situation anzupassen, andererseits aber auch alternative Verwendungsmöglichkeiten der zur Verfügung stehenden sachlichen und finanziellen Ressourcen zu berücksichtigen, die sich zu Lasten des öffentlichen Auftrages der öffentlichen Unternehmen auswirken können. Um das eben erwähnte Beispiel noch einmal aufzugreifen: Die Gemeinden sind aufgerufen, im Rahmen ihrer kurz- und mittelfristigen Haushalts- und Fi-

36) Vgl. Kropff (1977), S. 83 und S. 85 f.; Pieper (1978), S. 42 f.; *Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft* (1984), S. 17.

37) So lautet beispielsweise § 94 der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen: "Wirtschaftliche Unternehmen sind so zu führen, daß der öffentliche Zweck nachhaltig erfüllt wird. Sie sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird."

§ 107 der Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein lautet "Wirtschaftliche Unternehmen sind so zu führen, daß der öffentliche Zweck erfüllt wird. Sie sollen für die technische und wirtschaftliche Entwicklung notwendige Rücklagen aus dem Jahresgewinn bilden und mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaften."

38) *Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft* (1984), S. 17. Vgl. a. Püttner (1983), S. 700; Münch (1984), S. 76.

39) Vgl. Ludwig/Schauwecker (1984), S. 292 f.; Ludwig (1984), S. 258 f.

nanzpläne festzulegen, was sie unter einer sicheren und preisgünstigen Energie- und Wasserversorgung verstehen, und sie haben dabei die Möglichkeit, im Zeitablauf und unter wechselnden Bedingungen sowohl für den Einzelfall als auch für den Gesamthaushalt neue Prioritäten zu setzen. Selbstverständlich muß dabei auch die stärkere Anwendung ökonomischer Prinzipien ins Auge gefaßt, also z.B. geprüft werden,

- inwieweit Tariferhöhungen bei den Versorgungsunternehmen zur Konsolidierung der mit sonstigen öffentlichen Aufgaben stark belasteten Gemeindehaushalte beitragen können. Eine politische Entscheidung zur Konsolidierung kann wohl nicht als "illegitim" angesehen werden (vgl. *Püttner*, 1983, S. 700), auch wenn sie offensichtlich dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip (im Sinne einer Verringerung der Defizite öffentlicher Unternehmen) einen gewissen Vorrang verschafft;
- ob eine preisgünstige Energieversorgung nicht eher durch wettbewerbspolitische als durch haushaltspolitische Maßnahmen zu erreichen ist. Denn schließlich ist die Aufrechterhaltung "niedriger" Tarife von Versorgungsunternehmen nur eine Scheinlösung, wenn sie über den öffentlichen Haushalt subventioniert werden und die damit einhergehende Steuerlast nicht berücksichtigt wird. Die Verfolgung einer öffentlichen Aufgabe (preisgünstige Versorgung) mit einer eventuell falschen Methode (Defizitfinanzierung über den Staatshaushalt) verhilft zwar der öffentlichen Aufgabe zum Vorrang, erzeugt aber erst den Konflikt mit dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip;
- ob scheinbar preisgünstige Tarife für alle nicht durch eine Preisdifferenzierung zu Lasten jener ersetzt werden können, deren Zahlungsbereitschaft sehr hoch ist. In diesem Fall liegt die Problematik in der Unschärfe des Begriffes "preisgünstig".

In diesem Zusammenhang muß auch erwähnt werden, daß eine rationale Planung öffentlicher Aufgaben erschwert oder unmöglich gemacht wird, wenn Ziele und Instrumente so komplex sind, daß die Transparenz der Wirkungszusammenhänge verloren geht bzw. systemimmanente Widersprüche entstehen. Die Untersuchungen der Transfer-Enquête-Kommission haben z.B. gezeigt, wie kompliziert das Verteilungssystem angelegt ist und wie wenig wir über die Wirkungen von Steuern und Transfers wissen (vgl. *Transfer-Enquête-Kommission*, 1981). Ist

es dann noch sinnvoll, die öffentlichen Unternehmen mit verteilungspolitischen Aufgaben zu belasten? Theorie und Praxis der nachfrageorientierten Fiskalpolitik der siebziger Jahre haben offenbart, daß der Staat die Verantwortung für das Beschäftigungsziel nicht allein tragen kann, daß die Tarifpartner selbst für Vollbeschäftigung sorgen müssen und daß der Staat eher mit Hilfe einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik den für ein zukünftiges (qualitatives und quantitatives) Wachstum notwendigen Strukturwandel fördern sollte. Ist es dann systemkonform, wenn in öffentlichen Unternehmen Produktivitätssteigerungen durch Personalüberschüsse verhindert werden⁴⁰⁾, wenn Lohnsteigerungen durchgesetzt werden können, die bei einer stärker preisgesteuerten Produktion nicht möglich gewesen wären⁴¹⁾, oder wenn für die "großen politischen Aufgaben" sogar eine einheitliche Leitung aller öffentlichen Unternehmen gefordert wird (vgl. *Püttner*, 1983, S. 702)?

Diese Beispiele, die sich vermehren ließen, sollen verdeutlichen, daß die Planung intermediärer öffentlicher Aufgabenerfüllung durch öffentliche Unternehmen immer im Gesamtrahmen ökonomischer Alternativen und budgetärer Prioritätenbildung gesehen werden muß. Aufgrund der zentralen politischen Funktion des öffentlichen Haushalts ist die Prioritätensetzung sowohl hinsichtlich der Ziele als auch im Hinblick auf die zu ihrer Realisierung notwendigen Instrumente naturgemäß sehr stark von ordnungspolitischen Gesichtspunkten bestimmt. Da das Budget als quantifiziertes Handlungsprogramm der Regierung das Ergebnis des gesamten politischen Willensbildungsprozesses darstellt und die in jedem politischen System wesentliche Aufgabe der Koordinierung der auf diesen Prozeß Einfluß nehmenden Kräfte erfüllt, wird man davon ausgehen müssen, daß die Beteiligten versuchen werden, sich institutionelle und informelle Macht zu verschaffen. Dies gilt für öffentliche Unternehmen im besonderen Maße, da sie "im Fadenkreuz zwischen öffentlicher und privater Macht" stehen (*Jochimsen*, 1982, S. 27), also dort, wo sowohl Private nach öffentlicher Macht streben, um ihr (meist gruppenbezogenes) Interesse zu verteidigen, als auch Politiker nach privater Macht streben, um sich Zugang zu weiteren Instrumenten zu verschaffen, mit denen politische Macht abgesichert werden kann.⁴²⁾ Jede Planungskonzeption und

40) Nach den Angaben der Bundesbank hatte z.B. die Bundesbahn Ende 1982 einen rechnerischen Personalüberschuß von 12.000 Dienstkräften. Vgl. *Die Finanzentwicklung* (1983), S. 48f.

41) Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1976), S. 43.

42) Zur Entfaltung dieser Machtaspekte vgl. *Jochimsen* (1982), S. 25-28.

ihre organisatorische Umsetzung muß die divergierenden Einflußkräfte berücksichtigen und in gewissem Sinne auch durch formale Koordination zum Ausgleich bringen.

5.2. Zur Planungskonzeption und ihrer organisatorischen Umsetzung

Öffentliche oder politische Planung wird von Ökonomen als Koordinationsinstrument verstanden, das die Zuteilung knapper Ressourcen im öffentlichen Sektor regelt.⁴³⁾ Da jede Art der bewußten, in die Zukunft gerichteten Festlegung und Koordinierung verschiedener Maßnahmen als Planung verstanden werden kann, auch wenn sie von Willkür und Zufälligkeit beherrscht wird, soll der Begriff der *Planungskonzeption* ihre besondere Orientierung, nämlich die "zweckrationale Verfolgung definierter Ziele" (Mayntz, 1978, S. 53), verdeutlichen. Unter *rationaler* politischer Planung wird hier die systematische vorausschauende Ausarbeitung operationaler Zielsetzungen zur Durchsetzung einer konzeptionellen Politik verstanden.⁴⁴⁾ Als *konzeptionell* kann man eine Politik erst bezeichnen, wenn ihre Prioritätensetzung auf einer systematischen und umfassenden Erörterung von Alternativen und Implikationen aufbaut und wenn das Zielsystem, die Programme und die Maßnahmen so durchdacht, ausgewogen und transparent sind, daß die Steuerung und Koordination des organisierten Interessenausgleichs unter den jeweils herrschenden Umständen den höchsten erreichbaren Erfolgsgrad gewährleisten. Die Anforderung *operationale* Ziele auszuarbeiten, bedeutet, daß sie einerseits konkret genug sein müssen, um die Ableitung zielorientierter Handlungsprogramme zu ermöglichen, mit deren Hilfe die Regierung ihre Steuerungsfunktion gegenüber der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen kann. Andererseits müssen die Ziele aber auch einfach genug sein, um als politische Leitbilder dienen zu können und damit die Funktion der Konfliktregelung und Konsensbildung zu erfüllen.

Im Bereich öffentlicher Unternehmen werden die Probleme der Zielvorgaben und der aufgabenorientierten Steuerung als besonders schwierig eingestuft. Zielsetzungen öffentlicher Unternehmen gelten als sehr komplex.⁴⁵⁾ Außerdem wird be-

43) Vgl. z.B. Wille (1980), S. 593 f.; Wille (1983), insbes. S. 7. Vgl. auch Rahmeyer (1974), S. 58 f.

44) Da es in dieser Arbeit nicht möglich ist, die Problematik des Planungsbegriffes grundlegend zu behandeln, sei beispielhaft verwiesen auf Wille (1970), Lompe (1971), Luhmann (1971).

45) Vgl. von Loesch (1982), S. 53; Himmelmann (1983), S. 769.

mängelt, daß sie häufig sehr vage und unklar formuliert seien,⁴⁶⁾ und demzufolge statt einer politisch normierten Aufgabenerfüllung unerwünschte Verselbständigungstendenzen entstehen, die entweder zu einer unvollkommenen Erfüllung vorgegebener Zielsetzungen führen oder zu politisch nicht legitimierten selbst gewählten "öffentlichen" Aufgaben.⁴⁷⁾ Offensichtlich hält man die intermediäre Aufgabenerfüllung durch öffentliche Unternehmen, gerade weil diese aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert sind, für stärker gefährdet und verlangt daher eine noch entschiedener und klarere politische Steuerung als innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Denn die organisatorische, haushaltsmäßige und eventuell rechtliche Ausgliederung soll ja "vom Prinzip her Autonomie, Markteigenständigkeit, Verselbständigung und losgelöste Eigendynamik der öffentlichen Unternehmen aus(schließen)" (*Himmelmann*, 1983, S. 771). Der durch die Selbstverwaltung geschaffene Entscheidungsspielraum soll zwar eine effizientere, auch kreative, Durchführung der öffentlichen Aufgabe gewährleisten; die im öffentlichen Unternehmen erarbeiteten und dort zu treffenden Entscheidungen dürfen jedoch "nicht die Aufgabe selbst, nicht das politische Ziel betreffen, sondern müssen sich bei gegebenem Ziel auf die fachlich, technisch und ökonomisch beste Art der Aufgabenerfüllung beziehen."⁴⁸⁾ Im folgenden soll geprüft werden, ob und inwieweit der Inhalt und die Organisation der Planung diesen Ansprüchen gerecht werden können.

Da wir die Konflikte, die sich bei der Abwägung zwischen erwerbswirtschaftlicher und öffentlicher Zielsetzung ergeben, im letzten Abschnitt bereits grundsätzlich erörtert haben, wenden wir uns nunmehr der öffentlichen Zielsetzung selbst zu. Bei den öffentlichen Unternehmen spricht man in diesem Zusammenhang von einer *Leistungskonzeption*:

"Die Leistung ist die Summe aller Güter und Dienste, die vom wirtschaftenden Unternehmen für die Abnehmer oder Benutzer gegen Entgelt erbracht werden. Die Leistung wird also bewußt nicht vom volkswirtschaft-

46) Vgl. *Emmerich* (1977), S. 93 f.; *von Mutius* (1982), S. 43 f.; *Himmelmann* (1983), S. 769 f.; *Thiemeyer* (1984), S. 30.

47) Vgl. *Witte/Hauschildt* (1966), S. 75 ff.; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1976), S. 43; *Hamm* (1984), S. 38 und S. 43 f.; *Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft* (1984), S. 62 f.

48) *Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft* (1984), S. 61.

lich erwünschten Effekt aus gesehen, sondern vom Standpunkt der leistenden Unternehmung. ... Die betriebswirtschaftliche Leistung der Unternehmung ist demnach das Mittel zur Bewirkung des politisch gewollten Zwecks" (*Witte/Hauschildt*, 1966, S. 86).

Obwohl diese Leistungskonzeption eindeutig unternehmensbezogen ist und auch sein muß, bestehen gewisse Unklarheiten über den Konkretisierungsgrad dieser Konzeption und über ihre Operationalisierung. Dem wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft genügt offensichtlich unter gewissen Umständen für eine ergebnisorientierte Steuerung (und Kontrolle) öffentlicher Unternehmen die Vorgabe allgemeiner Leistungsmerkmale.⁴⁹⁾ *Witte/Hauschildt* betonen dagegen, daß z.B. "nicht der abstrakte Tatbestand 'Energieversorgung der Bevölkerung', sondern die Produktion und Verteilung von Kilowattstunden Strom als Leistung der Unternehmung definiert ist" (*Witte/Hauschildt*, 1966, S. 86).

Die Anforderungen an den Konkretisierungsgrad der Leistungskonzeption können jedoch nur leerformelhafte Normen sein, solange nicht geklärt ist, welche Ebene bzw. welcher Abschnitt des mehrstufigen und dynamischen Planungsprozesses angesprochen ist und welche Funktion er erfüllen soll. Vage Zielsetzungen können durchaus wohl begründet sein. Wenn es sich um Formulierungen in langfristigen gültigen gesetzlichen oder gesetzesähnlichen Grundlagen handelt, kann ihnen zunächst nur ein gewisser Ordnungscharakter zugeschrieben werden. Weder in den Gesetzen über die Sondervermögen des Bundes, noch in den Eigenbetriebsverordnungen der Länder können die Ziele öffentlicher Unternehmen in Form präziser Leistungsmerkmale definiert werden. Insofern haben sie dort den üblichen (Un-)Verbindlichkeitscharakter politischer Absichtserklärungen. Erst

49) "Die Zielvorgabe muß nicht unbedingt in geschliffener Wortformulierung gegeben werden. Wo den Beteiligten kraft Tradition und fachlicher Konvention (Fachwissen) bekannt ist, was erwartet wird, darf sie sich auf den Leistungsgegenstand und die ungefähre Leistungsmenge beschränken, wobei letztere unter Umständen durch den zur Verfügung gestellten Fonds oder das bestehende Gebäude (Krankenhaus, Theater usw.) fixiert sein kann. Bei den Versorgungsunternehmen hat man stets die Umschreibung der Aufgabe mit der möglichst sicheren und preisgünstigen Versorgung der Einwohner eines Gebietes mit Energie oder Wasser als ausreichend angesehen." *Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft* (1984), S. 62.

die kurzfristige Haushaltsplanung der jeweils zuständigen Gebietskörperschaft stellt die endgültige und letzte Stufe der konkreten Maßnahmenplanung dar, in der die Realisierung politischer Ziele und Programme durch Einzelmaßnahmen - und für das öffentliche Unternehmen durch genau definierte betriebswirtschaftlich faßbare Leistungsmerkmale - konkretisiert und, wie bereits erwähnt, mit den budgetären Prioritäten sowie mit den einzel- und gesamtwirtschaftlichen Bedingungen abgestimmt werden muß.

Daß zu diesem Zeitpunkt und auf dieser Ebene des Planungsprozesses freilich in vielen Fällen eine konzeptionelle Politik nicht zu erkennen ist, daß also die Summe aller haushaltspolitischen Einzelmaßnahmen kein zielgerichtetes Handlungsprogramm ergibt, sondern häufig nur ein undurchschaubares oder widersprüchliches Aktionskonglomerat darstellt, darf in vielen Fällen als eine schlichte, wenn auch bedauernswerte Tatsache gelten. Es muß aber eine Erklärung dafür geben, warum ein größeres Ausmaß an Transparenz und Konsistenz haushaltspolitischer Maßnahmen nicht erwünscht ist.

In der Tat ist die Realität irgendwie verständlich. Denn die erwähnten Klagen oder Befürchtungen hinsichtlich der Verselbständigungstendenzen öffentlicher Unternehmen bilden ja nur die eine Seite der Medaille. Offensichtlich gibt es auch im politischen Bereich gleichgerichtete Tendenzen einer "politischen Autonomie" über öffentliche Unternehmen, d.h. das Bestreben, öffentliche Unternehmen nach Belieben - weniger scharf ausgedrückt: nach dem jeweils aktuellen, häufig krisenhaften politischen Handlungsbedarf - als Instrument einzusetzen, ja sogar manipulieren zu können. Im einzelnen zeigt sich dies darin, daß

- die Trägerkörperschaften öffentlicher Unternehmen sich überwiegend auf die sogenannte "Negativkoordination" beschränken, indem sie dazu neigen, "in Normalzeiten kaum eine Kontrolle walten zu lassen, aber in kritischen Einzelfällen über Gebühr in die Unternehmen hineinzuregieren;"⁵⁰⁾
- durch die erratischen Entscheidungen und Einzelinterventionen der Politiker, die häufig nur an tagespolitischen oder kurzfristigen haushaltspolitischen

50) *Püttner* (1983), S. 703. Die politischen Träger nehmen "bei Verlusten in der Regel stärkeren Einfluß auf die Geschäftspolitik, als wenn das Unternehmen die Gewinnzone erreicht hat." von *Eyner/Himmelmann* (1982), S. 84.

Problemen ausgerichtet sind, eine kontinuierliche Planung und Durchführung der (öffentlichen sowie erwerbswirtschaftlichen) Leistungserstellung unmöglich gemacht wird;⁵¹⁾

- Politiker aus kurzfristigen wahltaktischen Überlegungen (sachlicher: aus stabilitäts- und verteilungspolitischen Gründen) Tarifierhebungen trotz hoher Defizite vermeiden⁵²⁾ und sich überhaupt aus Entscheidungsschwäche jeglichem politischen Druck beugen, weil nicht klar wird, wer die Kosten dafür zu tragen hat⁵³⁾;
- Regierung und Parlament öffentliche Unternehmen zum instrumentalen Einsatz verpflichten können, ohne daß der Umfang des Eingriffs genau definiert wird und ohne daß die damit (sowohl für den Haushalt als auch für das öffentliche Unternehmen) verbundenen finanziellen Folgen abgeklärt werden;
- öffentliche Unternehmen insbesondere bei mangelnder Konkretisierung der politischen Ziele und wachsender Komplexität der Entscheidungsstrukturen einem zunehmenden Einfluß von Interessengruppen ausgesetzt sind, so daß schließlich undurchschaubare Herrschaftsstrukturen entstehen;⁵⁴⁾
- die Regierungsparteien einer Politisierung und Bürokratisierung Vorschub leisten, indem sie bei der Besetzung von Führungspositionen öffentlicher Unternehmen Mitgliedern von Regierungsparteien oder Beamten den Vorzug geben und dabei die Sachkompetenz vernachlässigen.⁵⁵⁾

51) "Öffentliche Unternehmen sind in Gefahr, durch kurzfristige politische Erwägungen zum Nachteil des öffentlichen Interesses von ihren wirtschaftlichen Hauptfunktionen abgehalten zu werden." *Littmann* (1976), S. 100 (Hervorhebung von mir, W.K.). Das erratische Eingreifen betrifft nicht nur die oben bereits erwähnten Zuschüsse und Defizitabdeckungen, sondern zeigt sich auch in einer chronischen Unterkapitalisierung der öffentlichen Unternehmen, so daß deren Expansions- und Diversifikationsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Vgl. *Kropff* (1977), S. 81; *Pieper* (1978), S. 42 f.; *Eiermann* (1985), S. 90.

52) Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1976), S. 46. Das Verteilungsargument erweist sich in politischen Diskussionen häufig als dominant gegenüber Effizienzbetrachtungen. Vgl. *Blankart/Pommerehne/Schneider* (1984), S. 225 f.

53) Vgl. *Müller/Vogelsang* (1982), S. 148; *Boyer/Müller* (1984), S. 268. *Lenel* stellt allerdings auch die Frage, ob die jeweilige Unternehmensführung der Entscheidungsschwäche der Politiker nicht durch fehlende Konzepte Vorschub leistet. Vgl. *Lenel* (1982), S. 229 und S. 231.

54) Vgl. *Emmerich* (1977), S. 93; *von Eynern/Himmelmann* (1982), S. 83.

55) Vgl. *von Eynern/Himmelmann* (1982), S. 84. Regierung und Verwaltung weisen diesen Vorwurf verständlicherweise zurück. Vgl. *Knauss* (1980), S. 41 f.

Was sich in diesen Beispielen an grundsätzlichen Planungsmängeln ausdrückt, ist die fatale Neigung des Systems,

- mit einem zeitlich und sachlich kurzsichtigen Horizont zu reagieren, der meist von einseitigen politischen Gesichtspunkten geprägt wird (Mangel an Kontinuität und mittelfristiger Orientierung);
- die transparente Kanalisierung der vielfältigen erratischen Einflüsse im Sinne partikulärer politischer und interessenbedingter Machterhaltung zu verhindern (Mangel an Verfahrenstransparenz);
- den instrumentalen Einsatz öffentlicher Unternehmen isoliert, d.h. ohne den Blick darauf zu betrachten, daß im Rahmen budgetärer Prioritätenbildung der Einsatz anderer (unter Umständen marktkonformerer) Interventionsformen, die dem gleichen Ziel dienen können, berücksichtigt werden muß und daß auch die Abwägung gegenüber anderen öffentlichen Aufgaben notwendig ist. Von politischer Seite werden kaum Bemühungen unternommen, mit Hilfe von bestimmten an einer gemeinwirtschaftlichen Erfolgsrechnung orientierten Rechenwerken die finanziellen Dimensionen bzw. die Alternativkosten der intermediären öffentlichen Aufgabenerfüllung sichtbar zu machen. (Mangel an transparenter Abwägung von Alternativen).

Neben diesen politisch bedingten Einschränkungen der Rationalität des Willensbildungs- und Planungsprozesses entstehen bei der Operationalisierung der Leistungskonzeption aber auch objektive Schwierigkeiten.

Manche Autoren scheinen zu der Auffassung zu neigen, man brauche die Aufgaben öffentlicher Unternehmen nur in einem mehr oder weniger geradlinig von oben nach unten - d.h. von der Formulierung allgemeiner politischer Ziele bis zur Bestimmung des politischen Auftrages an das öffentliche Unternehmen - verlaufenden Ausdifferenzierungsprozeß klar und konkret genug zu definieren, um die öffentlichen Unternehmen hinreichend steuern zu können.⁵⁶⁾ Vom gedanklichen Ablauf her mag dies zunächst einleuchten, aber die Befürworter solcher Vorstellungen müssen immer das Zugeständnis machen, "daß in der Praxis zwischen dem Anspruch eines instrumentalen Einsatzes öffentlicher Unternehmen aufgrund eines konsistenten Zielsystems zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bzw.

56) Vgl. z.B. *Eckert* (1980), S. 79-82. Vgl. auch *Fichhorn/Noll* (1983), S. 40-44.

des wichtigen staatlichen Interesses nach § 65 Abs. 1 BHO / LHO und der Realität eine erhebliche Differenz besteht" (*Eckert*, 1980, S. 83).

Das in der Praxis festgestellte Steuerungsdefizit ist häufig das Ergebnis eines verzerrten Maßstabes, genauer gesagt, einer überforderten Rationalitätsnorm. Erfahrungsgemäß kann die Lösung des Steuerungsproblems nicht in der Übertragung eines perfektionistischen (technokratisch-dezisionistischen oder synoptischen) Ideals mit einseitig zentralistischer Tendenz liegen,⁵⁷⁾ denn mit solchen Verfahren, wie beispielsweise mit dem in den USA entwickelten "Planning-Programming-Budgeting-System" hat man schon innerhalb der öffentlichen Verwaltung genügend Fehlschläge hinnehmen müssen.⁵⁸⁾

Die ziel- und programmorientierte Steuerung öffentlicher Unternehmen impliziert, daß sich die Planung von betriebswirtschaftlichen Zielvorgaben bzw. Leistungsmerkmalen für öffentliche Unternehmen stufenweise aus den politischen Oberzielen der Trägerkörperschaften ableiten läßt. Bei der heutigen Komplexität öffentlicher Leistungserstellung ist es jedoch nicht möglich, logisch und empirisch eindeutige (verflechtungsfreie) Ziel-Mittel- und Aufgabenhierarchien zu entwerfen.⁵⁹⁾ Ein Teil dieser Schwierigkeiten zeigte sich ja bereits bei der Abwägung zwischen erwerbswirtschaftlicher und öffentlicher Zielsetzung. Es kommt noch hinzu, daß die widerspruchsfreie logische Deduktion von oben nach unten, selbst wenn sie möglich wäre, nicht ohne weiteres in eine entsprechende institutionelle Organisation der Planung umgesetzt werden kann. Denn in dem Maße, in dem Expertenwissen aus dem Unternehmensbereich notwendig ist, um politische Entscheidungen vorzubereiten, verläuft ein wesentlicher Teil des Planungsprozesses mit all seinen Implikationen für die Auswahl von Alternativen und für das vorstrukturierende Setzen von Entscheidungsprämissen in umgekehrter Richtung, nämlich von unten nach oben. Schließlich wirken die Probleme politischer Planung und Steuerung nicht systematisch, sondern mit unterschiedlicher Tiefe und unterschiedlichem Gewicht in den Aktionsbereich der öffentlichen Unternehmen hinein. Ganz deutlich wird diese Problematik bei der Politisierung

57) Zum technokratisch-dezisionistischen Modell und seiner Kritik vgl. *Wille* (1977), S. 457. Eine kurze Darstellung und Kritik des synoptischen Ideals enthält *Kitterer* (1980), S. 145 f.

58) Vgl. *Senf* (1977), S. 417-425 sowie *Wildavsky* (1979), Kap. 6.

59) Vgl. *Wille* (1980), S. 611-613; *Budäus* (1984), S. 150-152.

unternehmerischer Faktoreinsätze, wenn z.B. die Planung einer sicheren und preisgünstigen Energieversorgung oder die Verkehrswegeplanung Ressourcen in Anspruch nehmen, deren optimalen Einsatz die öffentlichen Unternehmen aus Gründen des Umwelt- bzw. Landschaftsschutzes nicht selbst bestimmen können.

Wegen der komplexen Ableitung und Gewichtung unternehmerischer Zielsetzungen und Tätigkeiten wird man alles in allem die Planungskonzeption für die intermediäre öffentliche Aufgabenerfüllung weder, wie in jüngster Zeit verschiedentlich vorgeschlagen wird, auf eine ausschließlich ergebnisorientierte (Aufgaben-)Steuerung gründen können,⁶⁰⁾ noch wird man andererseits - bei der noch vorherrschenden Tendenz zu einer größeren Autonomie öffentlicher Unternehmen - von einer vollständig regel- bzw. handlungsorientierten (Verfahrens-)Steuerung ausgehen können.⁶¹⁾ Wichtig ist es jedoch, die Rationalitätsnorm des Planungsgefüges schrittweise an ein höheres Niveau anzupassen, damit einerseits ökonomische Prinzipien bei der Abwägung zwischen erwerbswirtschaftlicher und öffentlicher Zielsetzung der Unternehmen sowie gesamt- und haushaltswirtschaftliche Zusammenhänge stärker zur Geltung kommen können und damit andererseits die oben erwähnten Planungsmängel beseitigt werden. Das Vorgehen sollte dabei von zwei Leitlinien beherrscht sein:

- 1) Rationale Planung der intermediären Erfüllung öffentlicher Aufgaben muß mit einer stärkeren Anwendung ordnungspolitischer Grundsätze einhergehen. Man kann nicht die Realisierung aller staatlichen Ziele mit allen dem Staat zur Verfügung stehenden Instrumenten anstreben. Bei jedem Versuch in dieser Richtung wachsen die Zielkonflikte und werden die Wirkungen staatlicher Eingriffe diffuser. Konkret gesprochen: Man darf insbesondere die intermediäre öffentliche Aufgabenerfüllung nicht mit Nebenzielen (z.B. durch eine verteilungs- bzw. sozialpolitisch begründete Tarifpolitik oder durch die beschäftigungspolitischen Anforderungen an öffentliche Unternehmen) überfrachten. Die Anspruchshaltung gegenüber dem instrumentalen Einsatz öffentlicher Unternehmen würde sich mäßigen, wenn ihre Angebotspolitik sich

60) Vgl. Lüder/Küpper (1979), insbesondere S. 256-258; *Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft* (1984), S. 61 f.

61) Zur Gegenüberstellung von handlungs- und ergebnisorientierter Steuerung vgl. auch Friedrich (1977), S. 126 f. sowie Witte/Hauschildt (1966), S. 44 (Unterscheidung zwischen Leistungsmerkmalen und Leistungsprozeß).

stärker an den Marktpräferenzen ausrichten könnte. Dazu wäre eine differenzierte Tarifpolitik und in manchen Fällen eine entsprechende Korrektur der Eigentumsrechte notwendig. Eine weitere Förderung der sich seit einigen Jahren abzeichnenden Tendenz zu privatrechtlichen Unternehmensformen könnte diese Orientierung unterstützen.

- 2) Neben den ordnungspolitisch bestimmten Anreizmechanismen müssen institutionelle Verfahrensweisen gefunden werden, die den Planungs- und Entscheidungsprozeß transparenter machen, indem sie zur Offenlegung und zur mittelfristigen Orientierung der Leistungskonzeption beitragen. Daß die kurzfristige Haushaltsplanung dazu nicht ausreicht, wurde bereits angedeutet und ist auch für den Bereich der verwaltungsinternen Aufgabenplanung längst bekannt (vgl. *Senf*, 1977, S. 372 f.). Leider hat auch die Einführung der mittelfristigen Finanzplanung die Hoffnungen auf eine stärkere konzeptionelle Orientierung der Politik nicht erfüllt (vgl. *Wille*, 1976/77). Wenn aber die politischen Träger das Rationalitätsniveau ihrer Planung niedriger ansetzen, werden die öffentlichen Unternehmen Mühe haben, sich von diesem Einfluß zu befreien. Es nützt dann auch wenig, wenn sie selbst zu einer an die mehrjährige Finanzplanung angelehnten mittelfristigen Unternehmensplanung verpflichtet werden.⁶²⁾ Da die staatliche Finanzplanung nur das kurzfristige Denken in Ausgabenplafonds in die Zukunft extrapoliert und ihre Verbindlichkeit zudem rein politischer Natur ist, eignet sie sich in ihrer derzeit praktizierten Form nicht für eine mittelfristige und programmorientierte Abstimmung der Beziehungen zwischen öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Haushalten. Schließlich berücksichtigt sie auch nicht genügend die Integration des Leistungsträgers, d.h. der öffentlichen Unternehmen, in den Planungsprozeß.

Gerade der letzte Gesichtspunkt wird meiner Auffassung nach in adäquater Weise durch den Vorschlag von *Budäus* erfaßt, als Nahtstelle zwischen dem Management öffentlicher Unternehmen und dem politisch-administrativen System ein Steuerungssystem ("öffentliches Controlling") einzuführen, mit dessen Hilfe "der Prozeß der Zielplanung und der Operationalisierung der Ziele in öffentlichen Unternehmen als wechselseitiger Informations- und Entscheidungsprozeß zwischen öffentlichen Unternehmen und politischen Entscheidungsträgern gestaltet wer-

62) Vgl. *Bolsenkötter* (1980), S. 93-96; *Knauss* (1980), S. 40 f.

den (soll)" (*Budäus*, 1984, S. 157). Auf der Basis eines unternehmensbezogenen Informations- und Rechnungswesens, das um eine an den politischen Zielen ausgerichtete mehrjährige Programm-, Investitions- und Finanzplanung erweitert wird, soll ein Planungsausschuß, an dem sowohl die politischen Träger als auch das jeweilige Unternehmen beteiligt sind, die Leistungskonzeption des öffentlichen Unternehmens operationalisieren, steuern und kontrollieren.⁶³⁾

Diese für die öffentlichen Unternehmen an sich tragfähige Konzeption ist im Hinblick auf die budgetäre Prioritätensetzung und mittelfristige Orientierung ergänzungsbedürftig. Eine programmorientierte Planung in Regierung und Verwaltung wird schon zu lange und mit mäßigem Erfolg gefordert. Sie geht wohl - zumindest in ihrer umfassenden Form - über das Leistungsvermögen der Planungsträger hinaus. Als Minimum wäre daher zu fordern, daß sich der Planungsausschuß um die Erstellung einer gemeinwirtschaftlichen Erfolgsrechnung bemüht, die in eine (auch mittelfristig konzipierte) Planungsgrundlage umgewandelt werden kann und dadurch als Entscheidungsgrundlage für die mehrjährige Finanzplanung und die kurzfristige Haushaltsplanung dienen kann. Der "Verzicht auf eine auf das Budgetrecht der Legislative ausgerichtete Lösung" (*Budäus*, 1984, S. 162) erscheint mir weder sinnvoll noch notwendig. Um die Transparenz und die Bindungswirkung einer mittelfristigen Konzeption zu erhöhen, sollten die politischen Entscheidungsträger ihren öffentlichen Unternehmen eine (auch rechtlich) weitgehende Autonomie gewähren, andererseits aber die Durchführung des öffentlichen Auftrags in Form von mittelfristigen "Programmverträgen" statuieren.

Solche Programmverträge ("contrats de programme") existieren in Frankreich bereits seit über 15 Jahren.⁶⁴⁾ Sie sind gekennzeichnet durch:

- einen Zeithorizont von vier bis fünf Jahren;⁶⁵⁾

63) Vgl. zu den Einzelheiten *Budäus* (1984), Abschnitt V.

64) Vgl. zum folgenden *Kitterer* (1976), S. 70-76; *Villat* (1975): *Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP)* (1984), S. 76 f.

65) Nach den ersten Verträgen Anfang der siebziger Jahre, die nicht in die Haushalts- und Finanzplanung integriert waren, ist die französische Regierung inzwischen (d.h. seit 1983) zum Abschluß sogenannter Planverträge ("contrats de plan") übergegangen, die mit den Orientierungsrichtlinien der Planifikation abgestimmt sind.

- die Festlegung der Maßnahmen für die Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Unternehmen, insbesondere die Verpflichtung des Staates zur Einbringung eines bestimmten Eigenkapitals;
- eine Reduktion der staatlichen Kontrollen und eine vertragliche Gewährung einer größeren Autonomie öffentlicher Unternehmen im Bereich der Tarifpolitik;
- die Quantifizierung
 - a) der technischen, kommerziellen und finanziellen Zielsetzungen, die der Staat und das Unternehmen für den betreffenden Zeitraum festlegen sowie
 - b) der Mittel, die von beiden Seiten zu ihrer Verwirklichung eingesetzt werden.⁶⁶⁾

Die Erfahrungen mit den Programmverträgen zeigen, daß lange verschleppte Probleme, z.B. die unzureichende Eigenkapitalbasis öffentlicher Unternehmen, befriedigender als vorher gelöst werden, daß außerdem eine stärkere konzeptionelle Orientierung sowohl der Unternehmensstrategie als auch der öffentlichen Leistungskonzeption erreicht werden kann, daß schließlich die Beziehungen zwischen öffentlichem Haushalt und öffentlichen Unternehmen in kontinuierlichere und transparentere Bahnen gelenkt werden und daß zugleich die öffentliche Verwaltung eine bessere Einsicht in die unternehmensspezifischen Probleme gewinnt.

66) Art. 18 des Vertrages mit der französischen Eisenbahn enthält die bemerkenswerte Regelung, daß die SNCF zur Erfüllung der staatlichen Auflagen nur verpflichtet ist, wenn die Ausgleichszahlungen berechnet und die entsprechenden Mittel im Einzelplan des zuständigen Ministeriums veranschlagt worden sind.

Anhang

Gemeinwirtschaftliche Ergebnisrechnung im öffentlichen Personennahverkehr

- I. Gemeinwirtschaftliche Leistungen**
 - 1. Leistungen für die Verkehrsinfrastruktur
 - 2. Leistungen für politische Verkehre
 - a) veranlaßt durch den Eigentümer innerhalb der Trägergemeinden
 - b) im Interesse von Dritten, vor allem von Umlandgemeinden
 - 3. Wegebenutzungsentgelt
 - 4. Folgepflichtkosten
 - 5. Unterlassene Rationalisierungsmaßnahmen aus politischen Gründen
 - 6. Unterlassene Tarifierhöhungen
 - 7. Politische Fahrpreisvergünstigungen

- II. Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen**
 - 1. Abgeltung nach § 45 a PBefG
 - 2. Sonstige Abgeltungszahlungen

- III. Ergebnis der gemeinwirtschaftlichen Rechnung (II · I)**

- IV. Ergebnis der erwerbswirtschaftlichen Rechnung**

- V. Gesamtergebnis des Wirtschaftens (III + IV)**

Quelle: VÖV-Ausschuß für Betriebswirtschaft (1980), S. 238.

Literaturverzeichnis

- (1) Beuck, Heinz und Diederich, Wilhelm (1980),
Artikel "Öffentliche Produktion I: Volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Probleme", in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 5, Stuttgart u.a.O., S. 431-457.
- (2) Blankart, Charles B. (1980),
Ökonomie der öffentlichen Unternehmen, Eine institutionelle Analyse der Staatswirtschaft, München.
- (3) Blankart, Charles B., Pommerehne, Werner W. und Schneider, Friedrich (1984),
Warum nicht reprivatisieren? in: Manfred Neumann (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 140, Berlin, S. 221-246.
- (4) Bös, Dieter (1980),
Öffentliche Unternehmungen, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. von Fritz Neumark unter Mitwirkung von Norbert Anel und Heinz Halter, 3. Aufl., Bd. II, Tübingen, S. 3-60.
- (5) Bolsenkötter, Heinz (1980),
Überwachung bei kommunalen Unternehmen, in: Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Bd. 1, Baden-Baden, S. 89-115.
- (6) Boyer, Kenneth und Müller, Jürgen (1984),
Mehr ökonomische Prinzipien bei der Regulierung der Deutschen Bundesbahn, in: Manfred Neumann (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 140, Berlin, S. 265-281.
- (7) Budäus, Dietrich (1984),
Controlling als Ansatz zur Operationalisierung der Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 7, Heft 2, S. 143-162.
- (8) Eckert, Karlheinz (1980),
Kontrolle öffentlicher Unternehmen der Länder - Lösungssätze -, in: Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Bd. 1, Baden-Baden, S. 69-88.
- (9) Eichhorn, Peter (1980),
Artikel "Öffentliche Betriebe, Organisation der", in: Handwörterbuch der Organisation (HWO), 2. Aufl., Stuttgart, Sp. 1395-1407.
- (10) Eichhorn, Peter und Münch, Paul (Hrsg.) (1983),
Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel, Baden-Baden.
- (11) Eichhorn, Peter und Noll, Werner (1983),
Öffentliche Aufgaben im Wandel, in: Peter Eichhorn und Paul Münch (Hrsg.): Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel, Baden-Baden.

- (12) Eiermann, Rudolf (1965),
Die Berechnung und Abgeltung einseitiger Belastungen der Eisenbahnen (sogenannte Normalisierung der Konten), in: Die Bundesbahn, 39, S. 397-405.
- (13) Eiermann, Rudolf (1985),
Verpflichtungen im Sinne des öffentlichen Dienstes im Verkehr, in: Europäischer Zentralverband für öffentliche Wirtschaft (CEEP), Deutsche Sektion: Die Rolle der Europäischen Wirtschaft bei der Erneuerung der Wirtschaftskraft Europas, Berlin, S. 89-90.
- (14) Emmerich, Volker (1977),
Entziehen sich öffentliche Unternehmen der bürgerlichen Kontrolle, in: Peter Eichhorn (Hrsg.): Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, Berlin, S. 88-100.
- (15) Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) (1984),
Die öffentliche Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, CEEP-Jahrbuch 1984, Brüssel und Berlin.
- (16) Eynern, Gert von und Himmelmann, Gerhard (1982),
Soziologische Aspekte der Kontrolle öffentlicher Unternehmen, in: Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Bd. 2, Baden-Baden, S. 79-91.
- (17) Die Finanzentwicklung der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost seit 1980, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 35 (1983), S. 46-57.
- (18) Flieger, Hermann (1983),
Die gemeinwirtschaftliche Ergebnisrechnung (VÖV) im Vergleich mit anderen Formen der Rechnungslegung, in: Der Nahverkehr, Heft 1, S. 32-39.
- (19) Friedrich, Peter (1977),
Die Operationalisierung der Unternehmensziele, in: Peter Eichhorn (Hrsg.): Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, Berlin, S. 107-127.
- (20) Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn, Geschäftsjahr 1981-1984.
- (21) Hamm, Walter (1984),
Sind öffentliche Unternehmen ein entbehrliches Instrument staatlicher Politik, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.): Öffentliche Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft heute, Baden-Baden, S. 33-44.
- (22) Himmelmann, Gerhard (1983),
Selbstverwaltung durch und in öffentlichen Unternehmen, in: Albert von Mutius (Hrsg.): Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Heidelberg, S. 763-776.

- (23) Jochimsen, Reimut (1982),
Die Rolle des Staates und der Gemeinwirtschaft als Unternehmensträger,
in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.):
Entstaatlichung, Verstaatlichung, Status quo - Europa wohin?, Baden-Baden,
S. 11-28.
- (24) Kitterer, Wolfgang (1976),
Das moderne Budget. Eine vergleichende Analyse der zentralen Staats-
haushalte Frankreichs und der BRD, Frankfurt am Main und Bern.
- (25) Kitterer, Wolfgang (1980),
Politische Ökonomie und institutionelle Ordnung der öffentlichen Finanz-
wirtschaft, in: Public Finance/Finances Publiques, 35, S. 135-154.
- (26) Knauss, Fritz (1980),
Zur Kontrolle der Beteiligungen der Bundesrepublik Deutschland und ih-
rer Sondervermögen, in: Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Bd. 1, Ba-
den-Baden, S. 33-67.
- (27) Konow, Karl-Otto (1972),
Die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten, Zum Ausgleichsanspruch
öffentlicher Unternehmen gegen den Staat, in: Die öffentliche Wirtschaft,
21, S. 25-27.
- (28) Kropff, Bruno (1977),
Politische und administrative Einflußnahme auf Unternehmen des indu-
striellen Bundesvermögens, in: Peter Eichhorn (Hrsg.): Auftrag und Füh-
rung öffentlicher Unternehmen, Berlin, S. 79-87.
- (29) Leetz, Wolf (1984),
Das öffentliche Interesse als Sonde, in: Gesellschaft für öffentliche Wirt-
schaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.): Öffentliche Unternehmen in der so-
zialen Marktwirtschaft heute, Baden-Baden, S. 73-76.
- (30) Lenel, Hans Otto (1982),
Zur derzeitigen Situation und Politik der Deutschen Bundesbahn, in: Ordo,
33, S. 201-239.
- (31) Littmann, Mark (1976),
Stellung der Vorstände, in: Deutsche Sektion der Europäischen Zentrale
für öffentliche Wirtschaft (CEEP) (Hrsg.): Gegenwärtige Probleme der
öffentlichen Unternehmen der Europäischen Gemeinschaft, VII. Kongreß
CEEP vom 16.-19. Juni 1975 in London, Berlin, S. 99-100.
- (32) Loesch, Achim von (1982),
Zu den Grenzen der Kontrollmöglichkeiten, in: Kontrolle öffentlicher Un-
ternehmen, Bd. 2, Baden-Baden, S. 47-59.
- (33) Lompe, Klaus (1971),
Gesellschaft und Planung. Probleme politischer Planung in der sozialstaat-
lichen Demokratie, Freiburg im Breisgau.

- (34) Ludwig, Wolfgang (1984),
Das System der kommunalen Energieversorgung, in: Günter Püttner (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Aufl., Bd. 5, Berlin u.a.O., S. 241-274.
- (35) Ludwig, Wolfgang und Schauwecker, Heinz (1984),
Strukturen und Probleme der Wasserversorgung, in: Günter Püttner (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Aufl., Bd. 5, Berlin u.a.O., S.275-302.
- (36) Lüder, Klaus und Küpper, Willi (1979),
Möglichkeiten und Probleme der Organisationsentwicklung öffentlicher Verwaltungen, in: Die Betriebswirtschaft, 39, Heft 2, S. 247-259.
- (37) Luhmann, Niklas (1971),
Politische Planung, in: Volker Ronge und Günter Schmiege (Hrsg.): Politische Planung in Theorie und Praxis, München, S. 57-80.
- (38) Mayntz, Renate (1978),
Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg und Karlsruhe.
- (39) Meyer, Wolfgang (1983),
Der Bundesbahnverlust - ein Rechenfehler? Anmerkungen zur Trennungsrechnung der Deutschen Bundesbahn, in: Internationales Verkehrswesen, 35, Nr. 1, S. 19-28.
- (40) Müller, Jürgen und Vogelsang, Ingo (1982),
Ist eine Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung durch Anwendung des Instrumentariums der amerikanischen "Public Utility Regulation" möglich?, in: Charles Beat Blankart und Monika Faber (Hrsg.): Regulierung öffentlicher Unternehmen, Königstein/Ts., S. 147-160.
- (41) Münch, Paul (1984),
Prinzipien der Geschäftspolitik kommunaler Unternehmen, in: Günter Püttner (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Aufl., Bd. 5, Berlin u.a.O., S. 275-302.
- (42) Mutius, Albert von (1982),
Sinn, Grenzen und Möglichkeiten einer Kontrolle der Erfüllung öffentlicher Aufgaben öffentlicher Unternehmen, in: Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Bd. 2, Baden-Baden, S. 25-46.
- (43) Oeftering, Heinz Maria (1965),
Aktuelle Probleme der Bundesbahn. Die Eisenbahn steht an einem neuen Anfang, in: Die Bundesbahn, 39, S. 489-498.
- (44) Oettle, Karl (1983),
Aufgabenwandel im öffentlichen Personennahverkehr, in: Peter Eichhorn und Paul Münch (Hrsg.): Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel, Baden-Baden, S. 157-182.
- (45) Piduch, Erwin A. (1985),
Bundeshaushaltsrecht, Loseblattkommentar, Stuttgart u.a.O. seit 1970, Stand 1985.

- (46) Pieper, Ernst (1978),
Führungserfahrungen in Bundesministerien und in einem Industrieunternehmen des Bundes, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 1, Heft 2, S. 40-49.
- (47) Potthoff, Erich (1980),
Die Überwachung öffentlicher Unternehmen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft in betriebswirtschaftlich organisatorischer und soziologischer Sicht, in: Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Bd. 1, Baden-Baden, S. 125-135.
- (48) Püttner, Günter (1983),
Öffentliche Unternehmen als Instrument staatlicher Politik, in: Die öffentliche Verwaltung, 36, Heft 17, S. 697-704.
- (49) Rahmeyer, Fritz (1974),
Pluralismus und rationale Wirtschaftspolitik, Stuttgart u.a.O.
- (50) Ring, Ulrich (1984),
Die Aussagefähigkeit budgetärer Ausgabenschwerpunkte - ein Überblick, in: Eberhard Wille (Hrsg.): Konzeptionelle Probleme öffentlicher Planung, Frankfurt am Main u.a.O., S. 21-84.
- (51) Ritschl, Hans (1959),
Artikel "Unternehmung, öffentliche", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Bd. 10, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, S. 506-518.
- (52) Ruchti, Erwin (1973),
Problematische Abgeltung der Eisenbahnen, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 28, S. 127-146.
- (53) Ruscheweyh, Walter (1980),
Das "Defizit" der Deutschen Bundesbahn, in: Die Bundesbahn, 54, S. 669-674.
- (54) Senf, Paul (1977),
Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., hrsg. von Fritz Neumark unter Mitwirkung von Norbert Ansel und Heinz Haller, Bd. I., Tübingen 1977, S. 371-425.
- (55) Thiemeyer, Theo (1977),
Öffentliche Defizitunternehmen und Abgeltungsansprüche, in: Peter Eichhorn (Hrsg.): Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, Berlin, S. 144-152.
- (56) Thiemeyer, Theo (1984),
Öffentliche Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft heute, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.): Öffentliche Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft heute, Baden-Baden, S. 15-32.

- (57) Tietmeyer, Hans (1984),
Mut zum Neubeginn - Neukonzeption der Beteiligungspolitik des Bundes,
in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.):
Öffentliche Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft heute, Baden-
Baden, S. 61-76.
- (58) Transfer-Enquête-Kommission (1981),
Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sach-
verständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Trans-
fereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte
(Transfer-Enquête-Kommission), Stuttgart.
- (59) Vaerst, Wolfgang (1972),
Die Stellung der Bundesbahn in der Verkehrspolitik des Bundes, in: Die
Bundesbahn, 46, S. 661-64.
- (60) Villat, Guy (1975),
"Programmverträge" in Frankreich, in: Deutsche Sektion der Europäi-
schen Zentrale für öffentliche Wirtschaft (CEEP) (Hrsg.): Gegenwärtige
Probleme der öffentlichen Unternehmen der Europäischen Gemeinschaft,
VII. Kongreß CEEP vom 16.-19. Juni 1975 in London, Berlin, S. 132-134.
- (61) VÖV-Ausschuß für Betriebswirtschaft (1980),
Empfehlung zur Ermittlung gemeinwirtschaftlicher Leistungen öffentli-
cher Personennahverkehrsunternehmen, in: Verkehr und Technik, Heft 6,
S. 233-238 (mit einem Vorwort von Hermann Flieger).
- (62) Wildavsky, Aaron (1979),
The Politics of the Budgetary Process, 3. Aufl., Boston und Toronto.
- (63) Wille, Eberhard (1970),
Planung und Information, Berlin.
- (64) Wille, Eberhard (1976/77),
Finanzplanung am Scheideweg: Resignation oder Neubesinnung? in: Fi-
nanzarchiv, N.F., Bd. 35, S. 66-99.
- (65) Wille, Eberhard (1977),
Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: Handbuch der Finanzwissen-
schaft, 3. Aufl., hrsg. von Fritz Neumark unter Mitwirkung von Norbert
Andel und Heinz Haller, Bd. I, Tübingen, S. 427-474.
- (66) Wille, Eberhard (1980),
Artikel "Öffentlicher Haushalt IV: Finanz- und Aufgabenplanung", in:
Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 5, Stuttgart
u.a.O., S. 591-620.
- (67) Wille, Eberhard (1983),
Gesamtwirtschaftliche Allokation zwischen "Markt- und Staatsversagen" -
ein ordnungspolitischer Überblick, in: Eberhard Wille (Hrsg.): Beiträge
zur gesamtwirtschaftlichen Allokation, Frankfurt am Main, Bern und New
York, S. 1-28.

- (68) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1976), Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen. Gutachten, Göttingen, wieder abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 4, Bonn, S. 36-48.
- (69) Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (1984), Gutachten "Zum Problem der Aufgabenverlagerung auf öffentliche Unternehmen", Baden-Baden.
- (70) Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen (1966), Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt, Berlin.
- (71) Wittmann, Walter (1976), Einführung in die Finanzwissenschaft, III. Teil, 2. Aufl., Stuttgart und New York.
- (72) Wittmann, Walter (1978), Der Beitrag der Finanzwissenschaft zum Verständnis öffentlicher Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 1, Heft 2, S. 50-60.

Summary

This paper deals with the theoretical, financial and institutional relations between the public budget and public enterprises.

Since budgetary outlays and receipts should represent the costs of government services difficulties arise from the separation of market oriented activities and policy objectives accomplished through public enterprises. The author discusses the deficiencies of the planning and budgeting procedures and proposes the implementation of an adaptive sequential decision making with the assistance of "public controlling" and "program contracts" between the government and its regulated firms.

Folgelasten und öffentliche Investitionsprogramme

-Zum Einsatz von Folgelastendarstellungen als Planungsinstrument -

von

Gunnar Schwarting

I. Problemstellung

Vor zehn Jahren gab der Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz eine kleine Broschüre mit dem Titel "Folgekosten öffentlicher Investitionen" heraus (Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz 1975). Der Zeitpunkt der Veröffentlichung war gut gewählt; standen doch nahezu alle öffentlichen Haushalte in der Rezession der Jahre 1974/75 vor schwierigen Finanzproblemen. Dazu hatten zwar vielfältige Ursachen, und sicher nicht in erster Linie die Folgekosten früherer Investitionsentscheidungen beigetragen; es erschien jedoch dringend geboten, in Betracht erenger werdender finanzieller Spielräume der öffentlichen Hand die finanziellen Konsequenzen politischen Handelns stärker als bisher ins Kalkül zu ziehen. Diese Forderung galt sicher nicht ausschließlich, aber doch ganz wesentlich für die öffentliche Investitionstätigkeit. "Die Folgekostendiskussion will darauf aufmerksam machen, daß mit der Realisierung einer auf den ersten Blick wünschenswert erscheinenden Investition Folgen verknüpft sind, die vielfach zunächst nicht bedacht werden" (Lang, E., Lenk, R. 1980, S. 34). An dieser finanzwirtschaftlichen Notwendigkeit hat sich, zehn Jahre danach, nichts geändert. "Eine Konsolidierungspolitik, die die öffentlichen Konsumausgaben begrenzen will, muß deshalb auch die Folgekosten öffentlicher Investitionsausgaben selbstkritisch betrachten" (Bundesregierung 1984, S. 13). Dabei konzentriert sich das Interesse naturgemäß auf die kommunalen Haushalte, über die rd. 2/3 aller öffentlichen Investitionen abgewickelt werden.

II. Drei Ansatzpunkte der Folgelastendiskussion

(1) Die Thematik hat in Wissenschaft und Praxis rasch Resonanz gefunden. Die Finanzwissenschaft hat sich dabei zunächst vornehmlich um eine Klärung des in der Tat schillernden Folgekostenbegriffs bemüht. Die Vielzahl der in dem Zusammenhang vorgetragenen Definitionsversuche hat allerdings eher zur Verwirrung beigetragen. "Obwohl die Unterschiede zumeist nur im Grad der Präzisierung liegen, besteht in der Literatur Konsensus darüber, daß der Begriff der Folgekosten nicht eindeutig definiert ist" (Lang, E. 1978, S. 522 f.; vgl. Thöni, E., Smekal, Ch., Lehar, G. 1979, S. 19 ff.; Lang, E., Lenk, R. 1980, S. 11 ff.; Röck, W. 1980, S. 177 ff.; Koschik, P. 1981, S. 275 f.). Mittlerweile dürfte jedoch zumindest insoweit Übereinstimmung festzustellen sein, daß anstelle der *Folgekosten* zweckmäßigerweise die *Folgelasten* von Investitionen betrachtet werden. "Die Folgelasten sind ...als Differenz zwischen den Folgeaufwendungen und den Folgeeinnahmen kommunaler Investitionen zu definieren..." (Littmann, K. 1979, S. 447). Die genaue Abgrenzung der zu berücksichtigenden kamerale und kalkulatorischen Ausgabe- und Einnahmepositionen bleibt jedoch umstritten und vom jeweils verfolgten Untersuchungsziel abhängig. *Die Folgelasten* eines kommunalen Investitionsvorhabens gibt es nicht.

Die Einordnung des Folgelastenskonzepts in die finanzwissenschaftliche Theorie hat im Vergleich zu diesen definitorischen Erwägungen überraschend wenig Aufmerksamkeit gefunden. Dabei wäre es durchaus interessant, die Bezüge zur Nutzen-Kosten-Analyse oder zur mittelfristigen Finanzplanung näher herauszuarbeiten (vgl. Wille, E. 1985, S. 46; Lang, E. 1982, S. 95), zumal die Folgelastendiskussion zu einem Zeitpunkt einsetzt, da die Skepsis gegenüber den anderen Planungssystemen zunimmt.

Parallel zu theoretischen Überlegungen sind verschiedene *empirische Untersuchungen* über Folgekosten resp. Folgelasten ausgewählter Investitionen vorgelegt worden. Basierte die Veröffentlichung des rheinland-pfälzischen Finanzministers noch auf recht groben, wenig zuverlässigen Werten, stehen nunmehr detailliertere und abgesichertere Ergebnisse zur Verfügung. (vgl. Thöni, E., Smekal, Ch., Lehar, G. 1979; Lang, E. 1979, S. 53 ff.). Weite Verbreitung hat eine Studie des IFO-Institutes gefunden, die im Auftrag des Finanzministers des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt wurde (Lenk, R. 1981 a; Lenk, R. 1981 b). Sie prä-

sentiert in bisher umfassendster Weise Umfang und Struktur der finanziellen Folgen typischer kommunaler Investitionsvorhaben. Allerdings zeigen die empirischen Arbeiten selbst bei gleicher Abgrenzung des Folgelastensbegriffs eine beträchtliche Streuung der Ergebnisse für einzelne Investitionsobjekte; Unterschiede in den funktionalen Anforderungen, den Ausstattungsstandards, den Finanzierungsmodalitäten und den Einnahmestrategien im Einzelfall determinieren die Höhe der Folgelasten. Von *einem* Erfahrungswert für die Folgelasten eines spezifischen Investitionsvorhabens kann daher nicht die Rede sein.

(2) Daneben ist in der Literatur verschiedentlich die Frage aufgeworfen worden, inwieweit Folgelasten die kommunale Haushaltsgebarung beeinflussen. Durch die Folgelasten früherer Investitionsentscheidungen werde der finanzielle Spielraum der Gemeinde verringert. "Nach der *Folgelastenhypothese*' verhindern somit die derzeitigen konsumtiven Ausgaben für Personal und Laufenden Sachaufwand, die in einem komplementären Verhältnis zu früheren Sachinvestitionen stehen, heutige Sachinvestitionen" (Wille, E. 1985, S. 47; vgl. Lang, E. 1978, S. 522; Koschik, P. 1981, S. 281 f.; Andrae, C.A.; Thöni, E. 1982, S. 48).

Den langfristigen Rückgang der kommunalen Investitionsquote auf diesen Ursachenzusammenhang zurückführen zu wollen, wäre indessen problematisch. Das kommunale Ausgabeverhalten wird durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt, die den durch Folgelasten vermuteten Verdrängungseffekt häufig überlagern können (vgl. Schwarting, G. 1979). Erwähnt seien neben Bedarfsaspekten in dem Zusammenhang nur konjunkturbedingte Schwankungen im Gewerbesteueraufkommen oder diskretionäre Änderungen des kommunalen Finanzausgleichs. So "...messen die Gemeinden gemäß zweier Befragungen des IFO-Instituts den konsumtiven 'Folgelasten' bei ihrem Investitionsverhalten bzw. bei ihrer Investitionsplanung eine beachtliche Bedeutung zu, die sich allerdings mit einer Verbesserung der konjunkturellen Situation (von 1977 auf 1979) spürbar abschwächte" (Wille, E. 1985, S. 47).

(3) Demgegenüber ist in der Wissenschaft die Frage, ob und in welchem Maße die Gemeinden in der Praxis *Folgelastenuntersuchungen als Planungshilfe* nutzen können und tatsächlich nutzen, von wenigen Ausnahmen abgesehen (vgl. Gornas, J. 1984, S. 43 ff.), nur am Rande erörtert worden. Das überrascht um so mehr, als nicht nur der Anstoß zur Folgelastendiskussion aus der Praxis gekommen ist,

sondern mittlerweile die Städte und Gemeinden die zu erwartenden Folgekosten resp. Folgekosten aller oder zumindest der wichtigeren geplanten Investitionsvorhaben auch ausweisen. Dies geschieht in der Regel entweder im Rahmen separater Bau- und Finanzierungsvorlagen oder im Kontext des mittelfristigen Investitionsprogramms. Folgekostendarstellungen haben damit einen gewichtigen Platz innerhalb der kommunalen Finanzwirtschaft. Sind sie jedoch auch geeignet, den kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozeß nachhaltig zu beeinflussen? Können Folgekostenerwägungen bei der Auswahl von Investitionsvorhaben und bei der Gestaltung kommunaler Investitionsprogramme eine wesentliche Rolle spielen?

Diese Fragen sollen im Mittelpunkt der weiteren Ausführungen stehen. Dabei ist zunächst zu prüfen, ob sich - unter Berücksichtigung der Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts - ein Planungsablauf konstruieren läßt, der zu einem, zumindest nach haushaltswirtschaftlichen Kriterien, optimalen Investitionsprogramm führen kann. Im Anschluß daran ist zu untersuchen, wo Schwachstellen des so gewonnenen Konzeptes liegen. Im Ergebnis sind dann einige Schlußfolgerungen für die kommunale Planungspraxis zu ziehen.

III. Ein optimales Investitionsprogramm?

(1) Das kommunale Haushaltsrecht enthält eine Reihe von Bestimmungen für die Investitionsplanung, die Orientierungshilfen für die Gestaltung des Planungsablaufs bieten können.¹⁾ Es ist allerdings nicht ganz unproblematisch, hieraus ein schlüssiges Planungsmodell zu entwickeln. Die folgende Skizze eines aus dem Haushaltsrecht abgeleiteten Planungsprozesses kommunaler Investitionstätigkeit ist daher mit einigem Vorbehalt zu versehen.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist eine Vielzahl von Investitionsvorhaben, die von der Gemeinde als wünschenswert erachtet werden. Es soll nicht verkannt werden, daß bereits die Feststellung von Investitionswünschen mit manchen Pro-

1) Bezug genommen wird stets auf die Regelungen des kommunalen Haushaltsrechts in Nordrhein-Westfalen.

blemen verknüpft ist; die Frage ist jedoch in diesem Zusammenhang nicht weiter zu verfolgen, das gewünschte Investitionsprogramm ist als vorgegeben anzusehen. Die Aufgabe besteht darin, aus dem gewünschten ein finanzwirtschaftlich optimales Investitionsprogramm zu entwickeln.

§ 10 Abs. 2 GemHVO verpflichtet die Gemeinden, zumindest bei größeren Investitionsvorhaben unter mehreren Möglichkeiten die jeweils wirtschaftlichste zu wählen. Das gewünschte Investitionsprogramm enthielte demnach - abgesehen von kleineren Maßnahmen - bereits für alle Investitionsvorhaben die wirtschaftlichste Lösung. "Indem die kostenwirtschaftlichste Alternative ermittelt und ausgewählt ist, kann man als Planer jedoch noch keineswegs beruhigt vor die Gemeinde treten und für eine positive Entscheidung plädieren. Es ist noch keineswegs gesichert, daß die Produktion des Gutes auch finanziert werden kann" (Lang, E. 1982, S. 96).

(2) Bei der Ausgestaltung des tatsächlichen Investitionsprogramms hat die Gemeinde daher die finanziellen Folgen ins Kalkül zu ziehen. Diese sind zunächst sichtbar zu machen; dementsprechend verlangt § 10 Abs. 3 GemHVO, daß der Veranschlagung von Investitionsausgaben im Haushalt eine Schätzung der anschließend zu erwartenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen ist. Welche Haushaltsbelastungen finanzwirtschaftlich vertretbar sind, ist mittelbar aus § 72 Abs. 2 GO, der die Voraussetzungen für die Genehmigung der Kreditermächtigung durch die Aufsichtsbehörde regelt, abzuleiten (vgl. Schwarting, G. 1982, S. 166 ff.).

Danach ist die Kreditaufnahme nur insoweit zulässig, als dadurch die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht gefährdet wird. Die Gemeinde muß auch nach Abschluß der - kreditfinanzierten - Investitionen in der Lage sein, ihre Aufgaben auf Dauer zu erfüllen.²⁾ Kriterium zur Beurteilung dieses Sachverhalts ist in der Regel die "Freie Spitze", d.h. - grob gesprochen - der Überschuß des Verwaltungshaushalts abzüglich der ordentlichen Tilgungsverpflichtungen (vgl. Schwarting, G. 1982; Gornas, J. 1984, S. 48 ff.). Diese "Freie Spitze" sollte auf je-

2) Die Verknüpfung von Kreditaufnahme und Investitionstätigkeit ergibt sich aus § 72 Abs. 1 GO.

den Fall einen positiven Wert annehmen. Welche Zielgröße eine Gemeinde für die "Freie Spitze" jeweils anstrebt, obliegt ihrer autonomen haushaltspolitischen Entscheidung.

(3) Damit ist der Rahmen gesteckt, innerhalb dessen sich das tatsächliche Investitionsprogramm bewegen kann. Solange die "Freie Spitze" auf Grund der mit der Investitionstätigkeit verknüpften Haushaltsbelastungen die haushaltspolitisch gesetzte Grenze nicht unterschreitet, kann das Investitionsprogramm haushaltswirtschaftlich akzeptiert werden. Verursachen die für wünschenswert erachteten Investitionsvorhaben keine Folgelasten, die diesen Finanzrahmen sprengen, bedarf es keiner weiteren Planungsüberlegungen; das gewünschte Investitionsprogramm kann realisiert werden. Der Fall dürfte jedoch in der Praxis höchst selten anzutreffen sein. Die finanziellen Konsequenzen der Investitionswünsche werden durchweg die finanziellen Möglichkeiten übersteigen, so daß eine Auswahl zu treffen ist, welche Investitionsmaßnahmen in welcher Reihenfolge getätigt werden sollen. In einem ersten Schritt können alle Investitionsprogramme dargestellt werden, deren finanzielle Folgen innerhalb des gesetzten Rahmens bleiben (vgl. Seiler, G. 1976, S. 401 ff.).³⁾ Welches dieser haushaltswirtschaftlich *zulässigen* Investitionsprogramme realisiert wird, wäre dann der politischen Entscheidung überlassen.

(4) In einem weiteren Schritt kann unter diesen zulässigen das fiskalisch bzw. haushaltswirtschaftlich *optimale* Investitionsprogramm ermittelt werden (vgl. Gornas, J. 1984, S. 58 ff.; Papirow, S. 1981, S. 123 ff.). Es wäre dadurch gekennzeichnet, daß entweder bei vorgegebenem Investitionsvolumen die Folgelasten insgesamt am geringsten ausfallen oder bei vorgegebenem Umfang der Folgelasten das größtmögliche Investitionsvolumen realisiert werden kann. Immerhin könnte auf diesem Wege zumindest haushalts- und finanzwirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung getragen werden.

3) In welcher Reihenfolge Investitionsmaßnahmen in ein zulässiges Investitionsprogramm Aufnahme finden, richtet sich u.a. nach der von anderen Faktoren bestimmten Entwicklung des Finanzrahmens. Den Anspruch, mit Folgelastenuntersuchungen Aussagen über Investitionsprioritäten zu treffen, erhebt bereits die Studie des rheinland-pfälzischen Finanzministers (vgl. Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz 1975, S. 12). Nicht berücksichtigt ist bei dieser Darstellung, daß auch die Investitionswünsche im Zeitablauf Veränderungen unterworfen sind.

Damit ist gewiß ein idealtypischer Planungsablauf gezeichnet, der so in der Praxis kaum anzutreffen sein wird (vgl. Sobich, W. 1981). Administrative Probleme, ein vergleichsweise hoher Verwaltungsaufwand, aber auch politische Bedenken verhindern in der Regel die Aufstellung eines konsequent an den fiskalischen Notwendigkeiten orientierten Investitionsprogramms. Der eben skizzierte Planungsprozeß erscheint jedoch auf den ersten Blick durchaus überzeugend, so daß die Frage gestellt werden muß, ob es nicht für alle Gemeinden erstrebenswert wäre, ihre Investitionsplanung diesem Modell anzunähern. Könnten die Gemeinden dann "bessere" Investitionsprogramme erstellen?

Vor allzu hohen Erwartungen soll bereits an dieser Stelle gewarnt werden. Selbst wenn es gelänge, stringent nach diesem Planungskonzept zu arbeiten, verbleiben noch zahlreiche Schwierigkeiten. Sie liegen vor allem im Spannungsverhältnis von Wirtschaftlichkeitsberechnung und Darstellung der Haushaltsbelastungen, in praktischen Problemen von Folgelastenrechnungen sowie in der Durchsetzung folgelastenorientierter Investitionsprioritäten begründet. Im Rahmen dieses Beitrags können nicht alle Probleme umfassend und erschöpfend erörtert werden (vgl. Littmann, K. 1979, S. 451 ff.; Koschik, P. 1981, S. 227 f.). Vielmehr sollen nur einige ausgewählte, in der bisherigen Diskussion womöglich wenig beachtete Aspekte näher beleuchtet werden.

IV. Zu einigen praktischen Problemen des Folgelastenkonzepts

1. Wirtschaftlichkeit oder Haushaltsbelastungen?

(1) Nach dem dargestellten Planungsmodell setzt die an den finanziellen Möglichkeiten orientierte Auswahl von Investitionsvorhaben erst dann ein, wenn für jedes gewünschte Investitionsprojekt die jeweils wirtschaftlichste Lösung ermittelt wurde. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die wirtschaftlichste Lösung immer auch die geringsten Hausbelastungen verursacht (vgl. Lang, E. 1982, S. 95 ff.). Wäre dies nicht der Fall, dann ließe sich ein Investitionsprogramm aufstellen, das geringere Haushaltsbelastungen aufweist als das eben als haushaltswirtschaftlich optimal bezeichnete Programm, indem für einzelne Investitionsvorhaben gerade nicht die wirtschaftlichste Version gewählt würde.

Eine wesentliche Rolle spielen in dem Zusammenhang kalkulatorische Elemente. "Sollen die finanziellen Auswirkungen einer öffentlichen Investition auf die öffentlichen Haushalte oder auf nur einen Haushalt analysiert werden, sind nur die Folgeausgaben abzüglich anfallender Einnahmen ...relevant. In diesem Fall genügt die haushaltswirtschaftliche Betrachtungsweise, die schon seit Jahrzehnten in der öffentlichen Verwaltung vorherrscht... Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer einzelwirtschaftlichen öffentlichen Investition, bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen und bei Wirtschaftlichkeitskontrollen ... müssen betriebswirtschaftliche Kosten- (und Leistungs-)Begriffe zugrunde gelegt werden. In die Folgekosten müssen also auch die kalkulatorischen Kostengrößen eingehen" (Röck, W. 1980, S. 182).

"Kalkulatorische Kosten bilden Abschreibungen und Zinsen. Beide Positionen mögen zwar für gewisse finanzpolitische Entscheidungen der kommunalen Planträger durchaus relevant sein; sie haben aber keinen direkten Einfluß auf die Ausgabenansätze künftiger Haushalte, sie bewirken also keine unmittelbare Inanspruchnahme finanzieller Mittel der Kommune in den folgenden Perioden" (Littmann, K. 1979, S. 448). Eine konsequent nur an den Haushaltsbelastungen orientierte Investitionsplanung könnte daher auf die Berücksichtigung kalkulatorischer Abschreibungen und Zinsen verzichten.⁴⁾ Demgegenüber müßte der tatsächlich von der Gemeinde zu zahlende Schuldendienst für die mit dem Investitionsprogramm verknüpfte Kreditaufnahme erfaßt werden. Eine Zurechnung auf einzelne Investitionsvorhaben ist zwar aufgrund des im kommunalen Haushaltsrechts verankerten Gesamtdeckungsprinzips nicht möglich, die Ausweisung für das gesamte Investitionsprogramm jedoch sinnvoll und notwendig (vgl. Littmann, K. 1979, S. 449; Lang, E. 1978, S. 525).

(2) Schwieriger verhält es sich mit den sogenannten Verwaltungskostenanteilen, die als zunächst kalkulatorische Position zur Abdeckung zusätzlicher Aufwendungen in Querschnittsämtern Eingang in die Wirtschaftlichkeitsberechnungen finden. Haushaltsmäßige Auswirkungen ergeben sich solange nicht, wie diese Ämter noch über Kapazitäten verfügen, die den Mehraufwand abdecken. Erst

4) Etwas anders stellt sich der Sachverhalt für kostenrechnende Einrichtungen dar, für die kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen im Haushaltsplan veranschlagt werden. Allerdings bleibt zu prüfen, ob zumindest für die klassischen Gebührenhaushalte eine Folgelastenermittlung angesichts des Kostendeckungsprinzips überhaupt sinnvoll ist.

wenn gewisse Schwellenwerte überschritten werden, sind personelle und finanzielle Konsequenzen zu ziehen. Ob und inwieweit Verwaltungskostenanteile in einer Darstellung der Haushaltsbelastungen Berücksichtigung finden müssen, ist damit eine Frage der Größenordnung und des Zeithorizonts.

(3) Weitere Probleme ergeben sich aus der Tatsache, daß für viele kommunale Investitionsvorhaben Finanzzuweisungen gewährt werden, die auf die Wirtschaftlichkeit keine Auswirkungen haben, wohl aber die Haushaltsbelastungen entscheidend verändern."Auch wenn man den gesamten Zeitraum des Produktionsprozesses betrachtet, wird die Realisierung minimaler Produktionskosten nicht unbedingt auch ein Minimum in der Belastung der jeweiligen Haushalte ergeben. Die Haushaltsbelastung wird durch Finanzzuweisungen von anderen Gebietskörperschaften reduziert. Wenn dies zu gleichen Anteilen in Bezug auf die Investitions-, Personal- und Vorleistungsausgaben geschieht, entsprechen sich Kosten und Ausgabenstruktur weiterhin. Wenn jedoch die Finanzzuweisungen - und dies ist ja der Normalfall - nur zur Entlastung der Investitionsausgaben beitragen, dann sind Ausgaben- und Produktionskostenstruktur nicht mehr identisch. Das kostenminimale Produktionsverfahren entspricht nicht mehr dem Verfahren, das ein Minimum der Haushaltsbelastung ergibt" (Lang, E. 1982, S. 102f.)

(4) Wirtschaftlichkeit und Haushaltsbelastung sind mithin nicht grundsätzlich deckungsgleich. Es ist deshalb zu entscheiden, nach welchem Konzept die Folgelastendarstellung vorgenommen werden soll. Dabei ist zu berücksichtigen, daß finanzwirtschaftliches Handeln auf kommunaler Ebene sich in erster Linie auf tatsächliche Haushaltsbewegungen gründet. Insoweit hätte eine Folgelastendarstellung, die für die Investitionsplanung genutzt werden soll, ausschließlich die Haushaltsbelastungen zu berücksichtigen (vgl. Littmann, K. 1979, S. 447 ff.). Das bedeutet, daß kalkulatorische Positionen - abgesehen von Verwaltungskostenanteilen - grundsätzlich keinen Eingang in die Folgelastendarstellungen fänden. Demgegenüber wären Schuldendienstverpflichtungen sowie Zuweisungen und Zuschüsse Dritter für die Beurteilung der finanziellen Konsequenzen eines Investitionsprogramms von Bedeutung. Im Ergebnis enthielte die Folgelastendarstellung dann eine Übersicht über alle kassenwirksamen Folgen einer Investitionsentscheidung.

Die Auswahl der jeweils wirtschaftlichsten Lösung für ein Investitionsvorhaben tritt damit in den Hintergrund. Zwar sind auch weiterhin für jedes gewünschte Investitionsobjekt mehrere Möglichkeiten zu prüfen. Ausgewählt würde aber jene Lösung, die die geringsten Haushaltsbelastungen verspricht. Der § 10 GemHVO ist insoweit widersprüchlich (vgl. Röck, W. 1980, S. 182) und wäre deshalb zu modifizieren. Es ließe sich jedenfalls nicht vertreten, einerseits nach der wirtschaftlichsten Lösung zu suchen, unabhängig davon jedoch der Investitionsplanung ein anderes, an den Haushaltsbelastungen orientiertes Kalkül zugrunde zu legen.

2. Folgelasten, Finanzplanung und Zeithorizont

(1) Die Auswirkungen der für ein Investitionsprogramm ermittelten Folgelasten auf die kommunale Finanzwirtschaft sind den Entscheidungsträgern in adäquater Form darzustellen. Hierfür bietet sich das Instrument der mittelfristigen Finanzplanung an, zu der die Kommunen gemäß § 70 GO verpflichtet sind (vgl. Meichsner, F., Seeger, R., Steenbock, R. 1974/1985). Um den Einfluß der Folgelasten auf den Finanzstatus der Gemeinde besonders kenntlich zu machen, kann die Finanzplanung zum Vergleich ohne Berücksichtigung des Investitionsprogramms und damit der entsprechenden Folgelasten ausgewiesen werden. Im Ergebnis ließen sich aus Veränderungen der "Freien Spitze" dann die finanziellen Konsequenzen von Investitionsprogrammen im Zeitablauf deutlich ablesen. Zulässige Investitionsprogramme müßten dem Kriterium genügen, daß die "Freie Spitze" den vorgegebenen Grenzwert nicht unterschreitet.

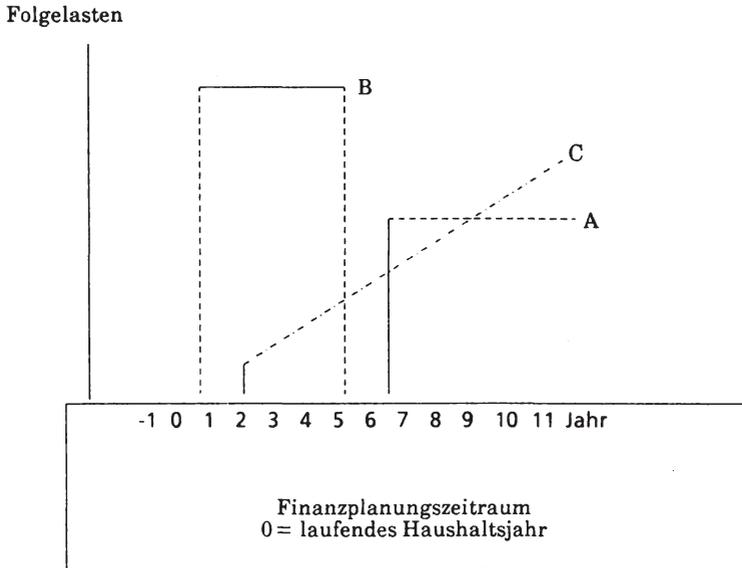
Die Entwicklung der "Freien Spitze" hängt indes von so vielen Faktoren ab, daß es kaum möglich sein wird, eine verlässliche Aussage über ein zulässiges oder gar optimales Investitionsprogramm zu treffen. Allein Schwankungen des Steueraufkommens oder der Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs, seien sie konjunkturell bedingt oder durch gesetzgeberische Eingriffe hervorgerufen, können die Haushaltsslage einer Gemeinde in kurzer Zeit entscheidend verändern. Als Extremfall seien die Gewerbesteuerereinnahmen der Stadt Rüsselsheim genannt; die zwischen 6 Mio. DM im Minimum und knapp 100 Mio. DM im Maximum innerhalb eines 5-Jahres-Zeitraumes schwankten (vgl. Littmann, K. 1983, S. 180).

Ein Investitionsprogramm, das in einem Jahr als zulässig bezeichnet wird, kann sich mithin im folgenden Jahr bereits als wirtschaftlich nicht tragbar erweisen; es dürfte infolgedessen nicht realisiert werden. Damit werden hohe Anforderungen an die Prognosequalität der Finanzplanung gestellt. Gerade auf kommunaler Ebene ist jedoch - trotz der Bekanntgabe von Orientierungsdaten - auf Grund örtlicher Besonderheiten eine treffsichere Prognose der Haushaltentwicklung außerordentlich schwierig (vgl. Wille, E. 1980, S. 603 ff.; Schmitz, H.G. 1981). Angesichts derartiger Unwägbarkeiten können die Folgelasten in den Augen der Entscheidungsträger fast schon zur *quantité négligeable* schrumpfen.

(2) Ein weiteres Problem ergibt sich aus dem begrenzten Zeithorizont der Finanzplanung. Der Prognosezeitraum des Finanzplanes umfaßt lediglich drei Jahre. Die Folgelasten von Investitionen, die im laufenden Haushaltsjahr begonnen werden sollen und damit überhaupt noch zur Disposition stehen, schlagen sich oft erst mit einiger Verzögerung im Haushalt nieder. Ein entsprechender Fall ist in Abbildung 1 dargestellt (A). Zu dem Zeitpunkt, da die Folgelasten erstmals in der Finanzplanung sichtbar werden, ist das Investitionsvorhaben jedoch soweit fortgeschritten, daß eine Korrektur der Entscheidung nicht mehr möglich ist. Im Zeitpunkt der Entscheidung für das Investitionsvorhaben würde die Finanzplanung ein unzutreffendes Bild vermitteln und damit zu einem haushaltswirtschaftlichen falschen Investitionsprogramm führen (vgl. Lang, E. 1978, S. 526).

Darüber hinaus sind mögliche Folgeinvestitionen zu berücksichtigen, die ebenfalls erst außerhalb des Finanzplanungszeitraums anfallen. So "...stellen später notwendig werdende zusätzliche Investitionen ebenfalls Folgeaufwendungen dar, ...z.B. die Errichtung einer Turnhalle im Anschluß an einen Schulneubau oder die Installation von Ampelanlagen nach dem Ausbau des Straßennetzes" (Littmann, K. 1979, S. 448). Neben der jährlichen Belastung spielt auch der Zeitraum, für den Folgelasten zu tragen sind, eine erhebliche Rolle. Es ist unmittelbar einsichtig, daß selbst hohe Folgelasten tragbarer erscheinen, wenn sie nur für kurze Zeit anfallen (B), während auch zunächst geringe Folgelasten, die mit steigender Tendenz auf Dauer zu tragen sind (C), einer eingehenden Prüfung bedürften. Dies ist in erster Linie eine Frage der Lebensdauer des jeweiligen Investitionsobjektes (vgl. Lang, E. 1978, S. 526; Lenk, R. 1981a, S. 20 ff.) In dem Zusammenhang ist auch die Frage von Ersatzinvestitionen aufzuwerfen. Endet die Nutzung eines Investitionsobjektes vor Ablauf der physischen Lebensdauer, kann auf eine Ersatz-

Abbildung 1
Folgelasten und Finanzplanung



investition verzichtet werden. Dies wird - angesichts der demographischen Entwicklung - derzeit bei manchen Schul- und Jugendeinrichtungen unterstellt werden können. Vorausgesetzt wird dabei, daß diese Objekte nicht anschließend anderen öffentlichen Nutzungen zugeführt werden.

Bleibt das Nutzungsbedürfnis jedoch auch nach Ende der physischen Lebensdauer bestehen, muß eine Ersatzinvestition ins Kalkül gezogen werden. Hierbei wird man zwischen unabweisbaren (z.B. Feuerwehr) und ins politische Ermessen gestellten (z.B. Theater) Investitionen zu unterscheiden haben (vgl. Röck, W.

1980, S. 180). Grundsätzlich müßten die Folgelasten jener Investitionsobjekte, die in ferner Zukunft erneute Investitionsausgaben erforderlich machen, höher zu gewichten sein, als die Folgelasten jener Investitionsvorhaben, für die ein Ersatz nicht unbedingt notwendig sein wird.

Angesichts des sehr weiten Zeithorizontes, der damit angesprochen wird, dürften die Aussagen jedoch spekulativ bleiben. So wünschenswert die Berücksichtigung der Frage von Ersatzinvestitionen wäre, eine Einbeziehung in die Folgelastendarstellung wäre kaum zu empfehlen, zumal damit vermieden wird, "...daß sich in der Praxis ein gewisser Entscheidungsautomatismus für die Durchführung von Ersatzinvestitionen etabliert, indem die Ausgaben in die Reihe der fixierten Ausgabenkategorien gestellt oder zumindest in ihre Nähe gerückt werden" (Lang, E. 1978, S. 524).

(3) Im Rahmen der Finanzplanung sind die Aussagemöglichkeiten einer Folgelastendarstellung nur unzulänglich. Dies liegt zum einen an der Vielzahl von Faktoren, die das Ergebnis der Finanzplanung beeinflussen und eine verlässliche Prognose verhindern. Da die Prognosemöglichkeiten nicht zu verbessern sind, wird - zur Vermeidung haushaltswirtschaftlicher Risiken - der Grenzwert für die "Freie Spitze", der den Folgelastenrahmen von Investitionsprogrammen absteckt, mit einer Sicherheitsmarge zu versehen sein. Überdies könnten die Folgelasten z.B. nicht nur zur "Freien Spitze" sondern auch zu anderen Größen in Beziehung gesetzt werden, um Schwankungen, denen die "Freie Spitze" auf Grund anderer Faktoren als der Folgelasten unterliegt, zu berücksichtigen. Es wäre durchaus zu prüfen, ob nicht die Relation der Folgelasten zu bestimmten, weitgehend kontinuierlichen Einnahmen einen Aussagewert für die Entscheidungsträger aufwiese. Hierfür würden sich z.B. die Einnahmen aus der Grundsteuer und - wenn auch mit gewissem Vorbehalt - aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer anbieten. Dieser Indikator würde anzeigen, in welchem Umfang dauerhafte Einnahmen durch Investitionsentscheidungen und deren Folgelasten absorbiert werden.

Zum anderen bleibt der Planungshorizont der Finanzplanung auf drei Jahre beschränkt. Deshalb sollten auch die insgesamt über die Nutzungsdauer einer Investition hinweg anfallenden Folgelasten dargestellt werden, um somit ein zusätzliches Entscheidungskriterium zu gewinnen. In die kommunale Planungspraxis

haben derartige Verfahren jedoch bislang, nicht zuletzt auf Grund des beträchtlichen Verwaltungsaufwandes, keinen Eingang gefunden.

3. Folgelasten und Zuschußgewährung

Im Rahmen des hier diskutierten Planungskonzepts richtet sich nicht nur die Auswahl, sondern auch die Reihenfolge, in der Investitionsvorhaben abgewickelt werden, ausschließlich nach den finanziellen Gegebenheiten. Dazu zählen auch die Zuweisungen und Zuschüsse übergeordneter Gebietskörperschaften, die zunächst als erwartete Einnahmen Eingang in die Folgelastendarstellung finden. Ob und zu welchem Zeitpunkt ein bestimmtes Investitionsvorhaben aber tatsächlich durchgeführt wird, hängt von der endgültigen Bewilligung, oder genauer, von der Auszahlung durch den Zuschußgeber ab. Da die Folgelastenrechnung u.a. auf der Berücksichtigung von Zuschußmitteln beruht, kann das Investitionsvorhaben vor Auszahlung der Zuschüsse nicht realisiert werden. Mithin entscheidet vielfach der Zuschußgeber über die Abwicklung von Investitionsprogrammen. So ist z.B. nicht auszuschließen, daß ein auf Grund hoher Folgelasten in der Priorität zurückgestuftes Investitionsvorhaben durch die Bewilligung eines Zuschusses vorgezogen wird, während andererseits Investitionsprojekte mit geringen Folgelasten zurückstehen müssen, weil erwartete Zuschüsse nicht oder später fließen.

Sofern der Zuschußgeber die Folgelasten von Investitionsvorhaben nicht in sein Kalkül einbezieht, sondern nach anderen Gesichtspunkten entscheidet (politische Programmatik, sachliche Dringlichkeit, Haushaltslage des Zuschußgebers, Haushaltslage des Zuschußempfängers), ist für die einzelne Gemeinde die Aufstellung einer an den Folgelasten orientierten Prioritätenfolge von Investitionen wenig zweckmäßig. Da ein beachtlicher Teil der kommunalen Investitionsvorhaben in unterschiedlichem Maß durch Zuweisungen und Zuschüsse gefördert wird, setzt letztlich der Zuschußgeber die Investitionsprioritäten. Folgelastenerwägungen können daher allenfalls für die Auswahl der in ein Investitionsprogramm aufzunehmenden Vorhaben eine Rolle spielen.

Allerdings hat die Bundesregierung kürzlich in einer Antwort auf eine Große Anfrage zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise erkennen lassen, daß sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit künftig bei der Gewährung von Zuweisungen und Zuschüssen verstärkt auf Folgelasten zu achten gedenke. "Verschiebungen der

Bedarfsstruktur und Folgelastenproblematik haben die Rahmenbedingungen kommunaler Investitionstätigkeit deutlich verändert. Strukturverbessernde, wirtschaftsnahe Investitionen und Investitionen im Umweltschutz, deren Folgekosten weitgehend über Gebühren refinanziert werden können, erhalten künftig besonderes Gewicht. Die Bundesregierung wird deshalb im Rahmen ihrer finanzverfassungsrechtlichen Möglichkeiten, den Ländern auf der Grundlage des Art. 104a Abs. 4 GG Finanzhilfen unter anderem für bedeutsame Investitionen der Gemeinden zu gewähren, prüfen, wie die bestehenden Gemeinschaftsfinanzierungen klarer strukturiert werden können, um damit auch zu einer finanziell effektiveren Aufgabenerfüllung beizutragen" (Bundesregierung 1984, S. 14).

Es wäre zu begrüßen, wenn damit das Signal für eine, *auch* an den Folgelasten orientierte Zuschußgewährung gegeben wäre. Entscheidend ist hierfür jedoch die Haltung der Bundesländer, aus deren Haushalten die Zuweisungen und Zuschüsse an die Gemeinden fast ausschließlich gezahlt werden. Es erscheint allerdings zweifelhaft, ob die Länder diesen Weg, der die Preisgabe eines Stücks autonomer Landespolitik bedeuten würde, gehen werden.

4. Folgelasten als Kriterium für Investitionsprioritäten?

(1) Das fiskalisch optimale Investitionsprogramm, das sich primär an haushaltswirtschaftlichen Aspekten orientiert, zeichnet sich gerade dadurch aus, daß es im Vergleich zu anderen Investitionsprogrammen die geringsten Haushaltsbelastungen ausweist. Das kann zu durchaus problematischen Ergebnissen führen: "Allein das Nichtinvestieren würde zu wesentlichen Folgekosteneinsparungen führen..., damit wird wohl über das Ziel hinausgeschossen" (v. Gartzen, G. 1979, S. 13). Für das hier diskutierte Planungskonzept war deshalb unterstellt worden, daß der Umfang des Investitionsprogramms, sei es direkt, sei es indirekt über das Folgelastenvolumen exogen vorgegeben sei. Die Planung beschränkte sich demzufolge auf die Struktur des Investitionsprogramms. Hierfür war der Kreis der gewünschten Investitionsvorhaben gleichfalls vorgegeben; die Auswahl der tatsächlich realisierten Investitionsmaßnahmen richtete sich ausschließlich nach der Höhe der Folgelasten. Damit allerdings wäre eine recht einseitige Investitionsstruktur vorprogrammiert. Das Schwergewicht der Investitionstätigkeit

läge vor allem in den Bereichen Straßenbau und Kanalisation.⁵⁾

„Analysen, die auch nur implizit die Schlußfolgerung zulassen, daß man auf öffentliche Aufgaben mit hohen Folgeausgaben zugunsten von Aufgaben mit möglichst niedrigen Folgeausgaben verzichten sollte, müssen entschieden zurückgewiesen werden“ (Lang, E. 1982, S. 103). Nutzen- bzw. Bedarfsaspekte können nicht außer acht gelassen werden; das Investitionskalkül ist auf eine breitere Grundlage zu stellen (vgl. Seiler, G. 1976, S. 409 ff., Lang, E. 1982, S. 94). Allerdings sind Kosten-Nutzen-Analysen, die Grundlage für eine umfassendere, ökonomisch rationale Investitionsplanung wären, mit so vielfältigen Schwierigkeiten behaftet, daß sie - trotz Verankerung im Haushaltsrecht aller Gebietskörperschaften - in die Planungspraxis faktisch keinen Eingang gefunden haben. Ein aussagefähiges Kosten-Nutzen-Kalkül kommunaler Investitionstätigkeit ist nicht zu leisten, so daß dem Nutzen- bzw. Bedarfs Gesichtspunkt auf anderem Wege Rechnung getragen werden muß.

Aus diesen Erwägungen sind Schlußfolgerungen für den Planungsprozeß zu ziehen. Ein allein auf haushaltswirtschaftliche Aspekte ausgerichtetes Investitionsprogramm wird möglicherweise zu ökonomisch unsinnigen Ergebnissen führen. Der Anspruch an den Einfluß von Folgelastenuntersuchungen auf die Investitionsplanung ist dementsprechend zu reduzieren. Es kann daher nicht darum gehen, allein ein haushaltswirtschaftlich optimales Investitionsprogramm zu ermitteln; vielmehr wird die Prüfung sich auf die Frage beschränken müssen, ob ein Investitionsprogramm im Rahmen der vorgegebenen finanziellen Möglichkeiten zulässig ist. Nutzenerwägungen können in dem Zusammenhang nicht angestellt werden. Welches der zulässigen Investitionsprogramme realisiert wird, ist allein dem politischen Entscheidungsprozeß zu überlassen.

(2) Bislang völlig unberücksichtigt geblieben ist die stabilisierungspolitische Dimension kommunaler Investitionstätigkeit. Die langanhaltende Arbeitslosigkeit hat auch auf kommunaler Ebene eine finanzpolitische Neuorientierung bewirkt. Investitionen werden wieder per se als notwendig angesehen, da sie unmittelbar

5) Die Folgelasten im Straßenbau sind auf Grund hoher zweckgebundener Einnahmen (Beiträge, Zuschüsse) gering. Kanalbaumaßnahmen können mittelbar über das Gebührenaufkommen refinanziert werden.

und mittelbar wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung in der Region stärken. Eine grundsätzliche Ausweitung der Investitionshaushalte wird derzeit geradezu gefordert. Die aus den Investitionen resultierenden Folgelasten wären dann der spezifische wirtschafts- und beschäftigungspolitische Beitrag der Gemeinden. Die Sicherung der langfristigen Investitionstätigkeit bleibt in dem Zusammenhang weitgehend außer Betracht (vgl. Schwarting, G. 1983, S. 102 ff.). Es ist abzuwarten, ob damit dauerhaft das Ziel der Haushaltskonsolidierung und die damit verbundenen Folgelastenerwägungen bei kommunalen Investitionsentscheidungen in den Hintergrund gedrängt werden.

V. Fazit

In diesem Beitrag wurde der Versuch unternommen, einige Gedanken über den Einsatz von Folgelastenuntersuchungen im Rahmen der kommunalen Investitionsplanung darzustellen. In Anlehnung an das kommunale Haushaltsrecht war ein Planungsprozeß entwickelt worden, als dessen Ergebnis ein fiskalisch bzw. haushaltswirtschaftlich optimales Investitionsprogramm vorlag. In einem ersten Schritt waren für alle überhaupt gewünschten Investitionsvorhaben jeweils die wirtschaftlichsten Lösungen zu suchen; in einem zweiten Schritt sollte hieraus jenes Investitionsprogramm abgeleitet werden, das - innerhalb eines vorgegebenen finanziellen Rahmens - die geringsten Haushaltsbelastungen aufwies.

Es zeigt sich, daß ein derart stringenter Planungsablauf weder theoretisch begründbar noch praktisch durchführbar ist. Zunächst sind bereits die Kriterien der größtmöglichen Wirtschaftlichkeit und der geringsten Haushaltsbelastung nicht grundsätzlich deckungsgleich. Für den Fall eines Konflikts wurde hier dem Aspekt der Haushaltsbelastungen auf Grund der Erfahrungen in der kommunalen Praxis der Vorrang eingeräumt.

Ein besonderes Problem ist die Einbettung von Folgelastenuntersuchungen in die kommunale Finanzplanung. Folgelastendarstellungen laufen nicht nur Gefahr, im Vergleich zu anderweitig bedingten Haushaltsveränderungen nicht mit der nötigen Aufmerksamkeit verfolgt zu werden; ihre Aussagekraft wird auch ganz erheblich durch den begrenzten Zeithorizont der Finanzplanung eingeschränkt.

Für die Praxis sind daher gewisse zusätzliche Darstellungen, insbesondere hinsichtlich der Zeitdauer der Belastungen zu empfehlen.

Schließlich ist jedoch die Grundsatzfrage aufzuwerfen, ob Folgelastenerwägungen wirklich ein sinnvolles Kriterium zur Auswahl von Investitionsvorhaben darstellen. Zunächst muß auf den ganz erheblichen Einfluß zuschlußbewilligender Stellen verwiesen werden, die zumindest die Reihenfolge der Abwicklung von Investitionsmaßnahmen determinieren. Aber bereits die Auswahl der überhaupt in ein Investitionsprogramm aufzunehmenden Investitionsvorhaben kann nicht ausschließlich haushaltswirtschaftlichem Kalkül überlassen bleiben. Nutzen- und Bedarfsaspekte dürfen nicht aus der Betrachtung ausgeklammert werden. Daher kann lediglich die Vereinbarkeit politischer Entscheidungen über Investitionsprogramme mit den finanziellen Möglichkeiten geprüft werden. Hierfür allerdings liefern Folgelastenuntersuchungen trotz vielfältiger Ermittlungs- und Darstellungsprobleme wesentliche Informationen. Sie stärker als bisher in den Planungs- und Entscheidungsprozeß einzubeziehen, wird eine vordringliche Aufgabe sein. Dabei müssen nicht nur politische und administrative Barrieren überwunden werden; auch das Verständnis der für kommunale Finanzpolitik Verantwortlichen ist vielfach erst noch zu wecken.

Im Ergebnis "...dürfte das Konzept der Folgelasten... einen einfachen, praktikablen Ansatz für die Planung der Investitionen und der Ausgaben über mehrere Jahre bieten... Von nicht geringerer Bedeutung ist jedoch zugleich die Einführung von Normen, die die kommunalen Planträger bei ihren Entscheidungen zumindest anhalten, wenn nicht gar verpflichten, die Folgelasten von Investitionen in ihren Kalkül einzubeziehen... Die Kehrseite der Medaille, die natürlich auch diesem Konzept zu eigen ist, sollte allerdings keinesfalls übersehen werden. Mit den Folgelasten liegt ein Anhaltspunkt, jedoch kein umfassendes Kriterium für kommunale Investitionsentscheidungen vor. Ohne Nutzenerwägungen kann eben kein Urteil über die Zweckmäßigkeit öffentlicher Maßnahmen gefällt werden. Dieser Aspekt der Angelegenheit wird nicht selten vergessen, er könnte geradezu verdrängt werden, wenn der Ausweis von Folgelasten institutionalisiert werden sollte. Die Überschätzung des Konzepts der Folgelasten, z.B. seine Interpretation als 'Grundlage für eine Prioritätenliste von Investitionen' ist gewiß ebenso gefährlich wie die Vernachlässigung des Zusammenhangs bei der aktuellen und bei der mehrjährigen Ausgabeplanung" (Littmann, K. 1979, S. 455 f.).

Literaturverzeichnis

- (1) **Andreae, Clemens A. und Thöni, Erich (1982),**
Folgekosten - Finanzverfassung - Staatsquote, in: Stockinger, Hans-Gerhard (Hrsg.), Folgekosten öffentlicher Investitionen. Eine Last für die Zukunft? München, S. 48-55.
- (2) **Bundesregierung (1984),**
Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise vom 25.04.1984, BT-Drucks. 10/1506.
- (3) **v. Gartzten, Giselbert (1979),**
Die Folgekostenproblematik, in: Folgekosten kommunaler Infrastruktureinrichtungen. Dokumentation des GEWOS-Fachgesprächs am 09.10.1979. GEWOS-Schriftenreihe N.F. Bd. 29, Hamburg, S. 5-13.
- (4) **Gornas, Jürgen (1984),**
Zur Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit in kommunalen Investitions- und Finanzplanungsmodellen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften Jg. 23, S. 43-66.
- (5) **Koschik, Peter (1979),**
Kommunaler Investitionshaushalt und Folgekosten, in: der gemeindehaushalt Jg. 80, S. 170-175.
- (6) **Koschik, Peter (1981),**
Neue Erkenntnisse zum Folgelastenproblem bei Gemeindeinvestitionen, in: Städte- und Gemeinderat 35. Jg., S. 273-283.
- (7) **Lang, Eva (1978),**
Folgekosten öffentlicher Investitionen, in: Wirtschaftsdienst Jg. 58, S. 522-528.
- (8) **Lang, Eva (1979),**
Kommunale Folgeeinrichtungen - ökonomische Analyse der Kosten und ihrer Finanzierung durch Folgekostenverträge, in: Lang, Eva und Ziemer, Edmund, Folgekosten - Kostenbemessung und Gestaltung von Folgekostenverträgen, Stuttgart, München, Hannover, S. 41-70.
- (9) **Lang, Eva (1982),**
Möglichkeiten der Ermittlung und Beschränkung der Folgekosten, in: Stockinger, Hans-Gerhard (Hrsg.), Folgekosten öffentlicher Investitionen. Eine Last für die Zukunft?, München, S. 94-108.
- (10) **Lang, Eva und Lenk, Reinhard (1980),**
Folgelasten öffentlicher Investitionen, in: Der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Der Finanzminister informiert: Heft 12, Düsseldorf.
- (11) **Lenk, Reinhard (1981a),**
Folgelasten kommunaler Investitionen, in: Der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Der Finanzminister informiert: Heft 15, Düsseldorf.

- (12) Lenk, Reinhard (1981b),
Herstellungskosten und Folgelasten öffentlicher Investitionen. Materialband Gemeindeinvestitionen, München.
- (13) Littmann, Konrad (1979),
Über Folgelasten kommunaler Investitionen, in: Bohley, Peter und Tolke-
mitt, Georg (Hrsg.). Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen
Handelns. Heinz Haller zum 65. Geburtstag, Tübingen, S. 445-456.
- (14) Littmann, Konrad (1983),
Ergebnisse und Empfehlungen des Gutachtens des wissenschaftlichen Bei-
rats beim Bundesministerium der Finanzen zur Reform der Gemeindesteu-
ern - Sollte die Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungsteuer ersetzt wer-
den?, in: der gemeindehaushalt Jg. 84, S. 178-184.
- (15) Meichsner, Erhard, Seeger, Richard und Steenbock, Reimer (1974/85),
Kommunale Finanzplanung, Loseblattsammlung, 2. Aufl. 1974, Stand: Ja-
nuar 1985, Köln u.a.O..
- (16) Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (1975),
Folgekosten öffentlicher Investitionen. Informationen zur Finanzpolitik, 2.
Aufl., Bad Ems.
- (17) Papirow, Stefan (1981),
Kommunale Finanzplanung. Ein Optimierungsmodell unter besonderer Be-
rücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Effekte gemeindlicher Investi-
tions- und Finanzierungsmaßnahmen, München.
- (18) Röck, Werner (1980),
Folgeausgaben und Folgekosten öffentlicher Investitionen in: der gemeinde-
haushalt Jg. 81, S. 177-182.
- (19) Schmitz, Hans-Georg (1981),
Finanzplanung unter restriktiven Rahmenbedingungen, Zeitschrift für
Kommunal финанzen 31. Jg., S. 224-230.
- (20) Schwarting, Gunnar (1979),
Kommunale Investitionen, Theoretische und empirische Untersuchungen
der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-
Westfalen 1965-1972, Frankfurt, Bern, Cirencester.
- (21) Schwarting, Gunnar (1982),
Grenzen der Kommunalverschuldung. Was leistet das kommunale Haus-
haltsrecht?, in: Zeitschrift für Kommunal финанzen Jg. 32, S. 82-88.
- (22) Schwarting, Gunnar (1983),
Produktive und unproduktive kommunale Ausgaben?, in: Zeitschrift für
Kommunal финанzen Jg. 33, S. 102-104.
- (23) Seiler, Gerhard (1976),
Computergestützte Planungssysteme bei der Finanz- und Investitionspla-
nung im kommunalen Bereich, in: Noltemeier, Hartmut (Hrsg.), Computer-
gestützte Planungssysteme, Würzburg, Wien, S. 399-416.

- (24) Sobich, Wolfgang (1981).
Finanzwirtschaftliches Planungsverhalten der Kommunen - Dargestellt an
5 Deutschen Großstädten, Frankfurt.
- (25) Thöni, Erich, Smekal, Christian und Lehar, Günther (1979),
Folgekosten öffentlicher Investitionen, Wien.
- (26) Wille, Eberhard (1980),
Art. Öffentlicher Haushalt IV: Finanz- und Ausgabenplanung, in: Hand-
wörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW) Bd. 5, Stuttgart u.a.O., S.
591-620.
- (27) Wille, Eberhard (1985),
Öffentliche Sachausgaben versus öffentliche Personalausgaben, in: Häuser,
Karl (Hrsg.), Produktivitätsentwicklung staatlicher Leistungen, Schriften
des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 145, Berlin, S. 11-122.

Eine empirische Studie zur Folgelasten- problematik kommunaler Investitionen

von

Helmut Seitz

1984 betrug die Sachinvestitionsausgaben der bundesdeutschen Gemeinden ca. 30,5 Mrd. DM; das waren nahezu 11 Mrd. DM weniger als im Jahre 1980. Bei der Diskussion um die Ursachen dieser dramatischen Entwicklung wird an erster Stelle die schwache Konjunktur aufgeführt, welche den Gemeinden bestenfalls real stagnierende Einnahmen beschert, während andererseits viele Ausgaben, insbesondere die Personal- und Sozialausgaben, real weiterhin ansteigen. Daneben führten die Konsolidierungsbemühungen vom Bund und den Ländern in den letzten Jahren zu teilweise erheblichen Kürzungen der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionszwecke an die Gemeinden. Diese wurden in den Jahren 1981 bis 1984 jahresdurchschnittlich um ca. 6 % gekürzt.¹⁾ Neben diesen mehr auf die aktuelle Haushaltslage ausgerichteten Faktoren wird darüber hinaus auch seit einigen Jahren die sogenannte Folgelastenthese als ein Erklärungsbeitrag für den zu beobachtenden langfristigen Rückgang der kommunalen Investitionsquote diskutiert (Siehe z.B.: R. Lenk (1981)).

In dem folgenden Beitrag soll die Relevanz der Folgelastenthese empirisch beleuchtet werden. Hierzu stellen wir im ersten Abschnitt zunächst einmal das Folgelastekonzept kurz dar und erläutern die auf diesem Konzept aufbauende Folgelastenthese. Im zweiten Abschnitt stellen wir ein ökonomisches Modell vor, mit dessen Hilfe der potentielle Einfluß der Folgelasten auf die Investitions- und Finanzierungsentscheidungen der Gemeinden geschätzt werden soll. Anschließend erläutern wir unser methodisches Vorgehen bei der Schätzung des Modells

1) Dies wird insbesondere im jüngsten Gemeindefinanzbericht als Ursache für die starke Investitionszurückhaltung der Gemeinden hervorgehoben. Siehe: H. Karrenberg, E. Münstermann (1985)

und präsentieren und diskutieren die Ergebnisse unserer Schätzungen im vierten Abschnitt.

I. Folgelasten und die Folgelastentese

a) *Zum Begriff der Folgelasten*

Ausgangspunkt der Folgelastenkonzption ist die Frage nach den finanziellen Effekten von Investitionsaktivitäten im Zeitpunkt t auf die Budgets der Folgeperioden. Diese Effekte lassen sich analytisch in zwei Komponenten zerlegen. Zum einen ist die Erstellung und Finanzierung eines Projektes verbunden mit Finanzierungseinnahmen und -ausgaben in Form von Krediteinnahmen, Inneren Darlehen, Rücklagenentnahmen, Investitionszuschüssen von übergeordneten Gebietskörperschaften und Beiträgen Privater auf der Einnahmenseite und der eigentlichen Investitionsausgabe, Zins- und Tilgungszahlungen und Rücklagenzuführungen auf der Ausgabenseite. Diese Beträge sind lediglich dafür bestimmt, die Anschaffung und Finanzierung von Investitionsobjekten sicherzustellen.

Die zweite Komponente hingegen erfaßt die finanziellen Wirkungen, die sich aus dem Betrieb bzw. der Nutzung des öffentlichen Investitionsgutes ergeben. Hierzu rechnen sowohl die Ausgaben für Personal und laufenden Sachaufwand, welche zur Gewährleistung der Betriebsbereitschaft der betreffenden Einrichtung erforderlich sind, als auch Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, welche auf Grund der Projektnutzung von übergeordneten Gebietskörperschaften gewährt werden, sowie Beiträge und Gebühren Privater auf der Einnahmenseite (Vgl. hierzu J. Gornas (1984), S. 45-47). In der Terminologie von Lenk/Lang (Siehe: R. Lenk/E. Lang (1981), S. 7-11, S. 32-44) entsprechen die beiden Komponenten den Aufwendungen für die Produktionsvorbereitung bzw. den Ausgaben und Einnahmen im Rahmen der Produktion des öffentlichen Gutes.

Den Saldo aus den im Zuge der eigentlichen Projektnutzung entstehenden Ausgaben und Einnahmen bezeichnen wir in Anlehnung an die bereits erwähnte Studie von Lenk/Lang als die Folgelasten eines Investitionsprojektes. Entsprechend bezeichnet die Folgelastenquote den Quotienten aus Folgelasten und Investitionsausgabe.

Im Gegensatz zur Folgekostenkonzeption (Siehe: R. Lenk/E. Lang (1981), S. 18-22, S. 48-66) werden bei den Folgelasten Kosten- und Leistungskomponenten, soweit diese nicht ausgaben- bzw. einnahmegleich sind, nicht in das Kalkül einbezogen. Dies bedeutet, daß insbesondere keine Periodisierung der Ausgaben und Einnahmen vorgenommen wird, sowie die Nichtberücksichtigung kalkulatorischer Abschreibungen und kalkulatorischer Zinsen, da diese keinen Niederschlag in der an dem Prinzip der Kassenrechnung ausgerichteten Budgetrechnung finden. Somit ist die Folgelastkonzeption eindeutig an den Ausgaben und Einnahmen orientiert und reflektiert die aus der Produktion eines öffentlichen Gutes resultierenden Budgetwirkungen, welche im Gegensatz zu den Budgeteffekten der Finanzierungseinnahmen und -ausgaben von permanenter Natur sind (Siehe: R. Lenk/E. Lang (1981), S. 7-11, S. 32-44).

Die auf Kreditfinanzierung eines Investitionsprojektes zurückzuführenden Zinszahlungen sind kein Bestandteil der Folgelasten. Begründet wird dies damit, daß es auf Grund der fehlenden Objektgebundenheit der Kreditaufnahme ein Zurechnungsproblem gibt, und daß darüber hinaus die Kreditfinanzierungsquote stark von der aktuellen Haushaltslage abhängig ist, so daß die Einbeziehung von Zinsausgaben den Folgelastenvergleich selbst zwischen gleichartigen Projekten erschweren würde (Siehe: R. Lenk/E. Lang (1981), S. 36-38).

Zu erwähnen bleibt abschließend, daß Folgelasten keinsfalls ein nur für den öffentlichen Sektor geltendes Phänomen sind. Diese sind vielmehr das Resultat der produktionstechnischen Komplementarität der Faktoren Kapital, Arbeit und Material bei der Produktion eines jeden Gutes. Soweit Folgelasten überhaupt eine "Besonderheit" des öffentlichen Sektors sind, liegt dies darin begründet, daß es hier im Gegensatz zum privaten Sektor keine Garantie dafür gibt, "that a public sector project's social productivity will be reflected in its operating revenues" (P. Heller (1974), S. 251-252).

Positive Folgelasten würden im privaten Sektor zur Produktionseinstellung führen, während andererseits negative Folgelasten, also Gewinne, einen Anreiz für Private darstellen würden, das betreffende Gut privat anzubieten (Vgl. hierzu G. Seiler (1973), S. 35ff). Überwiegend haben kommunale Einrichtungen jedoch positive Folgelasten zur Folge.

b) *Die Folgelastenthese*

Offensichtlich bewirken gegenwärtige Investitionsausgaben über deren Folgelasten eine teilweise Vorherbestimmtheit zukünftiger konsumtiver Ausgaben. Die Folgelastenthese knüpft an die sich aus diesem Prozeß ergebenden Budgetstrukturwirkungen an. Dieser, unseres Wissens erstmals von Koschik (P. Koschik (1978)) formulierte Ansatz argumentiert, daß die *kumulierten* Folgelasten zu einer Verdrängung der gemeindlichen Investitionsausgaben führen. Die Kumulationseffekte entstehen dadurch, daß eine Gemeinde in der Periode t mit den Folgelasten der Periode $t-1$ belastet wird; in der nächsten Periode treten zu den aus der Periode t übernommenen Folgelasten, welche zudem auch noch inflationieren, auch die Folgelasten der in der Periode t getätigten Investitionen hinzu. Die Expansion der Folgelasten wird demnach durch zwei Faktoren bestimmt: Bei anhaltender Investitionsaktivität und positiver Folgelastenquote wird der "Bestand" an Folgelasten real permanent ausgeweitet, daneben bewirken Preissteigerungen dessen nominale Aufblähung.

Da sich sowohl die Einnahmen- als auch Ausgabenkomponenten der Folgelasten ausschließlich im Verwaltungshaushalt (VWHH) niederschlagen, wirken die dynamisch steigenden Folgelasten - unter der realistischen Annahme, daß der durchschnittliche Folgelastensatz positiv ist - c.p. in Richtung einer Verminderung des im VWHH einer Gemeinde erwirtschafteten Überschusses, bzw. der damit eng verknüpften sogenannten "Freien Spitze". Dieser Überschuß, welcher auf der Einnahmenseite des Vermögenshaushaltes (VMHH) gegengebucht wird, ist die wichtigste Eigenfinanzierungsquelle kommunaler Investitionsausgaben, so daß die Folgelasten über diesen Überschuß tendenziell auf eine Einengung des Investitionsfinanzierungsspielraumes einwirken.

In eben diesem Prozeß behauptet die Folgelastenthese einen Erklärungsbeitrag für den zu beobachtenden langfristigen Rückgang der kommunalen Investitionsquote zu erkennen. Dieser Verdrängungsprozeß wird mehr oder weniger losgelöst von der aktuellen schlechten Finanzlage der Gemeinden betrachtet. Stagnierende oder nur schwach steigende Einnahmen bewirken lediglich eine temporäre Beschleunigung des Verdrängungseffektes, welcher sich jedoch auch bei relativ guter Finanzsituation langfristig in einer Verschiebung der Budgetstruktur zuun-

gunsten der investitiven Ausgaben bemerkbar machen würde.²⁾

Investitionsaktivitäten bewirken also über die aus ihnen resultierenden Folgelasten eine partielle dynamische Endogenisierung der Budgetstruktur, so daß das künftige Budgetvolumen und die künftige Budgetstruktur nicht unabhängig von gegenwärtigen und vergangenen Ausgabenaktivitäten zustande kommt. Die Folgelasten fungieren hierbei als intertemporale Spillovers, welche über den Transmissionskanal "Überschuß im VWHH" auf die Eigenfinanzkraft der Gemeinden einwirken und so gegenwärtige und zukünftige Investitionsausgaben negativ miteinander verknüpfen.

II. Ein ökonomisches Modell kommunaler Investitions- und Finanzierungsentscheidungen unter Berücksichtigung der Folgelasten von Investitionen

Im folgenden Abschnitt soll ein ökonomisches Modell vorgestellt werden, mit welchem die empirische Bedeutung des von der Folgelastenthese behaupteten Verdrängungseffektes der Folgelasten auf die kommunalen Investitionsausgaben analysiert werden kann. Das Modell, welches wir hierzu entwickelt haben, kombiniert einen Modellansatz von Gramlich mit einer in der Financial Management Literatur gebräuchlichen Vorgehensweise bei der Modellierung unternehmerischer Investitions- und Finanzierungsentscheidungen.

Als Alternative zu den insbesondere in der theoretisch ausgerichteten finanzwissenschaftlichen Literatur vorherrschenden Modellen, in welchen Budgetstrukturen aus der Optimierung von Präferenzfunktionen abgeleitet werden, entwickelte Gramlich (E. Gramlich (1969)) einen für das empirische Arbeiten geeigneteren Modelltypus, in welchem versucht werden soll, den Budgetierungsprozeß in Ge-

2) Dieser Verdrängungseffekt bzw. die Verschiebung der Budgetstruktur zugunsten der konsumtiven Ausgaben impliziert bestimmte Annahmen respektive Erwartungen bezüglich der Wachstumsrate der Einnahmen. Heller (1974), S. 256, bestimmt in einem ähnlichen Kontext eine Bedingung für das Einnahmenwachstum, welche die Aufrechterhaltung eines bestimmten Investitionsvolumens unter Berücksichtigung der Folgelasten ermöglicht. Man kann auch zeigen, daß unter bestimmten Annahmen trotz der Folgelasten eine langfristig konstante Investitionsquote möglich ist. Siehe: Seitz (1983), S. 42-47

meinden nachzuvollziehen, wobei dieser Ansatz eng an dem weit verbreiteten "normal-expenditure-approach" angelehnt ist. Dieses Konzept impliziert, daß sich bestimmte Einnahmen und Ausgaben nur relativ langsam von einem einmal erreichten Niveau wegbewegen, und dies trifft unseres Erachtens in erheblichem Umfang auf die Budgetpositionen des VWHH zu, so daß sich deren explizite Modellierung und Schätzung für uns erübrigt.

Der zweite Ansatz, auf welchen wir zurückgreifen, entstammt der betriebswirtschaftlichen Financial Management Literatur und ist dort aus der Diskussion um die adäquate Spezifikation ökonometrischer Schätzgleichungen für die Erklärung der Dividenden-, Investitions- und Finanzierungspolitik von Unternehmen entstanden (Siehe hierzu: J. McDonald, B. Jacquillat, M. Nussenbaum (1975). G. McCabe (1979). P. Peterson, G. Benesh (1983)). Von dort übernehmen wir den Gedanken, Finanzierungs- und Investitionsentscheidungen interdependent zu modellieren. Alternativ könnte man auch eine rekursive Spezifikation von Investitions- und Finanzierungsentscheidungen annehmen, etwa in der Art, daß sich aus der Entscheidung für ein bestimmtes Investitionsvolumen die hierfür erforderliche Beschaffung von Fremdkapital als Residualgröße aus der Budgetrestriktion ergibt.

Entsprechend den bisher vorgetragenen Überlegungen besteht denn auch unser Modell aus drei Gleichungen. In der ersten Gleichung bestimmen wir die "Zuführungen vom VWHH an den VMHH"; im Rahmen dieser Gleichung schätzen wir auch eine als konstant angenommene, um die Zinszahlungen ergänzte Folgelastenquote. Die zweite Gleichung erklärt die kommunalen Investitionsausgaben, ferner wird in einer weiteren Gleichung die Nettokreditaufnahme der Gemeinden modelliert.

a) Die Spezifikation der Gleichung für die "Zuführungen von VWHH an den VMHH"

Betrachten wir exemplarisch die Position Personalausgaben (Per_t) im Haushaltsjahr t , so können wir diese folgendermaßen schreiben:

$$(1) \quad Per_t = \varepsilon^P w_t Per_{t-1} + q^P I_{t-1}$$

wobei w_t die Tariflohnsteigerung in t ist; I_{t-1} sind die Sachinvestitionsausgaben der Vorperiode, ε^P die reale, nicht folgelastenbedingte Wachstumsrate der Personalausgaben und q^Z ist der durchschnittliche "Personalausgabenfolgelastensatz" der in der Vorperiode neu errichteten Investitionsprojekte. Analog können wir die Entwicklung der laufenden Sachausgaben ($Sach_t$), die Zuweisungen und Zuschüsse zum VWHH (ZVW_t), die Steuereinnahmen (St_t) und die Gebühreneinnahmen (Geb_t) schreiben. Für die Zinsausgaben ($Zins_t$) in t gilt:

$$(2) \quad Zins_t = r_t SS_{t-1} + q^Z I_{t-1}$$

$$(2a) \quad q^Z = r_t \frac{KN_{t-1}}{I_{t-1}}$$

Hierbei bezeichnet SS_{t-1} den Schuldenbestand am Anfang der Periode $t-1$, KN_{t-1} die Nettokreditaufnahme in der Vorperiode, r_t den Zinssatz und q^Z den "Zinsausgabenfolgelastensatz" der Vorperiodeninvestitionen.

Fassen wir alle Komponenten zusammen, können wir den Saldo des VWHH bzw. die Nettozuführungen vom VWHH an den VMHH (Zuf_t) schreiben als:

$$(I) \quad Zuf_t = \varepsilon^{St} \pi_t St_{t-1} + \varepsilon^{Geb} \pi_t Geb_{t-1} + \varepsilon^{ZVW} \pi_t ZVW_{t-1} \\ - \varepsilon^P w_t Per_{t-1} - \varepsilon^S \pi_t Sach_{t-1} - r_t SS_{t-1} - q^Z I_{t-1} + \gamma_t$$

Die Folgekostenquoten der diversen Einnahmen- und Ausgabenpositionen wurden zu einem durchschnittlichen Folgekostenquoten q zusammengefasst; π_t bezeichnet den Anstieg im Staatsverbrauchspreisindex. Zu schätzen sind die Wachstumsparameter ε , die Folgekostenquote q , sowie für jeden Zeitpunkt ein Parameter γ_t , welcher die nicht explizit angegebenen Einnahmen- bzw. Ausgabenkomponenten erfasst. Mit der Gleichung (I) schätzen wir also die wichtigste Eigenfinanzierungsquelle kommunaler Investitionen. Für die Wachstumsparameter erwarten wir Koeffizienten in der Größenordnung von 1. Werte größer als 1 würden einen realen Anstieg der betreffenden Budgetkomponente bedeuten. Für q erwarten wir einen Parameter im Bereich von 0.03 bis 0.08. Der Zinssatz r_t wird nicht

geschätzt, sondern exogen vorgegeben, ebenso die Preisindizes w_t und π_t .³⁾

b) Die Investitionsausgaben- und Nettokreditaufnahmegleichung

Als Gleichung für die Investitionsausgaben verwenden wir:

$$(II) \quad I_t = \alpha_1 K_t + \alpha_2 Z_{uf,t} + \alpha_3 ZVM_t + \alpha_4 P_{c,t} + \alpha_5 \Delta B_t + \text{Const}$$

K_t ist hierbei die Nettokreditaufnahme; ZVM_t die Investitionszuschüsse vom Bund und den Ländern an die Gemeinde; ΔB_t die Veränderung der Einwohnerzahl der Gemeinde gegenüber dem Vorjahr, Const ist das Absolutglied. $P_{c,t}$ ist definiert als:

$$(3) \quad P_{c,t} = P_t + r_t \frac{K_t}{I_t}$$

also die Summe aus dem Preisindex für die Sachinvestitionen, P_t ⁴⁾, und den Zinskosten pro DM Investitionsausgabe. Wir betrachten $P_{c,t}$ als eine Art Kostenpreis, welcher die tatsächlichen Kosten pro Investitionseinheit wiedergeben soll.

Aufgrund der von uns verfolgten Fragestellung haben wir die Investitionsausgabenfunktion bewußt nur in Termini von Einkommens- und Preisvariablen spezifiziert. Eine Ausnahme bildet lediglich die Variable ΔB_t , welche die auf Bevölkerungswanderungen zurückzuführenden Kommunalinvestitionen, insbesondere im Bereich des Siedlungswesens, auffangen soll. Von der gerade in der deutschsprachigen Literatur weit verbreiteten Gepflogenheit, in Schätzgleichungen für kommunale Investitionsausgaben überwiegend solche Regressorvariablen aufzunehmen, welche als Proxies für gemeindespezifische Ausstattungsmerekmale und

3) Die Erwartung dieser Größenordnung basiert auf den umfangreichen Projektstudien von Lenk/Lang (1981a) und eigenen Ergebnissen, welche mit Hilfe von Poolingschätzungen unter der Verwendung von Mikrodaten ermittelt wurden, siehe hierzu: Seitz (1983), S. 37-42.

Die Komponente $r_{SS,t}$ der Zinszahlungen, welche in der Gleichung I explizit auftritt, wird bei der Schätzung in den zeitpunktspezifischen Dummies γ_t erfaßt.

4) Dieser wurde berechnet aus dem Preisindex für staatliche Ausrüstungen und dem Preisindex staatlicher Bauten, wobei diese Indices jeweils mit der gemeindespezifischen Struktur der Anteile der Ausrüstungen und Bauten an den gesamten Sachinvestitionen gewichtet wurden.

demographische Faktoren stehen⁵⁾, haben wir bewußt Abstand genommen, denn die zu diesen Variablen zugehörigen Schätzkoeffizienten sind abgesehen von deren Vorzeichen wohl kaum einer vernünftigen ökonomischen Wirkungsinterpretation zugänglich. Abgesehen davon geht eine starke Konzentration auf strukturelle und demographische Faktoren zu Lasten der adäquaten Spezifikation entscheidungsrelevanter Preis- und Einkommensgrößen; aber gerade über diese wirken z.B. Policyinstrumente auf das gemeindliche Ausgabenverhalten ein, womit natürlich die Bedeutung struktureller Gegebenheiten in den Gemeinden für deren Investitionsentscheidung keinesfalls bestritten werden soll (Ähnlich: R. Inman (1971), S. 701).

Die Gleichung für die Nettokreditnachfrage lautet:

$$(III) \quad K_t = \beta_1 I_t + \beta_2 \text{Zuf}_t + \beta_3 \text{ZVM}_t + \beta_4 r_t + \beta_5 \text{Sc}_t$$

Die Nettokreditaufnahme, K_t , umfaßt die externe Verschuldung und die Aufnahme von "Inneren Darlehen". Für den Zinssatz, r_t , wäre es naheliegend gewesen, die Jahresdurchschnittsrendite von Kommunalobligationen zu verwenden, wovon wir jedoch aus verschiedenen Gründen Abstand genommen haben⁶⁾. Stattdessen haben wir diesen als den Quotienten aus den Zinsausgaben der Periode t und dem Schuldenbestand zu Beginn der Periode, SS_t , berechnet. Die Variable Sc_t ist definiert als:

$$(4) \quad \text{Sc}_t = \text{SS}_t - \text{SSc}_t$$

SSc_t ist die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden zu Beginn der Periode t ⁷⁾. Wir interpretieren die Variable Sc_t als ein Maß für den verbleiben-

- 5) Dies ist insbesondere in solchen empirischen Ansätzen üblich, welche kommunale Investitionsaktivitäten aus dem Zusammenspiel von "Angebots- und Nachfragefaktoren" zu erklären versuchen. Beispielhaft soll hier nur die Studie von Schwarting (1979) erwähnt werden.
- 6) Größere Städte und Gemeinden betreiben durchaus auch Debt-Management mit dem Ziel der Zinskostenminimierung, so daß jahresdurchschnittliche Marktzinssätze nicht unbedingt den "richtigen Zinssatz" darstellen, welche bei der Entscheidungsfindung zu Grunde gelegt werden. Jedoch war diese Vorgehensweise für die Schätzungen nur von marginaler Bedeutung.
- 7) Die Variable SSc_t wurde als Schätzwerte einer Regression bestimmt, in welcher neben zeitpunktspezifischen Dummies, die Bevölkerungszahl und das Steueraufkommen als Regressoren Verwendung fanden.

den "Verschuldungsspielraum" einer Gemeinde und erwarten hierfür einen negativen Einfluß auf die Neuverschuldung.

III. Die stochastische Spezifikation und Schätzung des Modells

Das Modell wurde für den Zeitraum 1979-1982 für ein Sample von 30 zufällig ausgewählten Städten und Gemeinden geschätzt⁸⁾, so daß wir pro Gleichung über 120 Beobachtungen verfügen. Alle Variablen wurden, soweit dies sinnvoll war, durch die Einwohnerzahl dividiert.

Vollständig spezifiziert lautet das Modell in der von uns geschätzten Version:

$$\begin{aligned}
 \text{(Ia)} \quad \Delta \text{Zuf}_{t,j} &= (\epsilon^{\text{St}}_{\pi_t} - 1) \text{St}_{t-1,j} + (\epsilon^{\text{Geb}}_{\pi_t} - 1) \text{Geb}_{t-1,j} \\
 &\quad + (\epsilon^{\text{ZVW}}_{\pi_t} - 1) \text{ZVW}_{t-1,j} - (\epsilon^{\text{P}}_{w_t} - 1) \text{Per}_{t-1,j} \\
 &\quad - (\epsilon^{\text{S}}_{\pi_t} - 1) \text{Sach}_{t-1,j} - qI_{t-1,j} \\
 &\quad + \gamma_t + u_{t,j,1}
 \end{aligned}$$

$$\text{(Ib)} \quad \text{Zuf}_{t,j} = \text{Zuf}_{t-1,j} + \Delta \text{Zuf}_{t,j}$$

Die Zuführungsgleichung wurde in Termini der Veränderungen gegenüber dem Vorjahr geschätzt; die sich daraus ergebende Definitionsgleichung (Ib) wurde durch Einsetzen in die Gleichungen (II) und (III) eliminiert.

$$\begin{aligned}
 \text{(II)} \quad I_{t,j} &= a_1 K_{t,j} + a_2 \text{Zuf}_{t,j} + a_3 \text{ZVM}_{t,j} \\
 &\quad + a_4 P_{c,t,j} + a_5 \Delta B_{t,j} + \text{Const} + u_{t,j,2}
 \end{aligned}$$

- 8) Die Daten sind dem "Statistischen Jahrbuch Deutscher Gemeinden" entnommen. Hierzu muß angemerkt werden, daß unser Sample einen Bias in Richtung von Groß- und Kleinstädten aufweist, da in der erwähnten Datenquelle nur vereinzelt Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von weniger als 20 000 aufgeführt werden.

Die Daten für π_t , w_t und P_t sind dem Datenanhang des Sachverständigenratgutachtens zu entnehmen.

$$(III) \quad K_{t,j} = \beta_1 I_{t,j} + \beta_2 Zuf_{t,j} + \beta_3 ZVM_{t,j} + \beta_4 r_{t,j} \\ + \beta_5 Sc_{t,j} + u_{t,j,3}$$

Ferner gelten die Annahmen:

$$(IVa) \quad E[u_{t,j,i}] = 0 \quad \forall i, j, t$$

$$(IVb) \quad E[u_{t,j,i}^2] = \sigma_{j,i}^2 \quad \forall j, i$$

$$(IVc) \quad E[u_{t,j,i} : u_{t',j',i'}] = \sigma_{i,i'} \quad \forall t = t', j = j'$$

$$t = 1979, \dots, 1982 ; j = 1, \dots, 5$$

Der Index j ergibt sich daraus, daß wir die Städte und Gemeinden, analog der Untergliederung in der Datenquelle, in 5 Größenklassen unterteilt haben.

Die Annahme (IVb) impliziert das Vorliegen von heteroskedastischen Störtermen in den Gleichungen⁹⁾, aus (IVc) folgt die Korrelation der Residuen zwischen den Gleichungen.

Die stochastische Spezifikation entspricht den in Pooling-Ansätzen, wozu auch das vorliegende Modell gehört, gängigen Annahmen (Siehe hierzu: J. Kmenta (1971), S. 508 ff). Geschätzt wurde das Modell in zwei Stufen: Zunächst wurde jede Gleichung separat geschätzt. Aus den sich daraus ergebenden Residuen wurden die Gruppenvarianzen $\sigma_{j,i}^2$ geschätzt, bzw. die Standardfehler, $\sigma_{j,i}$. Die Gleichungen wurden dann mit diesen Standardfehlern durchdividiert, was dazu führt, daß die sich hieraus ergebenden transformierten Residuen homoskedastische Varianzen aufweisen. Unter der Annahme, daß diese nun heteroskedastiebereinigten Residuen einer gemeinsamen Normalverteilung unterliegen, können wir das Modell simultan mit der Full-Information-Maximum-Likelihood Methode schätzen (Siehe hierzu: J. Kmenta (1971), S. 578-581). Hierbei findet sowohl die aus der Interdependenz der endogenen Variablen resultierende Simultanität, als auch die

9) Diese Annahme wurde auch bei der Schätzung des Modells bestätigt, da wir in den Einzelgleichungen signifikante Differenzen zwischen den Gruppenvarianzen $\sigma_{j,i}^2$ gefunden haben.

sich aus der Korrelation der Residuen zwischen den Gleichungen ergebende stochastische Interdependenz Berücksichtigung. Man beachte, daß die Annahme (IVc) zu einer Aufhebung der Blockrekursivität des Modells in den endogenen Variablen führt. Keine Beachtung bei der Schätzung fand die Endogenität des Preises P_{ct} in der Investitionsleichung.

IV. Schätzergebnisse

Die Parameterschätzungen des Modells (siehe Tabelle 1) weichen insbesondere bezüglich der Investitionsausgaben und der Nettokreditaufnahme von den Schätzungen der Einzelgleichungen teilweise erheblich ab.

Als relativ robust erwiesen sich jedoch die Schätzungen der Zuführungen; bei diversen Versuchen mit heteroskedastiebereinigten OLS-Schätzungen haben wir signifikante Folgelastenquoten im Bereich von 4 % bis 8 % geschätzt. Versuche, Folgelastenquoten getrennt für die Ausrüstungs- und Bauinvestitionen zu schätzen, führten zu keinen sinnvollen Ergebnissen, was wir auf die hohe Korrelation der beiden Größen zurückführen, welche bei der Schätzung zu Multikollinearitätsproblemen führt. Die insignifikanten Zeitdummies γ_t in der Gleichung für ΔZuf_t mußten aus theoretischen Gründen bei der Schätzung berücksichtigt werden. Aus der Schätzung der Zuführungen ergibt sich neben dem durchschnittlichen, um die Zinszahlungen ergänzten Folgelastensatz von ca. 6,6 %, eine reale Stagnation des Steueraufkommens, eine reale Kürzung der Zuschüsse zum VWHH um jahresdurchschnittlich ca. 2 %, sowie eine reale Expansion der Personalausgaben um ca. 4 %. Die Unterschätzung der Parameter für die Sachausgaben und die Gebühren führen wir auf zwei Umstände zurück: Zum einen dürfte insbesondere bei den Gebühren das von uns angewandte Inflationierungsverfahren mit dem Staatsverbrauchspreisindex nicht unproblematisch sein, zum anderen ist in unserem Sample in der Tat bei beiden Komponenten eine negative nominale Wachstumsrate im Durchschnitt zu beobachten¹⁰.

10) Gerade bei den Ausgaben für den laufenden Sachaufwand wurden in den letzten Jahren bei den Gemeinden erhebliche Einsparungen vorgenommen. Siehe: H. Karrenberg, E. Münstermann (1985), insbes. S. 59.

Tabelle 1: Ergebnisse der Full-Information-Maximum-Likelihood Schätzung^{a)}
(Schätzzeitraum: 1979-1982 für 30 deutsche Städte)

	ΔZ_{uf_t}		I_t	K_t
ϵ_{Per}	1.044 (17.2)	K_t	1.526 (31.1)	-
ϵ_{Sach}	0.816 (6.2)	I_t	-	0.540 (26.6)
ϵ_{ZVW}	0.981 (12.1)	Z_{uf_t}	0.463 (4.2)	-0.255 (3.5)
ϵ_{Geb}	0.876 (12.8)	ZVM_t	1.146 (5.9)	-0.665 (5.5)
ϵ_{St}	0.995 (30.9)	r_t	-	-4.67 (2.3)
q	0.0661 (1.6)	Pc_t	-61.67 (0.7)	-
'1979	17.9 (0.5)	ΔB_t	0.0043 (1.5)	-
'1980	30.7 (0.9)	$Sc_t(H)$	-	-0.0027 (0.4)
'1981	17.8 (0.3)	$Sc_t(N)$	-	0.0476 (4.1)
'1982	11.8 (0.3)	Const.	229.7 (1.9)	-

a) t-Werte in Klammern. Wegen der großen Beobachtungszahl sind Parameter mit einem t-Wert von größer als 1.5 bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von ca. 8 % signifikant.

Die Preisvariable Pc_t in der Investitionsgleichung ist insignifikant, wir haben daher den aus dieser Variable resultierenden Effekt bei der Berechnung der Multiplikatoren vernachlässigt; dieser Effekt wäre ohnehin numerisch sehr klein ge-

wesen¹¹⁾.

Dahingegen ist der Zinssatz in der Nettokreditaufnahmegleichung signifikant. Die "Überschuldungsvariable" Sc_t war bei den Schätzungen nicht nur insignifikant, sondern hatte darüber hinaus auch das falsche Vorzeichen. Naheliegend war es daher bei dieser Variablen zwischen überverschuldeten und unterverschuldeten Gemeinden zu unterscheiden, um die gegebenenfalls asymmetrische Reaktion zu erfassen. Als überverschuldet wurde eine Gemeinde dann eingestuft, falls $SS_t > SSc_t$, bzw. als unterverschuldet, wenn über den Beobachtungszeitraum überwiegend $SS_t \leq SSc_t$ galt. In beiden Fällen erwarten wir ein negatives Vorzeichen für die Variable Sc_t . Bei der Schätzung ergab sich nur für die überverschuldeten Gemeinden ($Sc_t(H)$) ein negatives Vorzeichen für die Variable. Für die unterverschuldeten Gemeinden ($Sc_t(N)$) weisen die Schätzungen ein positives Vorzeichen auf, welches sich vielleicht in dem Sinn interpretieren läßt, daß diese Städte eine gewisse Bereitschaft zur zusätzlichen Verschuldung haben.

Bevor wir uns der Interpretation der Ergebnisse zuwenden, sei noch darauf verwiesen, daß sich die in der Periode t zusätzlich zu tragenden Folgelasten (FL_t) berechnen lassen als:

$$(5) \quad FL_t = qI_{t-1}$$

so daß wir bei der Interpretation nicht über die Folgelastenquote sondern unmittelbar über die Folgelasten argumentieren können.

Die geschätzten Parameter in der *Tabelle 1* geben die partiellen Effekte der diversen Einflußvariablen auf die endogenen Entscheidungsgrößen I_t und K_t an.

11) Bei Beachtung des Preiseffektes würde die Systemmatrix des Modells (unter Berücksichtigung der Blockrekursivität) zur Berechnung der Multiplikatoren lauten:

$$\begin{bmatrix} 1 + \alpha_4 \frac{r_t K_t}{I_t^2} & -\beta_1 - \alpha_4 \frac{r_t}{I_t} \\ -\alpha_1 & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dI_t \\ dK_t \end{bmatrix}$$

Aufgrund der Insignifikanz von α_4 wurde dieser Parameter bei der Berechnung mit Null angenommen.

Die Gleichung für die Zuführungen können wir eliminieren, indem wir diese in die beiden anderen Gleichungen einsetzen. Unter Berücksichtigung der Interdependenz von Investitionsausgaben und Nettokreditaufnahme ergeben sich neue Multiplikatoren für die Wirksamkeit der Einkommensvariablen und der Folgelasten bezüglich der verbleibenden endogenen Variablen. Diese sind in *Tabelle 2* aufgeführt, wobei wir noch zusätzlich die zugehörigen Elastizitäten berechnet haben.

Tabelle 2: Multiplikatoren und Elastizitäten der Zuführungen (Zuf_i), Investitionszuschüsse (ZVM) sowie der Folgelasten (FL) auf Investitionen (I) und Nettokreditaufnahme (K)^{a)}

	Zuf	ZVM	FL
K	- 0.028 (- 0.036)	- 0.265 (- 0.345)	0.028 (- 0.001)
I	0.420 (0.107)	0.740 (0.190)	- 0.420 (- 0.028)

- a) In Klammern sind die Elastizitäten angegeben, welche an den Samedurchschnittswerten berechnet wurden. Man beachte bei der Interpretation der Folgelastenelelastizitäten, daß diese sich nicht auf kumulierte Folgelasten beziehen, sondern nur auf die aus den Investitionen der Vorperiode resultierenden Folgelasten, woraus sich deren geringe numerische Größen erklären.

Folgelasten führen nach unseren Schätzungen über deren Einfluß auf die Eigenmittel der Gemeinden nicht nur c.p. zu einer direkten Einschränkung der Investitionsausgaben, sondern auch zu einer, wenn auch geringen, zusätzlichen Aufnahme von Krediten, so daß diese indirekt auch kreditfinanziert werden. Dieser Verdrängungseffekt der Folgelasten ist nur zu vermeiden bzw. zu beschränken, wenn es gelingt, im VWHH den Ausgabenanstieg zu dämpfen bzw. die Einnahmensteigerungen real auf ein bestimmtes Niveau anzuheben. Aus der Gleichung für die Zuführungen lassen sich Bedingungen für die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung ableiten, welche gegeben sein müssen, um die Folgelasten in ihren Wirkungen auf Investitionen und Kredite zumindest zu neutralisieren. So ergibt sich

beispielsweise, daß ein jährliches *reales* Wachstum des gemeindlichen Steueraufkommens von ca. 3.4 % erforderlich wäre (Bei realer Stagnation aller anderen Einnahmen- und Ausgabenkomponenten im VWHH), um diese Neutralisierung zu erreichen, ohne jedoch einen Beitrag dazu zu leisten, eine Ausweitung der Investitionsausgaben aus Eigenfinanzierungsquellen zu ermöglichen.

Wie bereits im zweiten Abschnitt ausgeführt, implizieren die Folgelasten eine gewisse Dynamik, welche sich auch in unserem Modell niederschlägt. Dieser dynamische Prozeß ist in seiner Wirksamkeit an der Effizienz¹²⁾ von Investitionszuschüssen auf die gemeindliche Investitionsaktivität nachvollziehbar¹³⁾. So ergibt sich, unter Beachtung dieser Dynamik, ein langfristiger Multiplikatoreffekt der Investitionszuschüsse auf die Kreditnachfrage von -0.261, und bezüglich der Investitionsausgaben von 0.718. Ein Vergleich dieser Werte mit den Multiplikatoren aus der *Tabelle 2* zeigt, daß langfristig betrachtet die Folgelasten die Nettokreditaufnahme nicht beeinflussen, jedoch sinkt die Bereitschaft bzw. Fähigkeit Investitionsausgaben zu tätigen. Dies ist die eigentliche, von der Folgelastentheorie behauptete negative Wirkung von vergangenen und gegenwärtigen Investitionsausgaben auf zukünftige Investitionen. Wenn dieser Effekt auch numerisch relativ klein ist, so ist dieser dennoch aufgrund unserer Schätzungen nicht abzulehnen; über einen längeren Zeitraum hinweg führen die Folgelasten somit zu einer Einschränkung der Investitionsfähigkeit der Gemeinden. Zu kompensieren sind die Effekte letztendlich nur über die Verbesserungen der gemeindlichen Steuer- und Gebühreneinnahmen bzw. der Verringerung der Ausgabenbelastung im VWHH, oder direkt über eine Erhöhung der Investitionszuschüsse an die Gemeinden, wobei das Letztere jedoch mit einer Abnahme deren Effizienz verbunden ist.

12) Hiermit ist die Ausweitung der kommunalen Investitionsaktivität aufgrund zusätzlicher Investitionszuschüsse gemeint.

13) Unter Berücksichtigung der aus den Folgelasten resultierenden Dynamik des Modells lautet die Systemmatrix:

$$\begin{array}{ccc} 1 + \alpha_2 qL & - \beta_1 & dI_t \\ - \alpha_1 + \beta_2 qL & 1 & dK_t \end{array}$$

wobei L den Lagoperator bezeichnet; α_4 haben wir mit Null angenommen. Das System wird nun an der Stelle $L = 1$ gelöst, woraus sich die langfristigen Wirkungen der exogenen auf die endogenen Variablen ergeben.

Erwähnenswert ist auch das Resultat, daß die Investitionszuschüsse in beachtlichem Umfang gegen die Nettokreditaufnahme substituiert werden, was ein Hinweis auf die Berechtigung der sogenannten "Versickerungsthese" ist (Siehe hierzu: H. Steffen (1983), S. 50-52, sowie S. 155), wonach die Gemeinden in diesen Zuschüssen willkommene Beiträge zur Konsolidierung ihrer Haushalte sehen. Dies bedeutet eine Einschränkung der stabilisierungspolitischen Wirksamkeit der Zuweisungspolitik.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Ausgehend von dem Gedanken, daß sich die Folgelasten sowohl auf der Einnahmen- als auch Ausgabenseite des VWHH niederschlagen, haben wir deren Effekt auf den im VWHH erwirtschafteten Überschuß, welcher in Form der "Zuführungen vom VWHH an den VMHH" eine der entscheidenden Determinanten der Investitionsfähigkeit der Kommunen ist, empirisch quantifiziert. Über den Einfluß dieser Zuführungen auf die simultan bestimmten Investitionsausgaben und die Nettokreditaufnahme erfolgt in unserem Modell die Transmission der Folgelasten auf die beiden Entscheidungsvariablen. Die Schätzungen der kurzfristigen Wirkungen der Folgelasten, und insbesondere die aus der Spezifikation der Folgelasten resultierenden dynamischen langfristigen Effekte weisen den von der Folgelastenthese behaupteten Verdrängungseffekt bezüglich der Investitionen auf.

Daß die Folgelasten über ihren negativen Einfluß auf die Eigenfinanzierungskraft die Investitionsfähigkeit negativ beeinflussen dürfte wohl kaum zu bestreiten sein, ob dies jedoch letztendlich wirklich zu einem Absinken der kommunalen Investitionsquote führt, kann nicht isoliert von der Einnahmenentwicklung, insbesondere der Steuereinnahmen, gesagt werden. Wir können hier nur basierend auf unseren Schätzungen die Vermutung äußern, daß hierzu ein reales Wachstum des Gemeindesteueraufkommens in der Größenordnung von 4 % erforderlich sein dürfte, wovon wir heute jedoch sicherlich noch weit entfernt sind.

Literaturverzeichnis

- (1) Gornas, Jürgen (1984),
Zur Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit in kommunalen Investitions- und Finanzplanungsmodellen. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 23. Jahrg., 43-66.
- (2) Gramlich, Edward (1969),
State and local governments and their budget constraint. In: International Economic Review, 2/1969.
- (3) Heller, Peter (1974),
Public investment in LDC's with recurrent cost constraint: The Kenyan case. In: Quarterly Journal of Economics, 251-277.
- (4) Inman, Robert (1971),
Towards an econometric model of local budgeting. In: National Tax Association, Proceedings of 64th Annual Conference, 699-719.
- (5) Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert (1985),
Gemeindefinanzbericht 1985. In: Der Städtetag, 2/1985.
- (6) Kmenta, Jan (1971),
Elements of econometrics. New York.
- (7) Koschik, Peter (1978),
Die Investitionsquote der öffentlichen Haushalte unter dem Druck der Folgekosten, hrsg. vom Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- (8) Lenk, Reinhard (1979),
Folgekosten - Hauptursache geringer Eigendynamik kommunaler Investitionen. In: IFO-Schnelldienst, 10/1979.
- (9) Lenk, Reinhard (1981),
Staatliche Investitionen unter dem Druck der Folgekosten. In: IFO-Schnelldienst 4/1981.
- (10) Lenk, Reinhard; Lang, Eva (1981),
Herstellungskosten und Folgekosten öffentlicher Investitionen. München.
- (11) Lenk, Reinhard; Lang, Eva (1981a),
Herstellungskosten und Folgekosten öffentlicher Investitionen: Materialband Gemeindeinvestitionen. München.
- (12) McCabe, Georg (1979),
The empirical relationship between investment and finance: A new look. In: Journal of Financial and Quantitative Analysis, March 1979, 119-135.
- (13) McDonald, John; Jaquillat, Bertrand; Nussenbaum, Maurice (1975),
Dividend, investment and financing decisions: Empirical evidence on French firms. In: Journal of Financial and Quantitative Analysis, Dec..

- (14) Peterson, P.; Benesh, Gary (1983),
A reexamination of the empirical relationship between investment and financing decisions. In: Journal of Financial and Quantitative Analysis, Dec. 1983.
- (15) Seiler, Gerhard (1973),
Optimierungsprobleme der kommunalen Investitionsplanung. Meisenheim am Glan.
- (16) Seitz, Helmut (1983),
Die Entwicklung der kommunalen Investitionsquote - Eine empirische Analyse. Diplom-Arbeit, Mannheim.
- (17) Steffen, Hinrich (1983),
Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt.

Summary

Recurrent cost and local government investment expenditure: An empirical analysis.

Local government investment projects cause future expenditure outlays for operations and maintenance (recurrent costs) and thus partially predetermine future expenditures. By their continuous investment activities local governments not only increase their capital stock but also the "stock of recurrent costs" which can only partially be financed out of operating revenues. Therefore it is often argued that recurrent costs repress future investments. This hypothesis is tested empirically with individual data of randomly selected cities. Our results show that recurrent costs result indeed in a long run lower level of local government investment activities. This effect can only be overcome by increasing grants or by increasing tax revenues.

Effizienzsteigerung im staatlichen Bereich durch verfassungsmäßige Begrenzung öffentlicher Ausgaben?

von

Cay Folkers

I. Ansätze zur konstitutionellen Ausgabenbegrenzung in den USA

Die Fragestellung dieses Beitrags mag zunächst paradox erscheinen, denn die Festlegung öffentlicher Ausgaben ist eine der wichtigsten laufenden Aufgaben gewählter Parlamente. Sie soll den jeweiligen Bedürfnissen und Notwendigkeiten eines Staatswesens entsprechen und kann daher kaum ein für allemal verfassungsmäßig geregelt werden. So notwendig es ist, grundlegende Vorschriften über das Verfahren der Ausgabenbestimmung in der Verfassung zu verankern, so wenig adäquat erscheint es nach herkömmlichem Verständnis von den Aufgaben einer Verfassung, bestimmte Ergebnisse parlamentarischer Haushaltsentscheidungen verfassungsmäßig festzuschreiben. Dennoch handelt es sich bei dem Gegenstand der folgenden Überlegungen nicht um rein gedankliche Konzepte, sondern um Ansätze, die in unterschiedlicher Gestalt in vielen Bundesstaaten der USA bereits Verfassungswirklichkeit darstellen und auch für die zentralstaatliche Ebene diskutiert werden. Die folgenden Ausführungen beziehen sich sowohl auf die Logik derartiger Verfahrensweisen als auch auf die praktischen Probleme ihrer Realisierung.

Die Idee der Ausgabenbegrenzungen entstand in der finanzwirtschaftlichen Praxis auf der Ebene der Bundesstaaten der USA. Wenngleich dort mit Ausnahme dreier Staaten Vorschriften des materiellen Haushaltsausgleichs gelten (vgl. Caiden, N. 1980, S. 189 f, FN C.1.), wurden zur Ergänzung dieser Vorschriften seit 1977 zusätzlich konstitutionelle Ausgabenbegrenzungen eingeführt. Dabei handelt es sich um Begrenzungen des jährlichen Zuwachses der Staatsausgaben auf einen vorgegebenen Prozentsatz oder auf die Wachstumsrate der Wirtschaft bzw.

auf andere Größen (vgl. Caiden, N. 1980, S. 144). Im Zusammenhang mit dem ersten, damals gescheiterten Versuch einer Ausgabenbegrenzung in Kalifornien im Jahre 1973 wurde eine Organisation mit dem Namen "National Tax Limitation Committee" gegründet, die sich als zentraler Interessenverband für Aktivitäten zur Begrenzung von Steuern und Staatsausgaben versteht. Sie legte 1979 im Zuge der sich ausbreitenden Steuerzahlerrevolte (siehe Folkers, C. 1983b, S. 15 ff) einen Entwurf zur Ergänzung der Verfassung der Vereinigten Staaten vor, welcher den Gedanken der Ausgabenbegrenzung von den Bundesstaaten auf den Zentralstaat übertragen sollte. Der Entwurf wurde 1979 im 96. Kongreß als Senate Joint Resolution 56 (SJR 56) beraten (siehe Anhang). Die Vorlage sah eine verfassungsmäßige Begrenzung des Wachstums der Gesamtausgaben des Zentralstaates auf die vorjährige Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts vor. Bei einer Inflationsrate von über 3% sollte das zulässige Ausgabenwachstum in Abhängigkeit von der Höhe der Inflationsrate eingeschränkt werden. Haushaltsüberschüsse wurden zur Schuldentilgung zweckgebunden. Ausnahmen waren nur bei Erklärung eines Notstandes durch den Präsidenten oder mit einer Dreiviertelmehrheit beider Häuser des Kongresses bei Zustimmung einer Mehrheit der Bundesstaaten erlaubt. Außerdem sollten Verminderungen der an die Staaten geleisteten Finanzzuweisungen und Verschiebungen von Ausgaben auf die Staaten ohne vollen Einnahmenausgleich ausgeschlossen sein.

Nachdem dieser Antrag wie eine Reihe anderer Vorlagen mit ähnlicher Zielrichtung nicht erfolgreich war, wurden die Konzepte zur Begrenzung der Staatsausgaben mit den parallel vor allem von der "National Taxpayers' Union" vertretenen Ansätzen zur Übernahme des materiellen Haushaltsausgleichs auf die zentralstaatliche Ebene zusammengefaßt und dem 97. Kongreß als Senate Joint Resolution 58 (SJR 58) vorgelegt (Text bei Folkers, C. 1983b, S. 148 f, Anhang 4). Dabei handelt es sich um eine Verfassungsergänzung, die - abgesehen von gewissen Ausnahmefällen - den materiellen Haushaltsausgleich mit einer Begrenzung des Wachstums der Staatseinnahmen auf die Wachstumsrate des Nationaleinkommens des Vorjahres kombiniert. Dies bedeutet eine Ausgabenbegrenzung auf das vorgegebene Wachstum der Steuereinnahmen. Die Resolution fand nach ihrer Annahme durch den Senat im Repräsentantenhaus eine klare Mehrheit von 236 gegen 187 Stimmen, sie scheiterte jedoch an der für Verfassungsänderungen notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheit (Cohodas, N. 1982, S. 2420). Dieses Ergebnis auf der Bundesebene dürfte nicht zuletzt dadurch zu erklären sein, daß die in den

Einzelstaaten bestehenden Verfahren der direkten Demokratie, mit denen Verfassungsänderungen auch gegen den Willen der Politiker erzwungen werden können, beim Zentralstaat nicht gegeben sind.

In der vorliegenden Untersuchung sollen Ansätze zur Ausgabenbegrenzung zunächst im Hinblick auf theoretische Grundsatzfragen und prinzipielle Wirkungsmechanismen, sodann unter dem Gesichtspunkt der praktischen Umsetzung im staatlichen Budgetierungsprozeß analysiert werden. Eine Beurteilung der Konzepte impliziert auch den Vergleich mit alternativen Formen fiskalischer Restriktionen. Als Ausgangspunkt der Betrachtungen werden im folgenden zunächst die unterschiedlichen Arten dieser Ansätze skizziert und von anderen fiskalischen Restriktionen abgegrenzt.

II. Arten verfassungsmäßiger Ausgabenbegrenzungen

Konstitutionelle fiskalische Restriktionen können in verfahrensmäßige (prozedurale) und ergebnisbezogene (quantitative) Begrenzungen unterteilt werden (Buchanan, J.M. 1980, S. 83 und Folkers, C. 1983b, S. 31). Ausgabenbegrenzungen sind der zweiten Art zuzuordnen: sie legen nicht die Regeln fiskalischer Entscheidungsprozesse fest, sondern schränken ihre zulässigen Konsequenzen ein. Ergebnisbezogene Restriktionen haben den Nachteil einer größeren Starrheit als verfahrensmäßige und erscheinen daher vor allem dann angebracht, wenn geeignete prozedurale Regeln nicht durchsetzbar oder wenn keine hinreichend geeigneten verfügbar sind bzw. wenn die Funktionsfähigkeit vorhandener Regeln durch zusätzliche Restriktionen verbessert werden soll. Die prinzipiell möglichen Formen fiskalischer Begrenzungen können in einen "cutback approach" und einen "growth limits approach" unterteilt werden (Pascal, A.H. u.a. 1979, S. 58). Das bekannteste Beispiel einer Cutback-Maßnahme ist die verfassungsmäßige Senkung und Begrenzung des Steuersatzes der property tax durch Proposition 13 in Kalifornien im Jahre 1978 (siehe z.B. Folkers, C. 1983b, S. 15 ff). Bei den Ausgabenbegrenzungen finden sich keine derart einschneidenden Maßnahmen, sondern ausschließlich Zuwachsbegrenzungen. Sie können in unterschiedlicher Form festgelegt werden.

Die einfachste Form ist die Begrenzung der jährlich zulässigen Ausgabenerhöhung einer Gebietskörperschaft auf einen konstanten maximalen Prozentsatz des jeweiligen Ausgabenvolumens. Der zulässige Steigerungssatz wurde beispielsweise in Colorado mit 7% festgelegt (Dworak, R.J. 1980, S. 117). Die Festschreibung eines konstanten Prozentsatzes unabhängig von ökonomischen oder demographischen Entwicklungen erzeugt eine außergewöhnliche Starrheit der Haushaltsvorgaben und dürfte rationale Entscheidungen über öffentliche Leistungen eher erschweren als fördern. Daher wird durch zusätzliche prozedurale Vorkehrungen i.d.R. eine gewisse Flexibilität erzeugt, beispielsweise indem Erhöhungen des vorgegebenen Prozentsatzes durch Referenden ermöglicht werden. Dennoch erscheint eine derartige Vorgabe als Instrument, das allzu sehr der Tugend der Einfachheit und der politischen Durchsetzbarkeit verpflichtet ist, indessen allzu wenig auf die ökonomische Rationalität budgetärer Entscheidungen Rücksicht nimmt.

Die zweite Form der Ausgabenbegrenzung besteht in einer konstanten maximalen Zuwachsrate, welche um die jährliche Inflationsrate sowie häufig auch um die Entwicklungsrate der Bevölkerung korrigiert wird, so daß eine Wachstumsgrenze in realen Größen, teilweise pro Kopf, resultiert. Häufig wird der Zuwachs der Staatsausgaben auf die Inflationsrate beschränkt, so daß jede reale Steigerung ausgeschlossen ist. Beispielsweise wurde im Jahre 1979 in Kalifornien als Folgemaßnahme zu Proposition 13 eine Verfassungsänderung beschlossen, welche die realen Staatsausgaben pro Kopf auf die Werte des Fiskaljahres 1978/79 begrenzt (vgl. Stubblebine, W.C. 1979, S. 55). Die unter der Bezeichnung Proposition 4 verabschiedete Maßnahme hat allerdings in der Praxis kaum Beschränkungen des fiskalischen Handlungsspielraums zur Folge gehabt, da sie vielseitige Ausnahmen erlaubt. Die Erfahrung in Kalifornien wie in anderen Bundesstaaten der USA macht deutlich, daß die Umgehungsproblematik und damit die Sicherstellung der effektiven Wirksamkeit einer Ausgabenbegrenze ein zentrales, wenn nicht das entscheidende Problem der Ausgabenbegrenzungen darstellt.

Der dritte Ansatz, der sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch in der politischen Praxis die größte Bedeutung erlangt hat, besteht in der Festlegung von Anteilsgrenzen. Dabei werden die Ausgaben oder die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung auf einen bestimmten maximalen Anteilswert einer Sozialproduktgröße (Bruttosozialprodukt, Volkseinkommen) oder einer dieser Grös-

sen pro Kopf begrenzt (vgl. die Regelungen in verschiedenen Bundesstaaten der USA bei Dworak, R.J. 1980, S. 108 ff). Der erlaubte Anteilswert kann entweder in Höhe der aktuell erreichten Verhältniszahl oder einer als angemessen angesehenen Relation festgelegt werden. D.h. den Ansätzen liegen entweder Vorstellungen einer erwünschten bzw. optimalen Staatsquote zugrunde, oder aber sie folgen der Überzeugung, daß die bereits realisierte Staatsquote nicht mehr gesteigert werden solle. Da die normative Frage der optimalen Staatsquote praktisch und politisch kaum lösbar ist, laufen die realisierten Konzepte auf die Festschreibung einer gegebenen Staatsquote hinaus. Die vom National Tax Limitation Committee initiierte Vorlage SJR 56 ist ein Beispiel für diesen Ansatz.

Die vierte Form der Ausgabenbegrenzung besteht in der Festlegung der Ausgaben auf das Ausmaß der regulären Einnahmen, d.h. in der Vorschrift des materiellen Haushaltsausgleichs. Durch diese Vorschrift sind Ausgabenerhöhungen allerdings nicht bindend limitiert, solange die Steuern automatisch ansteigen oder durch Parlamentsbeschluß erhöht werden können. Der Ansatz kann somit nicht zu den Ausgabenbegrenzungen im engeren Sinne gerechnet werden, sofern er nicht - wie in SJR 58 - mit einer Einnahmenbegrenzung verbunden ist. In diesem Fall beinhaltet der Ansatz eine Ausgabengrenze, deren Typ sich nach der Art der Einnahmenbegrenzung richtet.

Es verbleiben demnach drei Grundformen staatlicher Ausgabenbegrenzungen im engeren Sinne, die im Einzelfall unterschiedliche Ausprägungen annehmen können. Nachdem sich erhebliche Zweifel an der finanzwirtschaftlichen Rationalität des ersten und zweiten Ansatzes herausgestellt haben, sollen sich die Betrachtungen im wesentlichen auf Ansätze des dritten Typs konzentrieren. Da auch die Maßnahmen des dritten Typs deutliche Einschränkungen der Flexibilität finanzwirtschaftlicher Entscheidungen zur Folge haben, ist zunächst zu fragen, welche Gründe überhaupt für eine verfassungsmäßige Festlegung von Ausgabengrenzen sprechen und welche Zielsetzungen damit erreicht werden sollen.

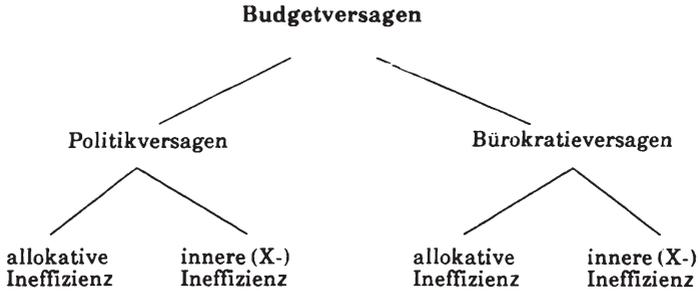
III. Ursachen und Zielsetzungen der Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung

Konstitutionelle Einschränkungen der Entscheidungsfreiheit politischer und bürokratischer Handlungsträger sind grundsätzlich dann erforderlich, wenn die

Entscheidungsprozesse Unvollkommenheiten aufweisen, d.h. zu Ergebnissen führen, die nicht den Präferenzen der Bürger entsprechen. Ist festzustellen, daß bestehende politische Institutionen systematisch zu Fehlentwicklungen finanzwirtschaftlicher Entscheidungen führen, ohne daß die Institutionen mit dem Ziel einer Behebung dieser Fehler verändert werden können, so sind im Sinne der Theorie des Zweitbesten zusätzliche finanzwirtschaftliche Institutionen einzuführen, die - auch wenn sie für sich genommen keine optimalen finanzwirtschaftlichen Ergebnisse erzeugen - unter Bezug auf die existierenden Unvollkommenheiten verbesserte Entscheidungen zur Folge haben (vgl. Folkers, C. 1983b, S. 57f und ders. 1984, S. 505). Unter diesem Gesichtspunkt ist zunächst die Frage zu stellen, worin die zu kompensierenden Unvollkommenheiten der politischen Entscheidungsprozesse bestehen. Dabei ist auch zu untersuchen, ob sie nicht im Rahmen der gegebenen Institutionen behoben werden können und eine so erhebliche Bedeutung haben, daß sie derart einschneidende Maßnahmen rechtfertigen.

Zwei miteinander verbundene Phänomene stehen im Mittelpunkt aller Begründungen für staatliche Ausgabenbegrenzungen: die Feststellung einer dem politischen Prozeß inhärenten Tendenz zu einer nicht präferenzgerechten Ausdehnung der Staatstätigkeit und zu einer unwirtschaftlichen Leistungserstellung des Staates. Ebenso wie bei privaten Allokationsentscheidungen aus bestimmten Bedingungen ein Marktversagen begründet wird, ist bei öffentlichen Allokationsentscheidungen aus einer Reihe von Ursachen ein Staatsversagen oder besser Budgetversagen¹⁾ abzuleiten. Dieses kann zum einen zu einer allokativen Ineffizienz führen und damit ein Leistungsangebot erzeugen, das den Konsumentenpräferenzen nach Ausmaß und Struktur nicht entspricht, zum anderen eine innere (oder X-)Ineffizienz der staatlichen Leistungsbereitstellung zur Folge haben und damit eine Abweichung von der Minimalkostenkombination bedeuten. Beide Aspekte des Budgetversagens können sowohl durch politische Entscheidungsprozesse als auch durch bürokratische Organisationsstrukturen bedingt sein und somit auf ein Politikversagen oder ein Bürokratieversagen zurückgehen.

1) Siehe z.B. Buchanan, J.M. 1978, S. 7 ff. Da das Budget bei öffentlichen Wirtschaftsentscheidungen diejenigen Aufgaben erfüllt, die dem Markt bei privaten Entscheidungen zufallen, bietet es sich an, in Analogie zum Begriff des "Marktversagens" den Begriff des "Budgetversagens" zu verwenden. Einem "Staatsversagen" müßte im privaten Bereich ein "Unternehmensversagen" gegenüberstehen.

Abbildung 1: Arten des Budgetversagens

Neben diesen Fragen hat bei der Begründung von Ausgabenbegrenzungen in den USA auch das Verhalten der staatlichen Entscheidungsträger im Hinblick auf die Bekämpfung der Inflation eine Rolle gespielt. Dies wird beispielsweise durch die Inflationsklausel in SJR 56 deutlich. Auf die damit zusammenhängenden Probleme kann in der vorliegenden Untersuchung nur am Rande eingegangen werden, während die Implikationen einer Erhöhung der staatlichen Effizienz im Mittelpunkt stehen.

In der Public-Choice-Literatur findet sich für die Anatomie der wachsenden und ineffizient hohen Staatstätigkeit eine Reihe von Ursachenkomplexen. Das Politikversagen wird auf Unvollkommenheiten des politischen Wettbewerbs zurückgeführt, unter denen die Informationsprobleme und die Einflüsse von Interessengruppen eine wesentliche Rolle spielen. In besonderem Maße wird auf das Phänomen der Fiskalillusion abgestellt, d.h. auf eine durch die Art der Besteuerung und durch die Kreditaufnahme des Staates bedingte, systematische Unterschätzung der tatsächlichen Opportunitätskosten staatlicher Ausgaben (siehe z.B. Buchanan, J.M. 1977, S. 11 ff). Ihre Folge besteht in einer Übernachfrage nach öffentlichen Leistungen, die einen ständigen Druck auf überhöhte Budgetansätze erzeugt. Ein zweiter wesentlicher Zusammenhang betrifft den Prozeß der Ausgabengesetzgebung. Während die direkten Nutzen einzelner Ausgabenprojekte für die interessierten Wählergruppen deutlich erkennbar sind, sind die bei der Gesamtheit aller Steuerzahler anfallenden Kosten für den einzelnen wenig konkret und kaum wahrnehmbar. Ein immer größerer Teil öffentlicher Programme ist

auf spezifische Vorteile für abgegrenzte Gruppen bezogen, wird aber durch allgemeine Steuern finanziert, so daß die Begünstigten sich nur mit einem Teil der Kosten konfrontiert sehen und zu einer überhöhten Nachfrage tendieren. Wenn alle Bürger Nutznießer irgendwelcher Programme dieser Art sind, werden sie in ihrem jeweiligen Interessengebiet eine Übernachfrage realisieren; zugleich werden sie sich gegenüber den meisten sie nicht speziell betreffenden Programmen, die ihnen wegen der weiten Streuung der Kosten jeweils nur geringe Nachteile bringen, schon aufgrund der Informations- und Interventionskosten überwiegend indifferent verhalten²⁾. Organisierte Interessengruppen unterstützen die sie begünstigenden Programme und fördern zugleich im Sinne eines "impliziten Stimmentausches" (Buchanan, J.M. / Tullock, G. 1962, S. 134) andere Gruppeninteressen im Austausch für deren Unterstützung. Als Folge werden laufend neue Ausgabenprogramme beschlossen und alte erhöht, während nur wenige eingeschränkt werden. Bei dem Prozeß handelt es sich um ein prisoners' dilemma: das individuell rationale Verhalten führt zu einem insgesamt als unerwünscht angesehenen Ergebnis. Politiker machen sich diesen Zusammenhang im demokratischen Verfahren zunutze, da sie durch gruppenspezifisch vorteilhafte Ausgabenprogramme Wähler gewinnen können, während sie bei davon getrennter Beratung und weiter Streuung der Einnahmenkonsequenzen nur mit geringen Stimmenverlusten zu rechnen haben (vgl. Folkers, C. 1983a, S. 199 ff).

Die Konsequenzen bestehen in einer systematischen Tendenz zu ineffizient hohen Budgets und einem eingebauten Wachstumsmechanismus der Staatsausgaben. Es werden viele Programme beschlossen, die bei einem Vergleich der insgesamt entstehenden Nutzen und Kosten nicht realisiert werden würden, und es besteht eine Bevorzugung von Programmen mit eng abgegrenzten Nutzergruppen, während Programme mit breit gestreutem Nutzen weniger expandieren. Neben diesen allokativen Verzerrungen von Ausmaß und Struktur der öffentlichen Ausgaben sind mit dem Verfahren der Vorteilsgewinnung zusätzliche Ineffizienzen verbunden, da in immer stärkerem Maße Kosten für Maßnahmen des Lobbying aufgewandt werden müssen. Sie stellen volkswirtschaftliche Ressourcenverschwendungen dar, da sie allein zu redistributiven Zwecken eingesetzt werden, aber keine produktiven Effekte haben. Diese X-Ineffizienz des Entschei-

2) Vgl. zu entsprechenden Zusammenhängen für die alternative Möglichkeit der Gewährung von Steuervergünstigungen Folkers, C. 1983a, S. 195 ff.

dungsverfahrens muß zusätzlich zu der allokativen Ineffizienz der resultierenden Ergebnisse veranschlagt werden.

Der zweite Aspekt der Diagnose betrifft das Verhalten der Bürokratie. Die Monopolstellung und der Informationsvorsprung gegenüber den Politikern sichern den Bürokraten eine starke Position im politischen Prozeß, welche sie zur Verfolgung individueller Ziele nutzen (Niskanen, W.N. 1971). Sie sind an möglichst hohen Budgets interessiert, da ihre Vorteile eine positive Korrelation mit dem Budgetvolumen aufweisen. Als Ergebnis dieser Zielsetzung setzen sie aufgrund ihrer starken Position ineffizient hohe Budgets durch. Hinzu kommt, daß die Bürokraten einen Informationsvorsprung im Hinblick auf die Produktionskosten der öffentlichen Leistungen haben und daher keine Minimalkostenkombination realisieren müssen, sondern sich einen Teil der Mittel als Rente aneignen können. Die Budgets sind somit zwar zu hoch, dies bedeutet aber nicht notwendig ein Überangebot an öffentlichen Leistungen, sondern ist (auch) Ausdruck ineffizienter Produktion (vgl. Migué, J. / Bélanger, G. 1974, S. 34). Diese Ergebnisse der Bürokratietheorie werden gestützt durch neuere Ansätze der Theorie des "agenda setting". Danach kann die Bürokratie durch Festlegung der Tagesordnung und durch geeignete Formulierung der zur Entscheidung stehenden Programmalternativen die resultierenden Entscheidungen in ihrem Sinne beeinflussen und damit die von ihr gewünschten Budgets weitgehend durchsetzen (vgl. z.B. Denzau, A. / Mackay, R. / Weaver, C. 1979). Als Ergebnis des bürokratischen Handelns bleibt eine allokativen Ineffizienz zu konstatieren, welche das Resultat des Politikversagens verstärkt. Zugleich ist von einer X-Ineffizienz auszugehen, die durch die Organisationsstruktur bürokratischer Leistungserstellung bedingt ist.

Da es sich bei diesen Ergebnissen nicht um die Folgen singulärer historischer Konstellationen, sondern um die dauernden Konsequenzen bestehender institutioneller Strukturen handelt, ist ihnen bei der gegebenen Interessenlage der beteiligten Parteien nicht mit gelegentlichen Bemühungen um Konsolidierung oder Effizienzsteigerung beizukommen. Sie erfordern vielmehr konstitutionelle Änderungen, die diesen Tendenzen ständig entgegenwirken. Die Befürworter von Ausgabenbegrenzungen gehen davon aus, daß die bisherigen Versuche zur Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Entscheidungsverfahren gescheitert sind und daß die Durchsetzung adäquater prozeduraler Veränderungen politisch entweder nicht in absehbarer Zeit oder überhaupt nicht realisierbar ist. Die Ausgabenbe-

grenzungen verfolgen bei dieser Diagnose das Ziel, ineffiziente (nicht alle) Ausweitungen der Staatsausgaben einzuschränken oder zu verhindern, ineffizienten Ausgabenstrukturen entgegenzuwirken und Ineffizienzen der öffentlichen Entscheidungs- und Produktionsverfahren abzubauen. Es stellt sich die Frage, ob sie geeignet sind, diese Ziele zu realisieren. Im folgenden wird untersucht, über welche Mechanismen die Effekte erreicht werden sollen, welche prinzipiellen Probleme mit dem Ansatz verbunden sind und welche praktischen Probleme im Budgetierungsverfahren zu erwarten sind.

IV. Die erwarteten Wirkungen bindender Ausgabenbegrenzungen

Wird eine Begrenzung der Ausgaben eingeführt, die beispielsweise auf die Zuwachsrate des Sozialprodukts bezogen ist, und wird davon ausgegangen, daß diese Begrenzung effektiv bindend ist und nicht umgangen werden kann, so bedeutet dies zunächst, daß die bei staatlichen Ausgabenplanungen weitgehend verlorengegangene Beziehung zwischen Ausgaben und Einnahmen verstärkt zum Tragen kommt. Der Effekt einer wirksamen Budgetrestriktion besteht darin, daß alternative Ausgabenprogramme sorgfältiger überprüft und daß Prioritäten gesetzt werden müssen, da politische Konflikte nicht mehr durch Ausdehnung des Budgets beigelegt werden können. d.h. es besteht der Zwang zu einer verstärkten allokativen Effizienz der Ausgabentätigkeit, für die bei genügend grossem Ausgabenspielraum nur wenig Anreize bestehen. Die Notwendigkeit zu genauerem Abwägen der Alternativen und zur Auswahl der vorteilhafteren Projekte bedingt zugleich verstärkte Informationsbemühungen der Legislative und kann im Ergebnis zu einem gewissen Abbau des Informationsvorsprungs der Bürokratie und der hierdurch erzeugten Verzerrungen beitragen. Weiterhin bestehen Anreize, die vorhandenen Ausgabenprogramme stärker als bisher auf ihre Sinnhaftigkeit zu überprüfen und - auch wenn dies zu Konflikten führt - nicht ungeprüft fortzuführen, da sie erkennbar zu Lasten neuer Ausgabenvorhaben gehen. Gleichzeitig werden die langfristigen Konsequenzen öffentlicher Programme besser bedacht, um sogenannte "Eisbergeffekte" zu vermeiden, die den Ausgabenspielraum späterer Perioden drastisch einschränken können. Im Ergebnis werden die Alternativkosten öffentlicher Programme konkret spürbar, so daß die Erwartung besteht, zentrale Zielsetzungen des Budgetierungsverfahrens, die bisher vergeblich

durch Einführung unterschiedlicher Planungs- und Managementsysteme angestrebt wurden, könnten auf diese Weise im Wege eines institutionalisierten Zwanges zu ökonomischen Entscheidungen realisiert werden.

Wenn generell bekannt ist und für die weitere Zukunft zu erwarten steht, daß die Möglichkeiten für gruppenspezifisch günstige Vorhaben stark eingeschränkt sind, wird auch der Einsatz von Ressourcen für derartige Rent-Seeking-Aktivitäten wegen der geringeren Gewinnmöglichkeiten und der stärkeren Konkurrenz um die Vorteile zurückgehen und tendenziell zu einer produktiven Verwendung dieser Ressourcen führen. Außerdem werden wegen der Begrenzung der möglichen Gruppenvorteile weniger Kosten in die Opposition gegen solche Maßnahmen investiert werden. Es wird somit erwartet, daß nicht nur die alloкатive Effizienz der öffentlichen Leistungsbereitstellung, sondern auch die innere Effizienz des Entscheidungsverfahrens gesteigert wird.

Ein zusätzlicher Effekt, der auch als Ergebnis der Steuerbegrenzung durch Proposition 13 in Kalifornien beobachtet werden konnte, besteht darin, daß die politischen Entscheidungsträger verstärkt staatliche Aktivitäten privatisieren werden, wenn dadurch die Ausgaben für bestehende Programme gesenkt werden können (vgl. z.B. Hirsch, W.Z. 1984, S. 352). Daraus resultiert eine Erhöhung der inneren Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung, sofern der bisherige Output nach Ausmaß und Qualität beibehalten wird. Dieser Effekt leitet zu den Konsequenzen für die Bürokratie über, die sich nunmehr einer Konkurrenz durch marktliche Leistungserstellung gegenübersehen. Hinzu kommt eine verstärkte Konkurrenz der einzelnen Büros untereinander um die knapper gewordenen Budgetmittel (siehe Toma, M. / Toma, E.F. 1980). Da Büros ihre Budgets dadurch erhöhen können, daß sie die politisch präferierten Leistungen zu günstigeren Kosten als andere Büros anbieten, entsteht eine Tendenz zu erhöhter innerer Effizienz bei verstärkter alloкатiver Effizienz. Für Büros, die sich diesem Verfahren nicht anschließen, besteht die Gefahr der Kürzung von Mittelzuweisungen bzw. der Ersetzung durch marktliche Anbieter. Die bindende Budgetrestriktion führt somit über eine verstärkte Konkurrenz um die Budgetmittel zu Anreizen für Effizienzsteigerungen (vgl. McGuire, T. / Coiner, M. / Spancake, L. 1979). Der bereits von Niskanen hervorgehobene Effekt der Schaffung von Konkurrenz zwischen Büros (Niskanen, W.N. 1971, S. 228) wird indessen abgeschwächt, wenn sich Büros zu kartellähnlichen Gebilden zusammenschließen. Aber auch in diesem Fall,

der aufgrund der potentiellen Konkurrenz längerfristig kaum zu stabilen Lösungen führen dürfte, ergibt sich keine Verschlechterung des Ergebnisses gegenüber dem Fall ohne eine Budgetrestriktion. Die Erhöhung der X-Effizienz fällt allerdings geringer als erwartet aus.

Die Steigerung des Wettbewerbs zwischen den Büros wirkt zugleich positiv auf die innere Effizienz des politischen Entscheidungsverfahrens zurück, da sie die Informationskosten der politischen Akteure über die öffentliche Leistungserstellung senkt (McGuire, T. / Coiner, M. / Spancake, L. 1979, S. 352 f). Im Prozeß der Konkurrenz um die Zuteilung von Budgetmitteln erhalten die Politiker als kostenloses Nebenprodukt Informationen über die Produktionskosten der Büros. Durch diese Senkung der Informations- und Kontrollkosten werden die Verbesserungen des Budgetierungsprozesses gefördert. Die mit Ausgabenbegrenzungen verknüpften Erwartungen sind folglich hoch: es handelt sich aus ökonomischer Perspektive nicht um Maßnahmen eines staatsfeindlichen Eingriffes in öffentliche Aufgaben, sondern um Ansätze zur Erhöhung der allokativen und der inneren Effizienz des politischen und bürokratischen Prozesses. Betrachtet man die skizzierten Wirkungszusammenhänge, so fragt sich, ob diese Erwartungen prinzipiell realistisch sind und welche praktischen Probleme ihrer Durchsetzung möglicherweise entgegenstehen können. Eine Beurteilung der mit den Ausgabenbegrenzungen verbundenen Erwartungen setzt die Beantwortung dieser beiden Fragenkomplexe voraus.

V. Einige Grundsatzprobleme der Wirkungsmechanismen staatlicher Ausgabenbegrenzungen

Die erwarteten Reaktionen auf Ausgabenbegrenzungen beruhen in entscheidendem Maße darauf, daß die Konflikte innerhalb des staatlichen Bereichs erhöht werden, so daß infolge eines verschärften Wettbewerbs nur noch die präferierten Möglichkeiten zum Zuge kommen und nicht mehr die politisch einfachen Lösungen auf Kosten der Steuerzahler realisiert werden können (vgl. Wildavsky, A. 1980, S. 32). Dabei ist allerdings zu fragen, ob die zusätzlichen Konflikte stets die erwünschten Produktivitätssteigerungen erzeugen müssen und nicht auch zusätzliche Ressourcenverschwendungen bzw. kontraproduktive Ergebnisse hervorrufen können. Die Budgetrestriktion impliziert u.a., daß Vorteile von be-

stimmter Höhe für einzelne Gruppen nur mit einem höheren Aufwand als ohne die Begrenzung erreichbar sind, so daß der beschriebenen Erwartung eines geringeren Ressourceneinsatzes aufgrund der verminderten Gewinnchancen auch die alternative Möglichkeit eines erhöhten Einsatzes zur Gewährleistung eines gegebenen Niveaus der Vorteile gegenüberstehen kann (vgl. hierzu unter Bezug auf Becker, G. 1983 die Analyse bei Laux, W. 1984, S. 169). D.h. der Substitutionseffekt der Maßnahme könnte durch den Einkommenseffekt überwogen werden. Diese Strategie ist allerdings auch in Anbetracht der durch den intensiveren Wettbewerb verbesserten Informationslage nicht zu erwarten, da die alternative Möglichkeit der Ressourcenverwendung für produktive Zwecke nunmehr relativ höhere Erträge erbringt. Daher werden zur Aufrechterhaltung bestehender Einkommenspositionen verstärkt nichtmarktliche durch marktliche Ressourceneinsätze substituiert werden. Die Ineffizienz des Verfahrens wird somit auch unter diesem Aspekt abgebaut. Wenn jedoch ein Ertrag aus staatlichen Quellen einen höheren Grenznutzen des Einkommens stiften sollte als ein solcher aus marktlicher Tätigkeit, oder wenn marktliche Alternativen nicht zur Verfügung stehen, ist das zielwidrige Ergebnis nicht auszuschließen.

Da ineffiziente Entscheidungen das Ausmaß der verteilbaren Vorteile für Interessengruppen bei festgelegten Ausgabengrenzen nur mindern können, wird insgesamt gesehen ein Anreiz zu mehr Effizienz bestehen. Dagegen ist allerdings eingewandt worden, daß die Budgetbeschränkung Anlaß geben könnte, den Anteil der reinen Umverteilungsausgaben am Budget zu Lasten der für alle Bürger nutzenstiftenden öffentlichen Güter auszudehnen (Laux, W. 1984, S. 169). Die Folge wäre eine Effizienzminderung verglichen mit dem Zustand ohne Budgetrestriktion, da die allen zugute kommenden Leistungen zu Lasten der wenige speziell begünstigenden Ausgaben vermindert würden. Eine Umstrukturierung der Ausgabentätigkeit wird aber nur dann realisiert werden, wenn sie politisch durchsetzbar ist und den Interessen der Politiker entspricht. Der häufig zu beobachtende Mechanismus für die Erlangung gruppenspezifischer Vorteile besteht darin, daß man öffentliche Aktivitäten proklamiert, die erkennbar dem Allgemeinwohl dienlich sein sollen und zugleich einzelnen Gruppen Sondervorteile versprechen (vgl. Folkers, C. 1983a, S. 197 f). Maßnahmen, die offensichtlich nichts anderes als krasse Interessenpolitik verfolgen, sind demgegenüber politisch schwer durchsetzbar. Ihre Chancen sinken sogar, wenn die Informationslage über die Interessenstrukturen durch die Beschränkungsmaßnahme verbessert

wird. Soll ein gegebenes Ausmaß öffentlicher Leistungserstellung aufrechterhalten werden, da dessen Einschränkung zu unerwünschten Reaktionen der Wähler führen würde, besteht keine Möglichkeit zu einer Strukturverschiebung der behaupteten Art. Bei Betrachtung der politischen Zusammenhänge ist in der Tat genau das Gegenteil zu erwarten. Maßnahmen zur Privilegierung von Gruppen sind in der Realität im allgemeinen nicht durch Umschichtungen gegebener Ausgaben, sondern primär aus dem Ausgabenzuwachs zu erreichen, wie sie umgekehrt eine wesentliche Ursache der hohen Zuwächse darstellen. Unter dieser Bedingung ist nämlich eine massive Opposition zu vermeiden, da die korrespondierenden Nachteile nur schwer erkennbar sind. Bei begrenzten Ausgabenzuwächsen wird nicht etwa der Spielraum für alle Ausgaben gleichermaßen beschränkt, sondern es wird speziell der Spielraum für Gruppenprivilegien geringer. Die Befürchtung eines perversen Ergebnisses erscheint im politischen Prozeß somit wenig begründet.

Die Steigerung der allokativen Effizienz bei Einführung einer Budgetgrenze beruht allerdings darauf, daß die Maßnahme bindend ist und nicht umgangen werden kann; außerdem muß sie auf Dauer angelegt - also konstitutioneller Art - sein und darf nicht in zukünftigen politischen Entscheidungen zur Disposition stehen. Begrenzungen, die als vorübergehend eingeschätzt werden, lassen politische Überbrückungsstrategien erwarten, die zusätzliche Ineffizienzen erzeugen können. So ist in diesem Falle beispielsweise damit zu rechnen, daß alle Investitions- und Instandhaltungsausgaben vermindert werden, die verschiebbar erscheinen (vgl. z.B. Folkers, C. 1983b, S. 111). Generell werden die Ausgaben dort gekürzt, wo die politischen Rückwirkungen erst später erwartet werden. Außerdem werden alle Projekte zurückgestellt, die bei hohem Anfangsaufwand erst später Nutzen entstehen lassen. Diese intertemporale Reallokation kann - wie sich als Folge von Proposition 13 zeigt - starke Effizienzverluste zur Folge haben. Der Effekt kann nur durch dauernde, als endgültig betrachtete Regelungen, die keine Ausweichmöglichkeiten bieten, verhindert werden. Ohne diese Voraussetzung ist eine Begrenzungsmaßnahme eher schädlich als nützlich.

Auch im Bereich der Bürokratie ist zu erwarten, daß die Probleme nur verschoben werden, wenn die Maßnahme nicht auf Dauer angelegt ist. So werden Kürzungen beispielsweise dort vorgenommen, wo Stellen zufällig frei werden oder andere Eingriffsmöglichkeiten ohne allzu große Konflikte gegeben sind, wobei die

Erwartung besteht, daß die strukturellen Verzerrungen später wieder ausgeglichen werden können. Zielgerechte Reorganisationen sind nur bei permanenten Einschnitten zu erwarten. Auch unter dieser Bedingung stellt sich allerdings die Frage, ob die erwarteten positiven Effekte zwingend eintreten müssen. Besteht beispielsweise keine allzu große Vergleichbarkeit zwischen den Outputs alternativer Büros, so mag die Konkurrenz um die knappen Budgetmittel wenig intensiv sein. Die Büros erwarten eine gewisse Kürzung, ohne Aussicht auf Budgeterhöhungen zu haben, und werden daher nur noch das notwendige Leistungsniveau aufrechterhalten, um die erwarteten Zuweisungen nicht zu verlieren. Ansonsten werden sie eine möglichst hohe Rente abzuschöpfen versuchen. Dies bedeutet, daß keine Verhaltensänderungen gegenüber der Situation ohne Budgetbegrenzung eintreten würde; es wäre indessen auch keine Verschlechterung des Ergebnisses zu verzeichnen. Der Effekt entspricht der Erfahrung, daß Maßnahmen zur Effizienzsteigerung in Bürokratien häufig zu überwiegend formalen Änderungen degenerieren, welche nach außen Kooperationsbereitschaft signalisieren, de facto jedoch alles beim alten belassen (vgl. Folkers, C. 1983b, S. 109). Die Konsequenz wird erleichtert durch die Probleme der Messung öffentlicher Outputs. Das Argument gilt allerdings auf Dauer nur bei völlig starren Strukturen öffentlicher Leistungserstellung. Setzt sich im Gefolge einer Begrenzungsmaßnahme die Erkenntnis durch, daß Umstrukturierungen möglich sind und erfolgreiche Aktivitäten zu Mittelumschichtungen führen, wird der beschriebene Effekt der Konkurrenz zwischen den Büros wirksam werden. Je länger die Maßnahme in Kraft ist, um so stärker wird sich die Tendenz zu erhöhter X-Effizienz gegenüber dem Beharrungsvermögen einzelner Büros durchsetzen.

Eine alternative Möglichkeit zur Störung der gewünschten Effekte wird darin gesehen, daß Büros mit spektakulären Aktionen zusätzliche Zuweisungen zu erzwingen suchen. Bei Begrenzungsmaßnahmen in den USA war gelegentlich zu beobachten, daß Kürzungen von Leistungen gezielt in solchen Bereichen vorgenommen wurden, die für die Bürger besonders einschneidende Folgen haben (vgl. Buchanan, J.M. 1977, S. 6 f sowie Folkers, C. 1983b, S. 110). Dadurch wird der Bürger für die Wünsche der Bürokratie sensibilisiert und zu Forderungen nach Lockerung der Restriktion in den betreffenden Bereichen veranlaßt. Derartige Verhaltensweisen der Bürokratie, die sich bei vorübergehenden Kürzungsmaßnahmen für einzelne Leistungsbereiche anbieten mögen, stellen weder eine generelle, noch eine auf Dauer realisierbare Strategie dar. Auch wenn kurzfristig eine

gewisse Erpreßbarkeit der Bürger gegeben sein mag, kann einem solchen Verhalten auf längere Sicht durch geeignete Maßnahmen entgegengewirkt werden. Im Rahmen prinzipieller Betrachtungen können somit die beschriebenen Effizienzsteigerungen entgegen manchen Zweifeln als begründete Erwartungen bei Einführung einer effektiv restringierenden Ausgabenbegrenzung angesehen werden.

VI. Zur Bestimmung geeigneter Ausgabengrenzen

Wenn Ausgabengrenzen grundsätzlich als wirksame Instrumente der Korrektur eines Budgetversagens angesehen werden können, stellt sich die weitergehende Frage, nach welcher Norm eine solche Grenze festgelegt werden soll. Welche materiellen Argumente sprechen beispielsweise dafür, durch Begrenzung der zulässigen Ausgabenerhöhung auf den Zuwachs des Sozialprodukts eine zufällig erreichte Staatsquote für alle Zeiten als Obergrenze festzuschreiben? Die Antwort aus der Sicht der politischen Praxis besagt, daß eine deutliche Absenkung der Quote politisch im allgemeinen nicht durchsetzbar ist, während eine wesentliche Erhöhung nur dazu führen würde, die Ausgabenzuwächse zusätzlich anzuregen, damit für die Zukunft ein genügender Ausgabenspielraum sichergestellt wird (siehe z.B. Wildavsky, A. 1980, S. 113). Wenn man davon ausgeht, daß eine empirische Konkretisierung des theoretischen Konzepts einer optimalen Staatsquote nicht möglich ist, andererseits jedoch eine belegbare Tendenz zur Überexpansion des Staates besteht, erscheint es nach dieser Argumentation wenig bedeutsam, ob die vorgeschlagene Grenze unter Gesichtspunkten einer optimalen Staatsquote festgelegt ist. Es zählt allein, daß die Maßnahme positive Effizienzeffekte erzeugt und die Tendenz zu einer weiteren Überexpansion abbaut.

Diese Sichtweise mag unter normativen Kriterien wenig befriedigend erscheinen, da die willkürlich gesetzte Anteilsgrenze prinzipiell ebenso zu Schäden wie zu Nutzen führen kann. Geht man bei realistischer Einschätzung davon aus, daß die festgelegte Obergrenze in der Praxis kaum jemals unterschritten werden dürfte, so wird damit ein fester Anteil des Staates an der Wirtschaftstätigkeit auf Dauer fixiert. Da die Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen indessen keineswegs in der Größenordnung von Eins liegen muß (vgl. Musgrave, R.A. 1981, S. 111), kann eine alloкатive Ineffizienz die Folge sein, die sich über eine längere Zeit zu erheblichen sozialen Kosten summiert (vgl. Ladd,

H.F. 1978, S. 8). Das Problem enthält zwei Aspekte. Zum einen steht das Konzept der Nachfrage nach öffentlichen Gütern nicht in einer eindeutigen Beziehung zu den positiv getätigten Staatsausgaben. Die hinter den realisierten Ausgaben stehenden öffentlichen Güter sind das Ergebnis politischer sowie bürokratischer Prozesse und können in Abhängigkeit von dem bestehenden institutionellen Rahmen erheblich variieren. Insofern sind die vorliegenden Begrenzungsansätze nicht im Hinblick auf die Durchsetzung einer bestimmten Grenze realer staatlicher Aktivitäten konzipiert. Da die Änderung der institutionellen Bedingungen öffentlicher Ausgabentätigkeit durch eine Ausgabenbegrenzung zu Anreizen für eine effizientere Bereitstellung öffentlicher Leistungen führt, wird erst durch diese Maßnahme eine gewisse Annäherung der positiv bereitgestellten an die unter normativen Aspekten geforderten Outputs des Staates erreicht (siehe Aranson, P.H. / Ordeshook, P.C. 1981, S. 163 f). Es geht darum, die Ausgaben, nicht die Outputs des Staates zu beschränken und damit die Nutzen gegebener Ausgaben zu erhöhen. Die Frage nach dem optimalen Ausgabenanteil ist unter den gegebenen institutionellen Bedingungen vor Einführung einer Begrenzungsmaßnahme nicht beantwortbar und kann erst nach erfolgreicher Änderung der Anreizstrukturen staatlichen Handelns sinnvoll gestellt werden.

Der zweite Aspekt des Problems besteht darin, daß trotz der fehlenden Information über den konkreten Wert des optimalen Staatsanteils eine größere Wahrscheinlichkeit für eine überhöhte als für eine zu niedrige Ausgabenquote besteht. Der Erwartungswert der möglichen Wohlfahrtsverluste ist bei Gültigkeit der Analysen des Budgetversagens geringer als derjenige der Wohlfahrtsgewinne aus der Restriktion. Wenn bei dem gegenwärtigen Ausmaß der Staatstätigkeit nicht auf Dauer mit einem überproportionalen Anstieg der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen gerechnet werden kann, da sich hier nicht weniger als bei privaten Gütern Sättigungstendenzen bemerkbar machen werden, ist selbst bei gelegentlich über Eins liegenden Nachfrageelastizitäten für öffentliche Leistungen kaum ein Wohlfahrtsverlust zu erwarten. Überproportionale Nachfrageentwicklungen können außerdem in gewissem Maße aus den resultierenden Effizienzsteigerungen befriedigt werden. Allerdings sind gegebene Ausgabengrenzen bei größeren, unvorhersehbaren Nachfrageänderungen nicht genügend flexibel, um angemessene Maßnahmen zu erlauben. Diese Feststellung macht es notwendig, durch prozedurale Ausnahmeregeln unter bestimmten Bedingungen für die notwendige Flexibilität zu sorgen. Ohne derartige Ergänzungen, wie sie in den be-

schriebenen Ansätzen stets vorgesehen sind, erscheint eine Ausgabenbegrenzung nicht denkbar.

Die bisherigen Überlegungen zielen auf die Grundsatzfrage, ob eine Ausgabenbegrenzung überhaupt eine geeignete Form der verfassungsmässigen Regelung sein kann. Verfassungsmässige Regeln werden im Unterschied zu laufenden Entscheidungen unter der Bedingung fundamentaler Unkenntnis über die in Zukunft für den Einzelfall gegebene konkrete Situation festgelegt. Andernfalls wären eine Bestimmung fairer Regeln und eine Einigung auf bestimmte Institutionen nicht möglich. Die Frage nach dem optimalen Staatsanteil ist eine Frage, die in konstitutioneller Perspektive überhaupt nicht beantwortet werden kann; sie ist das Ergebnis einer operationalen Entscheidung, die erst im Rahmen gegebener Verfassungsregeln zu treffen ist. Diese Feststellung bedeutet allerdings nicht, daß die Ausgabenbegrenzen und möglicherweise alle ergebnisbezogenen Restriktionen als unzulässige verfassungsmässige Regelungen anzusehen sind. Nur diejenigen quantitativen Restriktionen, die operationale Entscheidungen präjudizieren, sind unter dem Gesichtspunkt auszuschließen. D.h. es kann sich bei verfassungsmässigen Ausgabenbegrenzungen in der Tat nicht um Festlegungen optimaler Staatsanteile handeln. Wie bereits festgestellt, geht es auch nicht um die Festlegung der konkreten Entscheidungen, sondern um geänderte Anreizstrukturen. Das Problem besteht darin, ob diese Zielsetzung mit dem gewählten Ansatz ohne gravierende Nachteile in anderen Bereichen und effizienter als mit alternativ denkbaren Regeln erreicht werden kann (vgl. Aranson, P.H. / Ordeshook, P.C. 1981, S. 165 f). Zu dieser Frage wurde darauf hingewiesen, daß die befürchteten Störungen der optimalen Staatsquote zwar nicht völlig auszuschließen, aber auch nicht sehr wahrscheinlich sind. Es wurde allerdings bisher nicht untersucht, ob es institutionelle Regeln gibt, die eine bessere Eignung oder geringere Wohlfahrtskosten erwarten lassen. Bevor hierauf eingegangen werden kann, muß die zentrale Problematik der praktischen Implementierung bindender Ausgabenbegrenzen behandelt werden.

VII. Effektive Einschränkung der Staatsausgaben durch Begrenzungsmaßnahmen?

Die Frage nach den Ausweichmöglichkeiten und nach notwendigen Ergänzungsregelungen zur Verhinderung ungewollter Umgehungen ist letztlich entschei-

dend, wenn es darum geht, ob die bisher unter idealtypischen Annahmen behandelten Konzepte auch unter realen Bedingungen als erfolgversprechend gelten können. Grundsätzlich können drei Arten von Ausweichmöglichkeiten unterschieden werden. Erstens ist es denkbar, daß die gewünschten Ausgabenaktivitäten trotz der Begrenzungsmaßnahme in unveränderter Höhe realisiert werden. Zweitens können Strukturverschiebungen zwischen unterschiedlichen Ausgabenarten mit dem Ziel vorgenommen werden, die bisherigen Aufgaben bei eingeschränktem Budgetvolumen mit anderen Mitteln fortzuführen. Drittens ist es möglich, Ausgabenaktivitäten durch staatliche Maßnahmen ohne jegliche Ausgabenanforderungen, jedoch mit gleichen oder ähnlichen Effekten, zu substituieren. In diesem Abschnitt wird auf die erste Möglichkeit eingegangen.

Begrenzungsmaßnahmen enthalten drei Bestandteile (vgl. Caiden, N. 1980, S. 145): eine Definition der zu begrenzenden Ausgaben, einen ökonomischen Indikator, durch den sie begrenzt werden sollen und eine Formel, mit der beide Größen verknüpft werden. Für die Praxis der Ausgabenbegrenzungen spielen außerdem die Regelungen von Ausnahmefällen sowie die staatliche Ebene, für welche die Grenze fixiert wird, eine Rolle. Alle diese Elemente bieten Ansatzpunkte für Umgehungsaktivitäten. Im folgenden wird gefragt, welche Anpassungsmaßnahmen zu erwarten sind, wenn die staatlichen Entscheidungsträger das Ziel verfolgen, ihren Ausgabenpielraum trotz der Begrenzungsmaßnahme aufrechtzuerhalten. Dabei ist zu untersuchen, inwieweit Begrenzungsmaßnahmen die Staatsausgaben effektiv einschränken und welche komplementären Regelungen möglicherweise zur Sicherstellung einer bindenden Restriktion eingeführt werden müssen.

Die erste Umgebungsmöglichkeit kann sich aus der Definition der Basisgröße, auf welche die Ausgaben begrenzt werden, ergeben. In SJR 56 ist vorgesehen, daß die Gesamtausgaben des Zentralstaates höchstens um den prozentualen Zuwachs des nominalen Bruttosozialprodukts während des Vorjahres steigen dürfen. Die Regelungen in den Bundesstaaten sehen vielfältige andere Maßgrößen vor, wobei vor allem das verfügbare Einkommen des laufenden Jahres Verwendung findet (siehe z.B. Dworak, R.J. 1980, S. 108 ff). Die amtliche Größe "Bruttosozialprodukt der Vorperiode zu jeweiligen Preisen" vermeidet manche Zweifelsfragen, die zu Manipulationen provozieren können. Eine vergangenheitsbezogene Größe erfordert keine Schätzungen und liegt für die Haushaltsplanung als objektives Datum vor. Es muß allerdings sichergestellt sein, daß keine politischen Einflüsse auf das

Berechnungsverfahren bestehen und daß auch bei Änderungen der statistischen Verfahren keine Auswirkungen auf den materiellen Gehalt der Begrenzung erfolgen. Der Bezug auf das vergangene Wachstum könnte auch deshalb als Vorteil gegenüber den jeweiligen Größen angesehen werden, weil er ein gewisses anti-zyklisches Verhalten des öffentlichen Haushalts ermöglicht: verringert sich die Zuwachsrates gegenüber dem Vorjahr, so ist eine überproportionale Staatsausgabenerhöhung zulässig und vice versa. Will der Staat bei einer derart objektivierten Basisgröße seinen Ausgabenspielraum erhöhen, so müßte er eine Politik betreiben, als deren Ergebnis die Inflationsrate des privaten Sektors oberhalb der Inflationsrate des öffentlichen Bereichs liegt. In SJR 56 wird allerdings eine inflationäre Politik, die auf eine Erhöhung des Preisindex der Lebenshaltung gerichtet ist, durch die Klausel unterbunden, daß bei Überschreiten einer bestimmten Inflationsrate die zulässige Ausgabenerhöhung automatisch eingeschränkt wird. Wenn sich die Relation der Preisniveausteigerungen zwischen öffentlichem und privatem Bereich allerdings ohne verstärkte Steigerungen der Konsumentenpreise zugunsten des öffentlichen Bereichs verschiebt, kann dies nur als erwünscht angesehen werden und dem Staat Spielräume für die Erhöhung der realen Leistungsabgabe eröffnen. Die Festlegung einer unzureichend definierten ökonomischen Basis hat zwar in manchen Staaten der USA die Effektivität der Begrenzungsmaßnahmen erheblich ausgehöhlt (Caiden, N. 1980, S. 152 f), dies bedeutet indessen kein unüberwindliches Problem, sondern stellt eine Frage der geeigneten Konzipierung der Vorschrift dar.

Der zweite Ansatzpunkt für mögliche Umgehungen betrifft die Definition der Ausgaben. Sind bestimmte Ausgabenkategorien nicht eingeschlossen, so wird eine Substitution von den begrenzten zu den unbegrenzten Ausgaben die Folge sein. Ohne auf die Verhältnisse in den einzelstaatlichen und lokalen Körperschaften der USA einzugehen, die durch eine weitgehende Fondswirtschaft gekennzeichnet sind, ist festzustellen, daß überall dort, wo nicht einbezogene Haushalte bestehen, die Grenze faktisch durchlöchert wird. Voraussetzung für das Funktionieren einer Ausgabenbegrenzung ist ein Einheitsbudget, das dem Prinzip der Vollständigkeit genügt. Aber auch dieses Prinzip ist interpretationsbedürftig und ermöglicht Ausnahmen. Zwei Fragen stellen sich: Einerseits ist die Abgrenzung derjenigen Ausgaben, die als öffentlich bezeichnet und im Budget ausgewiesen sind, durchaus nicht eindeutig, andererseits kann die Berechnung

der Ausgaben Schwierigkeiten verursachen, wenn Abweichungen von dem grundsätzlich vorgeschriebenen Bruttoprinzip möglich sind.

Ein Abgrenzungsproblem stellt sich bei der großen Zahl von Körperschaften, die mit oder ohne Beteiligung des Staates im Sinne staatlicher Aufgaben tätig werden und staatlicherseits gefördert bzw. vom Staat in ihrer Existenz garantiert werden. Ganz offensichtlich geht es hier zumindest partiell um staatliche Ausgabenaktivitäten, während das Budget nur am Rande berührt wird und die legislativen Körperschaften nicht direkt, sondern im allgemeinen nur durch Beschickung von Aufsichtsorganen Kontrolle ausüben. Die ohnehin schon starke "Flucht aus dem Budget" (Senf, P. 1976, S. 393) in derartige Organisationsformen würde durch Begrenzung der budgetären Ausgaben verstärkt werden und die Grenze insoweit unwirksam machen. Schlimmer noch: das Prinzip des Einheitsbudgets und damit die notwendige Voraussetzung für eine rationale staatliche Planung würde systematisch ausgehöhlt, so daß die allokativen Effizienz beeinträchtigt wird. Aber auch die innere Effizienz nimmt Schaden, da die Organisationsformen öffentlicher Tätigkeit nicht mehr durch die Art der Leistungserstellung, sondern durch das Ziel der Budgetverkürzung bestimmt werden. In SJR 56 ist demgemäß vorgesehen, die Ausgaben der staatlich unterstützten privaten und halbprivaten Einheiten in die Größe "Staatsausgaben" einzubeziehen und die Grenze auf alle "budget and off-budget outlays" zu beziehen (vgl. SJR 56, Sec. 1(b) sowie dazu Wildavsky, A. 1980, S. 90 f). Es dürfte jedoch deutlich sein, daß dabei außerordentliche Abgrenzungs- und Rechtsprobleme auftreten und daß vielfältige Vorkehrungen getroffen werden würden, um Organisationen diesem Zwang zu entziehen.

Ein weiteres Problem stellt die Budgetierung nach dem Nettoprinzip beispielsweise bei öffentlichen Unternehmen dar. Eine große Anzahl der bisher im regulären Budget erfaßten Staatsaufgaben könnte auch durch besondere Körperschaften gelöst werden, bei denen nur der Saldo im Haushalt erscheint. So könnten beispielsweise staatliche Universitäten anstelle der Finanzierung über den Haushalt mit einem Sondervermögen ausgestattet und nur über ihren Saldo der Ausgabenbegrenzung unterworfen werden. Um dies zu vermeiden, müssen entsprechende Umwandlungen von bisher im Budget enthaltenen Aufgabenbereichen in der Begrenzungsvorschrift untersagt oder an besondere sachliche Erfordernisse gebunden werden. Dann würde das Problem nur noch für neu entstehende Aufga-

benbereiche auftreten. Außerdem könnte das Haushaltswesen dahingehend geändert werden, daß die öffentlichen Unternehmen den generellen Budgetierungsvorschriften unterworfen und in das Gesamtbudget integriert werden³⁾. Auch die staatliche Kreditgewährung und ihre Kosten müssen brutto ausgewiesen werden, denn der Staat kann viele Aufgaben anstelle von budgetären Ausgaben über eine Kreditvergabe realisieren, bei der implizite Zinssubventionen und ein Verzicht auf marktübliche Sicherheiten möglich sind. Durch eine Ausdehnung dieser Aktivitäten könnte die Budgetrestriktion partiell umgangen werden. Das bereits ohne die Existenz von Ausgabenbegrenzungen außerordentlich problematische Vordringen von "Off-budget-Aktivitäten" würde den theoretisch abgeleiteten Effizienzsteigerungen erheblich entgegenwirken (vgl. Bennett, J.T. / Dilorenzo, T.J. 1982), wenn nicht die genannten Vorkehrungen geschaffen werden. Die notwendigen Begleitmaßnahmen stellen bei näherer Betrachtung Konzepte für eine Reform des Budgetwesens dar, wie sie teilweise auch unabhängig von Ausgabengrenzen gefordert werden. Ausgabengrenzen stellen somit keinen Ersatz für Budgetreformen dar, sondern können nur im Zusammenhang mit einer Budgetreform wirksam werden. Wenn man Ausgabengrenzen will, muß man auch die entsprechenden Vorkehrungen gegen Umgehungen schaffen, so daß die Propagierung von Ausgabenbegrenzungen möglicherweise die Chancen für sinnvolle Budgetreformen erhöhen und auch aus diesem Grunde positiv beurteilt werden kann.

Ausgabenbegrenzungen müssen Ausnahmeregelungen für Notsituationen enthalten. Werden die Möglichkeiten der Flucht aus dem Budget begrenzt, so könnte es sich anbieten, durch permanente Erklärung von Notständen ein "government by emergency" (Stubblebine, W.C. 1980, S. 55) zu realisieren und die Grenze damit faktisch außer Kraft zu setzen. Das Verfahren würde höhere Mehrheiten für die parlamentarische Arbeit voraussetzen, da die Erklärung von Notsituationen im allgemeinen an qualifizierte Mehrheiten gebunden ist. Es dürfte nicht einfach sein, derartige Mehrheiten ständig zu erhalten; ihre Sicherung würde andererseits, sofern sie erreicht werden, zu einem nach Art und Ausmaß geänderten Ergebnis der Ausgabenentscheidungen führen, wobei keine Gewähr für eine gesteigerte Effizienz besteht. Die Einschaltung des Verfassungsgerichts zur Verhinde

3) Auch dieses Verfahren ist allerdings nicht ohne Umgehungsmöglichkeiten, wie beispielsweise bei Senf, P. 1976, S. 397 beschrieben wird.

rung von Mißbräuchen dürfte im allgemeinen wenig effektiv sein, da die Feststellung eines Notstandes, der außergewöhnliche ökonomische Mittel erfordert, juristischen Kriterien nur schwer zugänglich ist. Die Gestaltung der Ausnahmeregelungen muß das schwierige Problem lösen, für bestimmte Situationen die notwendige Flexibilität zu gewährleisten, ohne die im Normalfall gewünschte Einschränkung der Flexibilität faktisch aufzuheben. Hier helfen nur sehr restriktive Definitionen der Ausnahmefälle anstelle weitgehend interpretationsfähiger Generalklauseln und möglichst hohe Mehrheitserfordernisse, vor allem aber eine aufmerksame Opposition und eine sensibel reagierende Öffentlichkeit.

Es fragt sich außerdem, was geschieht, wenn der Staat absichtlich oder ohne Beachtung zukünftiger Erfordernisse Verpflichtungen eingeht, die den Ausgaben-spielraum in späteren Perioden übermäßig einschränken. Falls für derartige Situationen Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, könnte die Ausgabenbegrenzung damit einfach unterlaufen werden. Sie muß folglich für die Gesamtheit der Ausgaben eines Zeitraumes unabhängig von der Fristigkeit der Verpflichtung ausnahmslos verbindlich sein, damit die langfristigen Implikationen politischer Entscheidungen nachdrücklich wirksam werden. Nur bei konsequenter Verfolgung dieses Prinzips wird die Effektivität der Restriktion gesichert. Auch bei unbeabsichtigten Überschreitungen der Grenze sollte keine nachträgliche Legitimation durch parlamentarische Mehrheiten, sondern eine Anrechnung auf die Ausgaben des Folgejahres vorgesehen werden, um keine Schlupflöcher entstehen zu lassen. Eine umgekehrte Regelung für nicht ausgeschöpfte Ausgaben-spielräume würde allerdings dem Sinn der Restriktion widersprechen.

Ein alternativer Ansatz der Erweiterung von Ausgaben-spielräumen könnte auf die bereits im Zusammenhang mit bürokratischem Verhalten behandelte Überlegung zurückgehen, den Bürgern die Ausgaben-grenze durch gezielte Reduktion besonders präferierter Aufgaben zu verleiden und damit Druck auf die Erhöhung oder Abschaffung der Grenze zu erzeugen. Eine derartige Sabotage von Verfassungsregeln würde die Grundsatzfrage der Verfassungskonformität staatlichen Handelns aufwerfen. Stehen die Bürger, die öffentliche Meinung und eine überzeugende Opposition hinter der Regelung, so dürfte ein solches Verhalten nur vorübergehend in einzelnen Bereichen möglich sein, nicht jedoch als generelles Konzept staatlichen Handelns Bestand haben. Die Gefahr ist zwar nicht aus-

schließbar, sie ist indessen eine Frage der allgemeinen Verfassungstreue und kein spezifisches Problem ökonomischer Ausweichreaktionen.

Neben der Substitution von Ausgabenarten kann auch eine Verschiebung von Ausgaben auf solche Körperschaften, die im föderativen Staatswesen keiner oder keiner so engen Ausgabenbegrenzung unterliegen, oder eine Verminderung von Übertragungszahlungen an andere Gebietskörperschaften ohne Änderung der Aufgabenstruktur erfolgen. Umgekehrt können Ausgabenbegrenzen auf unteren Ebenen dazu führen, daß diesen Körperschaften einige bisher schon von ihnen getätigte Aufgaben von übergeordneten Körperschaften mit entsprechenden Finanzzuweisungen formell übertragen werden. Dabei stellt sich auch das Problem, ob die von übergeordneten Körperschaften übertragenen und durch Zuweisungen finanzierten Ausgaben auf der unteren Ebene in die Begrenzung einbezogen werden sollen (vgl. Dworak, R.J. 1980, S. 107). Besondere Probleme sind bei Gemeinschaftsaufgaben gegeben, die zu Überausgaben geradezu herausfordern. Derartige Programme sollten in voller Höhe und nicht nur in Höhe ihres lokalen Anteils in die Begrenzung auf der unteren Ebene eingehen; noch besser wäre es, sie mit der Einführung von Ausgabenbegrenzungen völlig abzuschaffen, um Verschiebungsmöglichkeiten zu vermeiden. Weiterhin muß gesichert sein, daß keine der bisher von den unteren Ebenen in eigener Kompetenz durchgeführten Aufgaben zur Umgehung der Begrenzung nach oben verschoben und sodann in Auftragstätigkeit ausgeführt wird. Die Folge wäre eine zunehmende Zentralisierung und ein Abbau der Vorteile des föderativen Systems. Ausgabenbegrenzungen auf unteren Ebenen sind besonders problematisch und bedingen eine Reihe von zusätzlichen Vorkehrungen, wenn sie das föderative System nicht unterminieren sollen.

Auf der oberen Ebene stellen sich vor allem die Probleme der Verlagerung von Aufgaben und der Verminderung von Übertragungszahlungen. In SJR 56 sind aus diesem Grunde die Vorschriften enthalten, daß Aufgaben nur übertragen werden dürfen, wenn die entsprechenden Kosten in voller Höhe übernommen werden, sowie daß die Übertragungszahlungen zunächst anteilmäßig überhaupt nicht und später nur bei entsprechender Senkung der Ausgabenbegrenze vermindert werden dürfen. Die Effektivität derartiger Vorschriften hängt von der Präzision der Formulierungen ab und ist nicht generell gewährleistet. Da die Länder der Bundesrepublik Deutschland der Übertragung zusätzlicher finanzieller Lasten zustimmen müssen, sind Aufgabenverschiebungen nach unten jedoch Gren-

zen gezogen. Außerdem wird der verengte Ausgabenspielraum ebenso wie die Vorschrift der vollen Finanzierung neu zugewiesener Aufgaben zu einer klareren Funktionstrennung der Ebenen des föderativen Staates beitragen. Diese Konsequenz würde die Zielsetzung der Ausgabenbegrenzung fördern (vgl. Folkers, C. 1983b, S. 35 f); zugleich wird deutlich, daß eine prozedurale Restriktion, welche eine strikte Funktionstrennung der einzelnen Ebenen vorsieht, die Wirksamkeit der Ausgabenbegrenzung erhöht.

Aufgaben können allerdings auch dadurch verschoben werden, daß Bund und Länder sich darüber ohne Beschlüsse über formelle Finanzzuweisungen einigen. Werden den Ländern beispielsweise höhere Anteile an einer Gemeinschaftsteuer zugestanden, die vom Bund wegen der Ausgabenbegrenzung nicht mehr benötigt werden, so könnte eine zentralstaatliche Ausgabengrenze völlig wirkungslos werden. Die Gemeinschaftsteuer ist ein wesentliches Hindernis für eine effektive Begrenzung, da sie die Zuweisung von Aufgaben an untere Ebenen erlaubt, ohne diese mit den Einnahmekonsequenzen zu belasten und ohne die Ausgaben der übertragenden Körperschaften zu berühren. Werden die Anteile der einzelnen Körperschaften nicht festgeschrieben oder wird die Ausgabengrenze nicht auf die untere Ebene ausgedehnt, so entstehen kaum zu beherrschende Probleme. Die sicherste Lösung besteht darin, eine Ausgabengrenze für die staatliche Tätigkeit insgesamt festzulegen. Hierfür wäre ein Gesamtbudget zu erstellen, das alle Haushalte umfaßt. Dies würde allerdings neue Probleme hervorrufen, die hier nicht untersucht werden können. Würde keine Gesamtbegrenzung aller staatlichen Ebenen vorgenommen, so würden nicht nur die der Begrenzung unterworfenen Körperschaften, sondern auch die privaten Interessengruppen dort verstärkt Mittel zu nutzen suchen, wo keine effektive Grenze besteht. Die Folge ist, daß die Einführung einer wirksamen Ausgabengrenze auf einer Ebene letztlich auch zu entsprechenden Maßnahmen auf anderen Ebenen führen muß (vgl. Aranson, P.H./Ordeshook, P.C. 1981, S. 172).

VIII. Substitution von Ausgabenarten und Alternativen zur Ausgabentätigkeit als Ausweichmöglichkeiten

Auch wenn die Ausgaben durch eine Begrenzungsmaßnahme wirksam eingeschränkt werden, können staatliche Handlungsspielräume durch Strukturver-

schiebungen innerhalb der öffentlichen Ausgaben und im Wege der Substitution von Ausgaben durch andere Formen staatlicher Tätigkeit erhalten werden. Auf diese Weise wird die Ausgabenbegrenzung als solche zwar nicht berührt, u.U. können jedoch die Ziele der Restriktion konterkariert werden. Die erste Möglichkeit zur Veränderung der Ausgabenstruktur besteht in der Privatisierung bisher staatlich erstellter Leistungen zum Zwecke der Ausgabenbegrenzung. Dieses Verfahren ist bei unveränderter Leistungsabgabe als erwünschter Effekt anzusehen. Daneben ist es in vielen Fällen möglich, bisher vom Staat bereitgestellte Leistungen durch Subventionierung privater Aktivitäten zu sichern. In diesem Falle ist das Ergebnis pro staatlich eingesetzter Geldeinheit häufig höher als bei staatlicher Aufgabenerfüllung. Ausgabenbegrenzungen werden mit großer Wahrscheinlichkeit zur Substitution von staatlichen Ressourcenbeanspruchungen durch Subventionen führen und damit die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung (Zimmermann, H. 1973/74) senken. Dieser Effekt müßte als solcher noch nicht grundsätzlich negativ beurteilt werden, wenn nicht zu befürchten stünde, daß damit zugleich verstärkte Vorteilsgewährungen an Interessengruppen initiiert werden. Der Staat kann auf diese Weise trotz der Ausgabenbegrenzung Ausgaben aufrechterhalten und gezielt bestimmte Wählergruppen ansprechen. Eine Ausweitung dieser latent vorhandenen Gefahr würde den Zielsetzungen der Ausgabenbegrenzung widersprechen. Derartige Entwicklungen können vermieden werden, wenn zugleich mit der Ausgabenbegrenzung bindende Institutionen zur Einschränkung der Subventionen eingeführt werden, wie sie seit langem gefordert werden. Dabei kann es sich beispielsweise um Begrenzungen des Subventionsvolumens auf einen bestimmten Prozentsatz des Ausgabenvolumens oder um generelle Sunset-Vorschriften (vgl. beispielsweise Folkers, C. 1983b, S. 39) handeln. Es zeigt sich, daß neben Ansätzen der Budgetreform auch Verfahren zur Subventionsbegrenzung eingeführt werden müssen, um einen Erfolg von Ausgabenbegrenzungen sicherzustellen.

Im Falle der Alternativen zur Ausgabentätigkeit können zwei Möglichkeiten unterschieden werden. Der erste Ansatz besteht darin, Vergünstigungen zu gewähren, die keine Ausgaben im haushaltsrechtlichen Sinne darstellen, d.h. öffentliche Ausgaben durch Einnahmenminderungen zu ersetzen. Der zweite zielt auf die Erhöhung von Regulierungen anstelle von Ausgaben, d.h. auf eine Substitution öffentlicher durch private Ausgaben für die Erfüllung gegebener staatlicher Aufgaben. Einnahmenminderungen durch Steuervergünstigungen stellen eine

stets vorhandene Alternative zu den Subventionen dar; sie sind - offensichtlich nicht zuletzt wegen ihrer Unsichtbarkeit im Budget und aufgrund der fehlenden Notwendigkeit zu jährlich wiederholten Haushaltsentscheidungen - auch ohne die Existenz von Ausgabenbegrenzungen weitaus stärker angestiegen als die Subventionen (siehe Bundesministerium der Finanzen 1983, S. 14). Die in den USA als "tax expenditures" bezeichneten Steuervergünstigungen können gezielt zur Förderung der privaten Bereitstellung bisher öffentlich angebotener Leistungen eingesetzt werden, ohne daß der Haushalt dadurch berührt wird. Wenn die Gewährung gruppenspezifischer Vorteile im Ausgabenbereich eingeschränkt ist, wird ein Anreiz zu verstärktem Lobbying um Steuervergünstigungen wirksam, so daß die erhoffte Verminderung der Ressourcenverschwendung kaum erreicht werden dürfte. Zugleich besteht für die Politiker überwiegend nur noch die Möglichkeit, Wählergruppen durch Steuervergünstigungen zu fördern. Die Folge sind nicht nur verstärkte Effizienzkosten einer verzerrten Steuerstruktur, sondern auch Risiken erheblicher Verteilungsnachteile für Gruppen, die der Begrenzungsmaßnahme möglicherweise in der Hoffnung auf Effizienzsteigerungen zugestimmt haben. Im Ergebnis wird die staatliche Tätigkeit nicht auf ihre effizienten Teile begrenzt, sondern einem veränderten Verfahren unterworfen, dessen Konsequenzen alles andere als Effizienzsteigerungen erwarten lassen.

Entgegen anderslautenden Erwartungen (siehe Wildavsky, A. 1980, S. 86) ist diese nur formal nicht unter die Ausgaben subsumierte Umgehungsaktivität tatsächlich in großem Stile zu erwarten. Bei einem Steuersystem mit einer Aufkommenselastizität über Eins sind Einnahmenüberschüsse bzw. verminderte Defizite die Konsequenzen der Begrenzungsmaßnahme. Für diesen Fall ist vorgesehen, daß Staatsschulden getilgt oder Steuern gesenkt werden. Den Politikern steht somit eine finanzielle Masse zur Verfügung, die als Alternative zum reduzierten Ausgabenspielraum politische Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Als einfachste Strategie bietet es sich an, die Überschüsse möglichst klein zu halten, indem laufend neue Steuervergünstigungen eingeräumt werden. Auf diese Weise können politische Ziele erreicht werden, ohne irgendwelche Gruppen durch die Erhöhung von Steuersätzen zu verärgern. Eine rationale politische Strategie würde nicht die gesamten Überschüsse im Wege von Steuervergünstigungen aufzehren, sondern in gewissem Ausmaß zugleich Steuersenkungen für alle Bürger als den erwarteten Erfolg der Begrenzungsmaßnahme einplanen. Dadurch wird ein günstiges politisches Klima geschaffen und es wird um so leichter, die Steuervergünsti-

gungen durchzusetzen. Diese Konstellation, bei der niemand einen Nachteil zu erleiden glaubt, da das volle Ausmaß der alternativ möglichen Steuersenkungen oder Schuldentilgungen kaum erkennbar sein dürfte, während alle Bürger einen geringen offenen Vorteil und wenige einen hohen verdeckten Gewinn erhalten, ist als wahrscheinliche Konsequenz einer Ausgabenrestriktion zu erwarten. Der Trend zu Steuervergünstigungen wird in gefährlicher Weise durch die entstehenden Haushaltsüberschüsse verstärkt, das Steuersystem wird noch mehr als bisher zum Spielball politischer Interessen.

Entsprechende Überlegungen wie für die Steuervergünstigungen gelten auch für andere Vergünstigungen, die sich in Einnahmenminderungen niederschlagen, wie beispielsweise Zinsvergünstigungen bei Kreditgewährungen des Staates. Es erscheint daher unumgänglich, alle Vergünstigungen wie normale Ausgaben in die Begrenzungsvorschrift einzubeziehen (vgl. Wildavsky, A. 1980, S. 119). Dies ist wiederum eine auch unabhängig von der Ausgabenbegrenzung erhobene Forderung zur Budgetreform, denn nur unter dieser Bedingung werden alle Ausgaben vollständig erfaßt und einem rationalen Vergleich mit ihren Alternativen unterworfen. Die Realisierung dieser Vorstellung bereitet allerdings Schwierigkeiten, weil die Definition der Steuervergünstigungen eine Fülle von Abgrenzungsproblemen enthält, die im Einzelfall kaum eindeutig gelöst werden können. Man kann und sollte jedoch durch eindeutige und justitiable Definitionen "quasi-permanente" Regeln (Buchanan, J.M. 1976, S. 27) schaffen, die zwar nicht ganz frei von Willkür sein werden, wohl aber eine erheblich verbesserte Situation zur Folge haben. Auch wenn man auf diese Weise die Ausweitung der Steuervergünstigungen an eine Einschränkung anderer Ausgaben knüpft, bleibt die Gefahr nicht ausgeschlossen, daß eine Umstrukturierung des Haushalts zu Lasten der Realausgaben des Staates vorgenommen wird. Um dieses Problem zu lösen, erscheint eine zusätzliche verfahrensmäßige Restriktion für den Anteil der Steuervergünstigungen und für ein Sunset-Verfahren bei allen Steuervergünstigungen (vgl. zu einem diesbezüglichen Vorschlag Folkers, C. 1985) angebracht. Erneut werden verfahrensmäßige Restriktionen, die auch ohne die Existenz von Ausgabenbegrenzungen erforderlich erscheinen können, durch die Ausgabenlimitierung nicht überflüssig, sondern eher noch dringlicher.

Die Regulierung von Märkten kann in ihren Effekten vielfach der Ausgaben- und Steuertätigkeit des Staates entsprechen. Im Unterschied zu anderen Arten öf-

fentlicher Aktivitäten werden im Falle der Regulierung die Ziele des Staates nicht durch Verausgabung öffentlicher Mittel, sondern durch Verursachung der Verausgabung privater Mittel realisiert. Diese Art staatlicher Tätigkeit, beispielsweise durch gesetzliche Festlegung von Marktzutrittsbarrieren oder von Preisbindungen, Mindestpreisregelungen usw., erweist sich in den Kalkülen der Interessenten wie der Politiker auch ohne die Existenz von Ausgabenbegrenzungen ähnlich den Steuervergünstigungen als ein politisch besonders attraktives Verfahren. Man kann erwarten, daß eine Ausgabenbegrenzung zu verstärkten Regulierungen führen wird, um bisher gewährte Vorteile zu bewahren und neue zu ermöglichen. In diesem Fall würde die erwünschte Verminderung ineffizienter Staatsaktivitäten nicht erreicht, sondern eher in ihr Gegenteil verkehrt. Regulierungen sind äußerst schwer zu begrenzen, da sie mit weithin einleuchtend erscheinenden Argumenten begründet zu werden pflegen, für die im Rahmen komplexer werdender wirtschaftlicher Interdependenzen ständig neue Ansatzpunkte entstehen. Anders als bei Ausgaben oder Steuervergünstigungen besteht im Falle von Regulierungen kein Zwang zu einem ökonomisch orientierten Verhalten, da die Kosten dieser Maßnahme nicht durch die finanzwirtschaftlichen Spielräume für Ausgabenerhöhungen oder Steuermindereinnahmen begrenzt sind.

Es erscheint wenig überzeugend, wenn - wie beispielsweise bei Wildavsky (siehe Wildavsky, A. 1980, S. 96) - von der Erwartung ausgegangen wird, daß der politische Bereich bei Einrichtung einer Ausgabengrenze sensibler auf die Kosten der Regulierung reagieren und restriktiver als früher verfahren werde. Vielmehr sind für diese Alternative zu staatlichen Ausgaben ebenfalls effektive Restriktionen notwendig, wenn das Ziel der Ausgabenbegrenzung nicht verfehlt werden soll. Ein Vorschlag besteht darin, ähnlich wie bei den Steuervergünstigungen auch für Regulierungen Sunset-Gesetze zu erlassen, die eine stets erneute Beschlußfassung nach ausführlichen Sachbegründungen erfordern und die automatische Perpetuierung der Regulierungen verhindern (siehe Aranson, P.H. / Ordehook, P.C. 1981, S. 167 f). Dieses Verfahren erscheint jedoch weniger überzeugend als im Falle der Steuervergünstigungen, bei denen eine generelle Obergrenze festgelegt wird, welche die Verlängerung eines Programms nur bei Reduzierung eines anderen erlaubt. Der Ansatz dürfte allerdings bei einem geeigneten legislativen Verfahren, das hinreichenden Druck auf das Parlament gewährleistet, zumindest zu einer Bereinigung in Randbereichen führen. Es kann aller-

dings ohne zusätzliche Vorkehrungen kaum als Damm angesehen werden, der den Tendenzen zu mehr Regulierungen dauerhaft gewachsen ist.

Hier könnte ein Ansatz hilfreich sein, der als "Regulierungsbudget" (vgl. DeMuth, C.C. 1980, S. 30 ff) bezeichnet wird und die einzelnen Regulierungen aus ihrer Isolation in einen budgetähnlichen Zusammenhang bringt. Dabei werden die volkswirtschaftlichen Kosten der Regulierungen bezogen auf eine Budgetperiode in ihrer Summe begrenzt und nach politischen Vorgaben auf einzelne Aufgabenbereiche verteilt. In Analogie zum Staatshaushaltsplan werden nur die Kosten der betreffenden öffentlichen Tätigkeiten ausgewiesen und den einzelnen Bereichen entsprechend den jeweiligen Prioritäten im Rahmen einer politisch gesetzten Budgetrestriktion zugewiesen. Ohne auf die außerordentlichen Schwierigkeiten dieses Verfahrens, die nicht zuletzt in den Berechnungsverfahren liegen, hier eingehen zu können (vgl. hierzu DeMuth, C.C. 1980, S. 38 ff), ist vor allem darauf zu verweisen, daß der abstrakte Charakter dieses Budgetierungsansatzes im Vergleich mit "realen" Haushaltsplanungen politisch einen großzügigeren Umgang mit der Budgetrestriktion nahelegen könnte als im Falle der durch die Einnahmemöglichkeiten restringierten Haushaltsplanung. So sinnvoll und überzeugend es erscheint, den öffentlichen Umgang mit privaten Mitteln einem entsprechenden Planungsverfahren zu unterwerfen wie den öffentlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln, so sehr werden die bestehenden Probleme der hergebrachten Haushaltsplanung bei der Regulierungsbudgetierung potenziert. Sie erscheint daher noch stärker auf eine strikte Ausgabenbegrenzung angewiesen, die in gleicher Weise wie diejenige für die Staatsausgaben gebildet werden könnte. Auf diese Weise wären beide Formen staatlicher Aktivitäten unterschiedslos behandelt.

Wiederum ist das bemerkenswerte Ergebnis zu konstatieren, daß eine staatliche Ausgabenbegrenzung nicht etwa andere Formen der Begrenzung ersetzt, sondern diese verstärkt erfordert, wenn sie einen positiven Effekt haben soll. Kann das Problem der Regulierungen nicht hinreichend gelöst werden, so ist im besten Falle mit einer erheblich eingeschränkten Wirksamkeit der Ausgabenbegrenzung zu rechnen. Es gibt eine Lösung der Probleme, die auch ohne eine Ausgabenbegrenzung erstrebenswert erscheint, die aber möglicherweise erst dann ernsthaft erwogen wird, wenn die Einrichtung einer Ausgabenbegrenzung dies erzwingt. Die Aus-

gabengrenze erscheint somit weniger als Substitut, sondern mehr als Vehikel zur Durchsetzung von auch ohnehin dringlicher werdenden Kontrollverfahren öffentlicher Tätigkeit.

IX. Zur Beurteilung von Ausgabenbegrenzungen im Vergleich mit anderen Formen fiskalischer Restriktionen

Wie oben festgestellt, erscheint die Einführung einer quantitativen fiskalischen Restriktion von der Art einer umfassenden Ausgabenbegrenzung vor allem dann begründbar, wenn notwendige verfahrensmäßige Regelungen des fiskalischen Prozesses nicht realisierbar sind. Für diesen Fall kann es u.U. angemessen sein, den unerwünschten Tendenzen der bestehenden Verfahrensregeln trotz einer gewissen Starrheit des Begrenzungsansatzes und einiger anderer Nachteile mit einer solchen Vorschrift entgegenzuwirken. Es stellt sich allerdings die Frage, ob nicht alternativ verfügbare Möglichkeiten zur Durchsetzung des gewünschten Ergebnisses überlegene Perspektiven eröffnen. Bei Betrachtung der gegenwärtig diskutierten Ansätze kann zunächst festgestellt werden, daß andere ergebnisbezogene Beschränkungen, wie allgemeine und spezielle Steueraufkommensbegrenzungen bzw. Begrenzungen von Bemessungsgrundlagen oder von Steuersätzen, für die Realisierung der gegebenen Ziele noch größere Probleme aufwerfen als eine Ausgabenbegrenzung. Sie sollen daher als Alternativen nicht näher betrachtet werden. Andererseits sind unter den denkbaren verfahrensmäßigen Restriktionen die meisten Ansätze wie beispielsweise Trennungen der Entscheidungsebenen des föderativen Staates, qualifizierte Mehrheiten für bestimmte Entscheidungen und Verfahren der sunset legislation nicht als substitutive, sondern als komplementäre Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung anzusehen (vgl. den Katalog gegenwärtig diskutierter Restriktionsansätze bei Folkers, C. 1983b, S. 33); sie sind allerdings auch ohne die Ausgabenbegrenzung erwägenswert. Als wesentliche verfahrensmäßige Alternative bleibt primär das Konzept des materiellen Haushaltsausgleichs zu betrachten.

Die Budgetausgleichsregel weist zwar als den entscheidenden Vorteil jeder verfahrensmäßigen Restriktion eine größere Flexibilität auf, sie wird indessen von Seiten der Befürworter einer Ausgabenbegrenzung vor allem deshalb als weniger geeignet angesehen, weil sie keine echte Budgetrestriktion enthält. Es wird argu-

mentiert, das Budget könne ebenso durch Erhöhung von Steuern wie durch Senkung von Ausgaben ausgeglichen werden; außerdem erlaube die Regel bei einer Aufkommenselastizität des Steuersystems über Eins laufend Erhöhungen des Staatsanteils, die zum großen Teil inflationär bedingt seien. Schließlich verhindere ein strikter Budgetausgleich alle antizyklischen Effekte des Budgets (vgl. z.B. Uhler, L.K. 1979, S. 49). Weiterhin werden Berechnungs- und Umgehungsprobleme angeführt, die indessen nicht grundsätzlich gravierender als bei einer Ausgabenbegrenzung erscheinen und daher außerhalb der vergleichenden Betrachtung bleiben können. Es ist zweifellos richtig, daß eine Ausgleichsregel nicht notwendig durch Ausgabendisziplin erfüllt werden muß, es ist allerdings auch festzustellen, daß eine solche Vorschrift die incentives für politisches Verhalten ändert. Durch Verbot der Kreditfinanzierung werden die politischen Widerstände gegen erhöhte Staatsausgaben verstärkt, so daß die Tendenz zu einem ungebremsen Ausgabenwachstum vermindert wird. Nicht ganz unbegründet ist allerdings die Befürchtung, daß dieser Effekt sich im Laufe der Zeit abschwächen könnte, wenn keine zusätzlichen Vorkehrungen getroffen werden.

Da die Ausgabenbegrenzung und die Ausgleichsregel übereinstimmend, wenn auch mit unterschiedlichen Verfahren und Schwerpunkten, in dieselbe Richtung zielen, war es nur logisch, daß die Aktivitäten der Verfechter beider Konzepte in einer gemeinsamen Vorlage gebündelt wurden. In SJR 58 wird eine Budgetausgleichsvorschrift mit einer Einnahmengrenze kombiniert. Der wichtigste Unterschied zu einer starren Ausgabengrenze besteht darin, daß die Begrenzung der Einnahmen nur formal auf den Zuwachs des Nationaleinkommens erfolgt und jederzeit durch Erhöhung der Steuereinnahmen mit einer einfachen absoluten Mehrheit aufgehoben werden kann. Die Ausgleichsregel kann demgegenüber nur in besonderen Fällen mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit beider Häuser aufgehoben werden. Die ratio dieses Ansatzes besteht darin, daß alle automatischen Steuererhöhungen durch eine Indexierungsregel ausgeschlossen sind, so daß die trotz des Budgetausgleichs ansonsten gegebene Tendenz zu Ausgabensteigerungen gebremst wird: jede Erhöhung der Ausgaben erfordert explizite, im parlamentarischen Verfahren beschlossene Steuererhöhungen und wird daher sorgfältig geprüft. Die Starrheit der Ausgabengrenze ist damit behoben, denn Ausgabensteigerungen werden nicht prinzipiell untersagt, wohl aber an eine verstärkte Überprüfung ihrer Sinnhaftigkeit gebunden. Man kann erwarten, daß manche der be-

handelten extremen Umgehungswege unter diesen Bedingungen weniger gravierend in Erscheinung treten als bei der starren Ausgabenbegrenze.

Das grundlegende Problem dieses Konzepts besteht darin, Ausnahmeregeln für notwendige konjunkturpolitische Maßnahmen und für investive Aufgaben so zu fixieren, daß sie nicht zu einer faktischen Außerkraftsetzung der Ausgleichsregel führen. Es ist umstritten und kann hier nicht weiter diskutiert werden, ob für Investitionsausgaben Sonderregelungen vorgesehen werden sollten (siehe z.B. Ganderberger, O. 1983, S. 861 ff). Falls die Frage bejaht wird, ist die entsprechende Regelung allerdings besser als bisher gegen Mißbräuche zu sichern. Die konjunkturelle Problematik wird in SJR 58 auf zweierlei Weise angegangen. Erstens wird nur ein Ex-ante-Ausgleich des Haushalts vorgeschrieben, d.h. es dürfen zwar keine Defizite geplant werden, wohl aber können sie sich als Folge unvorhergesehener wirtschaftlicher Entwicklungen einstellen, wenn die Steuereinnahmen von den Steuerschätzungen abweichen. Konjunkturell bedingte Defizite oder Überschüsse werden somit zugelassen, um ein prozyklisches Verhalten zu vermeiden. Zweitens kann im Falle erheblicher gesamtwirtschaftlicher Störungen mit der vorgesehenen Drei-Fünftel-Mehrheit auch ein Defizit geplant werden. Beide Regeln zusammen erscheinen als diskutierenswerte Möglichkeiten zur Realisierung einer modernen Ausgleichsvorschrift in dem Spannungsfeld zwischen der Verhinderung von Umgehungen und der Erhaltung einer gewissen konjunkturpolitischen Flexibilität. Das zentrale Problem des Ansatzes besteht in einer bewußten, dauernden Überschätzung der erwarteten Steuereinnahmen. Es muß bisher als ungelöst gelten.

So überzeugend das Konzept einer Ausgabenbegrenzung im Rahmen der theoretischen Grundsatzanalyse erscheinen mochte, so deutlich ergab sich bei einer Betrachtung der praktischen Realisierungskonsequenzen, daß seine Funktionsfähigkeit nur bei gleichzeitiger Einführung einer Vielzahl weiterer Regelungen gewährleistet werden kann. Die zusätzlich notwendigen Maßnahmen reichen von grundlegenden Konzepten der Budgetreform über gegenwärtig diskutierte prozedurale fiskalische Restriktionen bis zu Lösungsansätzen für die Probleme der Steuervergünstigungen und der Regulierungen. Möglicherweise ist einer der wichtigsten Effekte der Einführung einer Ausgabenbegrenzung in dem verstärkten Druck auf die Durchsetzung dieser auch ohne die Ausgabenbegrenzung wünschenswerten Ansätze zu sehen. Diese Zielsetzung kann allerdings zur Begrün-

derung einer derart einschneidenden Maßnahme kaum als hinreichend angesehen werden. Die Vermutung ist nicht von der Hand zu weisen, daß die Ausgabengrenze möglicherweise überflüssig werden könnte, falls die als notwendig erkannten Komplementärregeln durchgesetzt werden. Die Problematik einer Ausgabenbegrenzung stellt sich nur dann, wenn keine geeigneten verfahrensmäßigen Regeln existieren; ihre Wirksamkeit ist indessen erst gegeben, wenn diejenige Art von Regeln eingeführt wird, deren Fehlen die Maßnahmen begründet.

Im Falle der alternativ betrachteten modifizierten Ausgleichsregel zeigte sich, daß Ansätze dieser Art ebenfalls mit zusätzlichen prozeduralen und quantitativen Restriktionen kombiniert werden müssen. Sie können indessen bei geeigneter Gestaltung die notwendige Flexibilität für eine rationale Haushaltswirtschaft eher gewährleisten. Starre Ausgabengrenzen können äußerstenfalls als ultima ratio angesehen werden, wenn die Erfahrung mit intelligent konstruierten Verfahrensregeln auf der Basis von Haushaltsausgleich und Steuerindexierung zu negativen Ergebnissen führen sollte. Dies könnte z.B. dann der Fall sein, wenn die notwendigen Ergänzungsregeln nicht durchsetzbar sind. Ob unter diesen Bedingungen allerdings eine Ausgabengrenze, und zwar in einer wirksamen Form, politisch realisierbar ist, muß mehr als zweifelhaft erscheinen.

Anhang

SENATE JOINT RESOLUTION 56

96th Congress, 1st Session

Proposing an amendment to the Constitution to protect the people of the United States against excessive governmental burdens and unsound fiscal and monetary policies by limiting total outlays of the Government

"Section 1. (a) Total outlays of the Government of the United States during any fiscal year shall not increase by a percentage greater than the percentage increase in the nominal gross national product during the last calendar year ending prior to the beginning of such fiscal year. If the inflation rate for that calendar year is more than 3 per centum, the permissible percentage increase in total outlays during such fiscal year shall be reduced by one-fourth of the percentage by which the inflation rate exceeds 3 per centum.

"(b) For purposes of subsection (a)

"(1) the inflation rate for a calendar year is the percentage by which the percentage increase in nominal gross national product for that calendar year exceeds the percentage increase in real gross national product for that calendar year; and

"(2) total outlays includes both budget and off-budget outlays, but does not include redemptions of the public debt or emergency outlays authorized under section 3 of this article.

"Section 2. When, for any fiscal year, total revenues received by the Government of the United States exceed total outlays, the surplus shall be used to reduce the public debt of the United States until such debt is eliminated.

"Section 3. Following declaration of an emergency by the President, the Congress may authorize, by a two-thirds vote of both Houses of Congress, a specified amount of emergency outlays in excess of the limit prescribed by section 1 for the current fiscal year.

"Section 4. The limit on total outlays prescribed by section 1 may be changed by a specified amount by a three-quarters vote of both Houses of Congress. The change shall become effective for the fiscal year following approval.

"Section 5. For each of the first fiscal years beginning after ratification of this article, total grants to State and local governments shall not be a smaller fraction of total outlays than in the last three fiscal years beginning prior to the ratification of this article. Thereafter, if such grants for any fiscal year are less than that fraction of total outlays, the limit on total outlays prescribed by section 1 for such fiscal year shall be decreased by an equivalent amount.

"Section 6. The Congress may not by law require or authorize any agency of the Government of the United States to require, directly or indirectly, that State or local governments engage in additional or expanded activities without compensation equal to the necessary additional costs.

"Section 7. This article shall apply to the first fiscal year beginning after the date of its ratification and to each succeeding fiscal year.

"Section 8. The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation."

Quelle: Stubblebine, W.C. 1981, S. 25 f.

Literaturverzeichnis

- (1) Aranson, P.H. / Ordeshook, P.C. (1981),
Alternative Theories of the Growth of Government and their Implications for Constitutional Tax and Spending Limits, in: Ladd, H.F. / Tideman, T.N. (Eds.), Tax and Expenditure Limitations, Washington, D.C., S. 143-176.
- (2) Becker, G. (1983),
A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, S. 371-400.

- (3) Bennett, J.T. / Dilorenzo, T.J. (1982),
Off-Budget Activities of Local Government: The Bane of the Tax Revolt, in:
Public Choice, Vol. 39, S. 333-342.
- (4) Buchanan, J.M. (1976),
Taxation in Fiscal Exchange, in: Journal of Public Economics, Vol. 6, S. 17-
29.
- (5) Buchanan, J.M. (1977),
Why Does Government Grow?, in: Borchering, T.E. (Ed.), Budgets and
Bureaucrats: The Source of Government Growth, Durham, N.C., S. 3-18.
- (6) Buchanan, J.M. (1978),
The Public Sector versus the Private Sector in a Market Economy, Working
Paper, Center for Study of Public Choice, Virginia Polytechnic Institute
and State University, Blacksburg.
- (7) Buchanan, J.M. (1980),
Procedural and Quantitative Constitutional Constraints on Fiscal
Authority, in: Moore, W.S. / Penner, R.G. (Eds.), The Constitution and the
Budget, Washington, D.C. 1980, S. 80-84.
- (8) Buchanan, J.M. / Tullock, G. (1962),
The Calculus of Consent, Ann Arbor.
- (9) Bundesministerium der Finanzen (1983),
Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des
Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1981 bis 1984
(Neunter Subventionsbericht), Bundestagsdrucksache 10/352, Bonn.
- (10) Caiden, N. (1980),
Problems in Implementing Government Expenditure Limitations, in:
Wildavsky, A., How to Limit Government Spending, Berkeley u.a.O., S.
143-162.
- (11) Cohodas, N. (1982),
Despite Appeal by President. Balanced-Budget Amendment Goes Down to
Defeat in House, in: Congressional Quarterly, Oct. 2, S. 2420.
- (12) DeMuth, C.C. (1980),
The Regulatory Budget, in: Regulation, March/April, S. 29-44.
- (13) Denzau, A. / Mackay, R. / Weaver, C. (1979),
Spending Limitations, Agenda Control and Voters' Expectations, in:
National Tax Journal, Vol. 32, Supplement, S. 189-200.
- (14) Dworak, R.J. (1980),
Taxpayers, Taxes, and Government Spending, New York.
- (15) Folkers, C. (1983a),
Zu einer positiven Theorie der Steuerreform, in: Hansmeyer, K.-H. (Hrsg.),
Staatsfinanzierung im Wandel, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF
Bd. 134, Berlin, S. 189-211.

- (16) Folkers, C. (1983b),
Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA, Baden-Baden.
- (17) Folkers, C. (1984)
Fiskalische Begrenzungen, in: *Wirtschaftsstudium*, Bd. 13, S. 500-506.
- (18) Folkers, C. (1985),
Steuerreforminteressen und Steuervergünstigungen in positiver und institutioneller Perspektive, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Bd. 36.
- (19) Gandenberger, O. (1983),
Thesen zur Staatsverschuldung, in: Hansmeyer, K.-H. (Hrsg.), *Staatsfinanzierung im Wandel*, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 134, Berlin, S. 843-865.
- (20) Hirsch, W.Z. (1984),
Efficiency Implications of Revenue Limitation Measures, in: Hanusch, H. (Ed.), *Public Finance and the Quest for Efficiency*, Proceedings of the 38th Congress of the IIPF, Detroit, S. 349-362.
- (21) Ladd, H.F. (1978),
An Economic Evaluation of State Limitations on Local Taxing and Spending Powers, in: *National Tax Journal*, Vol. 31, S. 1-18.
- (22) Laux, W. (1984),
Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung?, Frankfurt/M. u.a.O.
- (23) McGuire, T. / Coiner, M. / Spancake, L. (1979),
Budget-Maximizing Agencies and Efficiency in Government, in: *Public Choice*, Vol. 34, S. 333-357.
- (24) Migué, J. / Bélanger, G. (1974),
Toward a General Theory of Managerial Discretion, in: *Public Choice*, Vol. 17, S. 27-47.
- (25) Musgrave, R.A. (1981),
Leviathan Cometh - Or Does He?, in: Ladd, H.F. / Tideman, T.N. (Eds.), *Tax and Expenditure Limitations*, Washington, D.C., S. 77-120.
- (26) Niskanen, W.N. (1971),
Bureaucracy and Representative Government, Chicago.
- (27) Pascal, A.H. u.a. (1979),
Fiscal Containment of Local and State Government, Rand Report, Santa Monica, Ca.
- (28) Senf, P. (1976),
Kurzfristige Haushaltsplanung, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Bd. I, Tübingen, S. 371-425.

- (29) Stubblebine, W.C. (1979),
Gann's "Spirit of 13". How Proposition 4 Can Return Fiscal Control to Local Government, in: *Taxing and Spending*, Vol. 2, S. 54-58.
- (30) Stubblebine, W.C. (1980),
Balancing the Budget versus Limiting Spending, in: Moore, W.S. / Penner, R.G. (Eds.), *The Constitution and the Budget*, Washington, D.C., S. 50-56.
- (31) Stubblebine, W.C. (1981),
Senate Joint Resolution 58. A Balanced-Budget and Tax Limitation Amendment to the Constitution of the United States, Manuscript, Conference of Constraining Federal Taxing and Spending, Stanford, Ca.
- (32) Toma, M. / Toma, E.F. (1980),
Bureaucratic Responses to Tax Limitation Amendments, in: *Public Choice*, Vol. 35, S. 333-348.
- (33) Uhler, L.K. (1979),
Federal Spending Limit Amendment. A Stitch in Time, in: *Taxing and Spending*, Vol. 2, S. 48-53.
- (34) Wildavsky, A. (1980),
How to Limit Government Spending, Berkeley, Ca. u.a.O. 1980.
- (35) Zimmermann, H. (1973/74),
Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, in: *Finanzarchiv NF Bd. 32*, S. 1-20.

Summary

The article deals with constitutional limitations on public expenditures as a mean to promote efficiency of government decisions. It presents approaches of spending limitations for state and federal governments in the USA, surveys potential quantitative constitutional restrictions on fiscal powers and expenditures, and develops the logic of expenditure limitations. Expenditure limits are shown to be second best institutions in the presence of government failure due to imperfections of political institutions, if alternative procedural constraints are not available. The mechanisms of improving allocative and X-efficiency are described, and efficiency increases are demonstrated to follow from theoretical considerations in spite of many doubts. Constitutional limitations should be designed to improve the incentives for bureaucratic and political action but not to prescribe its outcomes. Consequently, the central topics of evasion activities and of measures needed to make expenditure constraints binding are being analysed. Three types of evasion are examined: the planned expenditure levels may be sustained by

various circumvention measures in spite of the limit; the planned objectives may be sustained in spite of expenditure cuts by reducing the expenditure-output ratio of public programs through adjustments of spending patterns; increasingly, government may apply policies without expenditures, e.g. regulations. In reality expenditure limitations must therefore be accompanied by manifold procedural constraints to be effective. Such constraints are exactly those the lack of which is the reason for introducing expenditure limitations. Therefore quantitative expenditure limitations cannot be regarded adequate in promoting public sector efficiency. Instead, procedural fiscal constraints appear preferable. In particular a type of balanced budget-tax indexation may be superior in controlling government failure.

Verfassungsrechtliche Begrenzung öffentlicher Ausgaben aus staatsrechtlicher Sicht

von

Hans Herbert v. Arnim

I. Einleitung

Noch vor eineinhalb Jahrzehnten ging in der finanzpolitischen Diskussion der Bundesrepublik das Wort um von der "öffentlichen Armut", und man plädierte - angesichts des gleichzeitig behaupteten "privaten Reichtums" - vielfach für eine Ausdehnung des sog. "Staatskorridors". Diese Ausdehnung *hat* inzwischen stattgefunden. Da Gesetz und Geld die beiden wichtigsten Wirkungsinstrumente des Staates sind, hat sich auch die Zunahme der Staatstätigkeit vornehmlich auf zwei Weisen geäußert: einmal in der Schaffung von immer mehr rechtlichen Normen, eine Entwicklung, die heute kritisch unter dem Stichwort "Normenflut" diskutiert wird, zum anderen in einem Hochschießen des finanziellen Staatsanteils, d. h. des Anteils der vom Staat verausgabten Mittel am Bruttosozialprodukt, das besonders in der ersten Hälfte der siebziger Jahre erfolgte. Von 1970 bis 1975 sprang der finanzielle Staatsanteil unter Einschluß der Ausgaben der Sozialversicherungen in der Bundesrepublik von 38,0 auf 47,7 v. H., eine Entwicklung, die auch in anderen westlichen Demokratien in ähnlicher Weise zu beobachten war. (In der Folgezeit veränderte sich die Quote in der Bundesrepublik kaum mehr.)

Das Ansteigen ist vor allem durch ein Ansteigen des öffentlichen Konsums (einschließlich der Entgelte für öffentliche Bedienstete) und der Transferzahlungen (Sozialtransfers und Subventionen) bedingt, während die Investitionsquote stark rückläufig ist. Das Ansteigen des Staatsanteils wurde vornehmlich aus zwei Quellen gespeist: aus Sozialabgaben und Krediten. Dagegen veränderte sich die Steuerquote in der Bundesrepublik über die Jahre hinweg nur wenig.

Diese Entwicklung hat dazu beigetragen, daß der Blick sich verstärkt auf die finanzpolitische *Willensbildung*, die einwirkenden *Kräfte*, ihre *Organisation* und ihr *Verfahren* richtete. Bei den vor allem von den USA ausgehenden Bestrebungen, hier Grenzen zu ziehen, Ungleichgewichte auszutarieren und Defizite zu beseitigen, spielt der Einsatz des Instruments *Verfassung* als Bollwerk gegen den Leviathan Staat eine zentrale Rolle¹⁾.

Der vorgegebenen Rollenverteilung gemäß möchte ich das Thema hier nicht in seiner ganzen Breite aufrollen, sondern versuchen, es auf spezifisch *staatsrechtliche Probleme* zuzuschneiden. Hier ergeben sich zwei Ebenen von Fragen, die eine betrifft die *Auslegung des geltenden Rechts*, die andere seine *Fortbildung*. Auf der *ersten Ebene* geht es darum, welche "Begrenzungen öffentlicher Ausgaben" die Verfassungen in der Bundesrepublik bereits derzeit enthalten. Die Frage könnte auf die verschiedenen Ebenen des föderalistischen Staates bezogen werden, auf Bund, Länder, Kommunen, darüber hinaus auch auf die Sozialversicherungen und die Europäische Gemeinschaft. Ich werde den Schwerpunkt auf den Bund legen. Auf der *zweiten Ebene* geht es darum, welche Voraussetzungen und Grenzen für *zusätzliche verfassungsrechtliche Grenzen* bestehen, die im Wege von *Verfassungsänderungen* (durch den Gesetzgeber) oder im Wege von *Verfassungswandlungen* (durch Verfassungsinterpretation) eingeführt werden könnten. Bevor ich diesen Fragen nachgehe, möchte ich jedoch einige Bemerkungen vorwegschicken. Die erste betrifft den *Begriff der Verfassung*.

II. Verfassung in formellem und in materiellem Sinn

Die deutsche Staatsrechtslehre unterscheidet zwischen formellem und materiellem Verfassungsrecht. *Formelles* Verfassungsrecht ist äußerlich durch die Niederlegung in einer bestimmten Verfassungsurkunde, für die Bundesrepublik im Grundgesetz, innerlich durch erhöhte Geltungskraft (vgl. Art. 1 III, 20 III GG) und erschwerte Abänderbarkeit gekennzeichnet. So kann eine Änderung des

1) *James M. Buchanan/Richard E. Wagner*, Democracy in Deficit, 1977. Aus dem deutschsprachigen Schrifttum *Klaus Vogel*, Verfassungsgrenzen für Steuern und Staatsausgaben, Festschrift für Maunz, 1981, 415; *Cay Folkers*, Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA, 1983; *Peter Pernthaler*, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform, Wien 1984, 217 ff. jew. m. w. N.

Grundgesetzes nach Art. 79 II GG nur durch ein Gesetz erfolgen, das im Bundestag und im Bundesrat Mehrheiten von zwei Dritteln der Mitglieder bzw. der Stimmen erhält. Darüber hinaus dürfen bestimmte Grundsätze auch durch ein verfassungsänderndes Gesetz nicht berührt werden. Dazu gehören nach Art. 79 III GG die Grundsätze des Art. 1 und des Art. 20 GG, die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung²⁾.

Diese Regelungen unterscheiden sich z. B. von denen der Vereinigten Staaten von Amerika in doppelter Weise: Einerseits erfordert eine Änderung der Bundesverfassung dort nicht nur Zweidrittel-Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses, sondern zusätzlich noch die Zustimmung von drei Viertel der Einzelstaaten (Art. V). Diese Rigidität hat dazu beigetragen, daß es in der über 200jährigen Geschichte der US-Verfassung nur zu relativ wenigen Änderungen gekommen ist, während das Grundgesetz in 36 Jahren bereits häufiger geändert wurde. Andererseits fehlt es in der amerikanischen Bundesverfassung an einer Art. 79 III GG vergleichbaren Vorschrift³⁾; Art. 79 III GG ist auch sonst im internationalen Vergleich fast ohne Parallele⁴⁾.

Unter Verfassung in *materiellem Sinne* versteht die Staatsrechtslehre grundlegende Rechtssätze, die die staatliche Willensbildung, die Organisation und Funktionsweise der obersten Staatsorgane und der sonstigen politischen Akteure oder die Stellung des einzelnen im Gemeinwesen betreffen, mögen die grundlegenden Bestimmungen auch nicht in der formellen Verfassung stehen, sondern nur in *einfachen Gesetzen*⁵⁾ oder in *Geschäftsordnungen* oberster Bundesorgane⁶⁾.

Ich werde im folgenden unter "Verfassung" Verfassung in formellem *und* in materiellem Sinne verstehen. Denn auch bloß materielles Verfassungsrecht kann, wenn die *Öffentlichkeit* ein Gespür für seine Bedeutung entwickelt, die politischen Akteure, auch den Gesetzgeber, wirksam begrenzen.

- 2) Art. 79 III GG soll einer Wiedervereinigung Deutschlands nicht entgegenstehen. Er unterbindet deshalb nicht die Schaffung einer "von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossenen" gesamtdeutschen Verfassung (Art. 146 GG). Andere (nicht revolutionäre) Fälle der Gebung einer neuen Verfassung, die dann an die Stelle des Grundgesetzes treten würde, werden dagegen zumeist für grundgesetzwidrig gehalten. Dagegen mit guten Gründen *Brun-Otto Bryde*, Verfassungsentwicklung, 1982, 246 ff. m. w. N.
- 3) Die einzige Unantastbarkeitsbestimmung der US-Verfassung betrifft die Garantie gleicher Vertretung der Staaten im Senat (Art. V, letzter Halbsatz).
- 4) *Bryde*, Verfassungsentwicklung (oben FN 2), 50.
- 5) Etwa in Wahlgesetzen (z.B. Verhältniswahl, Fünfprozentklausel), im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (z.B. Wahl der Richter mit Zweidrittelmehrheit, 12jährige Amtsperiode, Ausschluß der Wiederwahl) oder im Bundesbankgesetz (Unabhängigkeit).
- 6) Z.B. betr. die Rolle der Parlamentsausschüsse, Befugnisse des Finanzministers.

Das hat sich z.B. gezeigt, als *Adenauer* - ungehalten über das Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1961, das die Errichtung eines Staatsrundfunks für verfassungswidrig erklärte - die Stellung des Bundesverfassungsgerichts durch Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes schwächen wollte, der in der Öffentlichkeit losbrechende Sturm der Entrüstung diese Attacke aber zum Scheitern verurteilte. Ähnliches gilt für Versuche, die Stellung der Bundesbank durch Änderung des Bundesbankgesetzes zu schwächen, mit denen die Bundesregierung gelegentlich geliebäugelt hat.

III. Ansatzpunkte verfassungsrechtlicher Ausgabenbegrenzungen

Eine zweite Bemerkung betrifft die *Art* und die *möglichen Ansatzpunkte* verfassungsrechtlicher Begrenzung öffentlicher Ausgaben. Dazu möchte ich zunächst *drei Unterscheidungen* vornehmen und daran *drei Thesen* knüpfen.

(1) Ausgabenbegrenzungen können direkt an den *Ausgaben* ansetzen. Da Ausgaben Einnahmen voraussetzen, kann eine Ausgabenbegrenzung aber auch indirekt über eine Begrenzung der *Einnahmen* erfolgen.

(2) Eine verfassungsrechtliche Begrenzung kann die *Organisation* und das *Verfahren* der politischen Willensbildung oder ihr *Ergebnis* betreffen. Im ersten Fall werde ich auch von *Innen-*, im zweiten Fall von *Außenbegrenzung* sprechen. *Beispiele* für Innenbegrenzungen werde ich noch anführen. Außenbegrenzungen sind z.B. Bestimmungen, die den jährlichen Zuwachs der Staatsausgaben auf einen bestimmten Prozentsatz, z.B. auf die Wachstumsrate der Volkswirtschaft, begrenzen⁷⁾.

(3) Bei den organisatorischen und verfahrensmäßigen Regelungen kann man wieder unterscheiden zwischen *spezifisch fiskalischen* Regelungen einerseits und *allgemeinen* Regelungen, die sich auch fiskalisch auswirken, andererseits.

Dazu nun drei *Thesen*:

(1) Schon die Zusammensetzung der Ausgabenkomponenten und ihre Entwicklung zeigen, daß es in der Bundesrepublik eigentlich nicht nur um eine Begren

7) Im einzelnen *Folkers*, Begrenzungen (oben FN1), 43 ff. m. w. N.

zung der Ausgaben der *Gebietskörperschaften* gehen kann, sondern wesentlich auch um eine Beschränkung der Ausgaben der *Sozialversicherungen*, die die Hauptkomponenten für das Ansteigen des finanziellen Staatsanteils bilden⁸⁾. Hier liegt möglicherweise ein gradueller Unterschied zu den USA vor.

(2) Mein Thema scheint auf den ersten Blick primär auf die Frage zu zielen, ob Außenbegrenzungen verfassungsrechtlich zulässig sind. Ich halte Außenbegrenzungen aber - jedenfalls für sich allein genommen - nicht für sehr empfehlenswert, jedenfalls für weniger empfehlenswert als Innenbegrenzungen. Es reicht nicht aus, nur sozusagen den Ausgang des Schlauches der Staatsfinanzen zu verkleinern, so daß weniger austreten kann, ohne gleichzeitig den Druck im Schlauch und die Zusammensetzung des Ausgabenstroms durch Einwirken auf die druckschaffenden Komponenten zu ändern.

Bezogen mögliche Beschränkungen sich nur auf das *Gesamtvolumen* der Ausgaben, so würden Fragen ihrer Zusammensetzung vernachlässigt. Das wäre mißlich. Es ist ja nicht von vornherein ausgemacht, daß öffentliche Ausgaben *überall* zu hoch sind. Möglich ist ja auch, daß der Staat gleichzeitig zu viel *und* zu wenig ausgibt, nur jeweils an der falschen Stelle, daß er z.B. wegen der politischen Dominanz von Interessen mit Verbands- und Parteiappeal für diese zu viel, für andere dagegen zu wenig ausgibt. Eine globale Austerity-Politik bewirkt noch keine Prioritätensetzung. Es wäre im Gegenteil denkbar, daß gerade die wichtigsten Aufgaben unter globalen Beschränkungen am meisten zu leiden haben, während weniger wichtige oder gar überflüssige fortbestehen. Wollte man das aber verhindern und würde man die Ausgaben durch äußere Verfassungsbegrenzungen nicht nur global, sondern in *einzelnen Ausgabenkategorien gezielt* festschreiben wollen, so ergäbe sich nicht nur ein schwieriges Entscheidungsproblem im Zeitpunkt der Einführung solcher Beschränkungen, sondern für die Zukunft auch die Gefahr der Versteinerung. Hinzu kommt: Ausgabenbegrenzungen können *umgangen* werden, etwa durch verstärkte *Regulierungen*, die möglicherweise durchaus eine Äquivalente für finanzpolitische Eingriffe darstellen können, oder auch durch gezielte Gewährung von *Steuervergünstigungen* an bestimmte Bevölkerungsgruppen.

8) Im vorliegenden Text wird dieser Bereich aus praktischen Gründen allerdings ausgespart.

Schon diese Erörterung deutet darauf hin, daß sinnvolle Ausgabenbegrenzungen nicht nur eine *Analyse des politischen Prozesses* und seiner Mängel voraussetzen, sondern zur Behebung von Mängeln auch primär *an diesem Prozeß ansetzen* müssen.

Demgegenüber werden die Vorteile *äußerer* verfassungsrechtlicher Begrenzungen von Staatsausgaben darin gesehen, daß sie *leicht zu begreifen* sind und deshalb gerade in direkt-demokratischen Verfahren besser durchsetzbar sein mögen. In den USA hängen die tax-revolt-Bewegung und ihre unerhörte Durchschlagskraft ja wesentlich mit der Existenz solcher direkt-demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren zusammen. Es fragt sich aber schon, ob die leichtere Durchsetzbarkeit anfechtbarer Begrenzungen wirklich einen Vorzug darstellt. Die Erfahrungen mit äußeren Begrenzungen in den USA sind denn auch durchaus nicht ermutigend⁹⁾. Davon abgesehen gilt der mögliche Vorzug, wenn man ihn denn sieht, primär für die USA, kaum auch für die Bundesrepublik, weil hier direkt-demokratische Elemente auf Bundesebene bisher praktisch nicht vorhanden sind und die auf Länder- und Gemeindeebene vorhandenen gerade die Themenbereiche Finanzen, Haushalt, Abgaben und Besoldungsordnung dem Volksbegehren, z. T. auch dem Volksentscheid vorenthalten (dazu näheres unter V 3 b).

Daß es vornehmlich auf die Analyse des politischen Prozesses ankommt, scheint mir auch durch folgende Überlegung bestätigt zu werden: Wie hoch das Niveau der öffentlichen Ausgaben richtigerweise sein sollte, ist exakt nicht zu bestimmen. Die These, die öffentlichen Ausgaben seien *zu hoch*, läßt sich deshalb nicht durch einen Vergleich mit einer (eben gar nicht feststellbaren) "richtigen" Höhe untermauern, sondern nur indirekt durch Analyse des politischen Prozesses und durch Aufdecken von Ungleichgewichten in der Durchsetzungskraft der verschiedenen Interessen, die die Willensbildung verzerren. Bestehen solche Verzerrungen und drängen sie auf eine Zunahme der Staatsquote, ohne daß ausreichende Gegenkräfte bestehen, so ist als Ergebnis dieses Prozesses tendenziell ein Zuviel an Staatsausgaben zu erwarten, auch ohne daß man wüßte, wo ein "richtiges" Ausgabenniveau genau liegen müßte. Dann aber liegt es für den, der hier

9) *Folkers*, Begrenzungen (oben FN1), 99 ff. m.w.N.

gehalten und verfassungsrechtliche "Begrenzungen" vorschlagen will, nahe, auch direkt an den Faktoren anzusetzen, die solche Ungleichgewichte verursachen.

(3) Im übrigen reicht es wohl nicht aus, sich auf den *finanzpolitischen* Willensbildungsprozeß zu beschränken. Man wird nicht umhin kommen, den *politischen Prozeß insgesamt* ins Auge zu fassen. Dazu zwei *Beispiele*: Wenn es zutrifft, daß die Gewährung des Streikrechts für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes zusammen mit der "Verbeamtung der Parlamente" Ungleichgewichte bei der Regelung der Arbeitsbedingungen der öffentlichen Bediensteten begründet, die auch auf Mehrausgaben drängen, dann ist zu überlegen, wie diese Regelungsverfahren geändert werden können, auch wenn es sich nicht um spezifisch *finanzpolitische* Fragen handelt. Ein weiteres Beispiel: Wenn direkt-demokratische Entscheidungsverfahren eine Tendenz zu weniger Staat begründen, dann müssen auch diese Verfahrensweisen in die Diskussion einbezogen werden, auch wenn sie ebenfalls nicht spezifisch *finanzpolitischer* Art sind.

Das Postulat, daß der politische Prozeß insgesamt ins Auge gefaßt werden muß, schließt allerdings die Feststellung nicht aus, daß der Analyse der Finanzpolitik hier eine Führungsrolle zukommen kann, eignen sich doch die *Finanzen* für eine Analyse des staatlichen Wirkens besonders gut, weil Geldgrößen exakt meßbar sind, in der Finanzpolitik deshalb allgemeine politische Entwicklungen und *Fehlentwicklungen* meist besonders manifest werden, sozusagen wie durch eine Lupe vergrößert; gleiches gilt auch für die Notwendigkeit von Gegenmaßnahmen, aber auch für die Probleme, die sich dabei stellen.

Auf der anderen Seite versteht es sich, daß eine solche Analyse des politischen Prozesses nicht in einem Vortrag geleistet werden kann. Ich muß mich auf den Hinweis beschränken, daß derartige Analyseversuche vielfach unternommen worden sind. Sie lassen sich, wenn man die mit Schlagworten verbundenen Unschärfen nicht scheut, im politikwissenschaftlichen Bereich unter dem terminologischen Dach der *Pluralismuskritik*, im wirtschaftswissenschaftlichen unter dem Begriff *Staatsversagen*¹⁰⁾ in etwa zusammenfassen. Mein Rettungsanker besteht

10) Überblick bei *Eberhard Wille*, Gesamtwirtschaftliche Allokation zwischen "Markt- und Staatsversagen" - ein ordnungspolitischer Überblick, in: *Wille* (Hrsg.), Beiträge zur gesamtwirtschaftlichen Allokation, Allokationsprobleme im intermediären Bereich zwischen öffentlichem und privatem Sektor, 1983, 1 ff. m. w. N.

im übrigen darin, daß ich global auf Veröffentlichungen an anderer Stelle verweise, in denen solche Analyseversuche unter Einbeziehung der einschlägigen Literatur unternommen worden sind¹¹⁾.

Soviel zu den Vorbemerkungen.

IV. Ausgabenbegrenzungen im Grundgesetz

1. Kontrolldefizite: Mangelnder Grundrechtsschutz und Wandel der Rolle des Parlaments

In Art. 106 III 4 Ziff. 2 GG findet sich der Satz, eine *Überbelastung der Steuerzahler* müsse *vermieden* werden. Die Vorschrift betrifft allerdings unmittelbar nur die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern, nicht auch das Verhältnis zwischen Staat und Bürger¹²⁾. Aber selbst wenn man sie als Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes versteht und auch in Bezug auf den Bürger gelten läßt¹³⁾, verbleibt sie ohne ausreichende Absicherung doch weitgehend platonisch. Mustert man das Grundgesetz daraufhin durch, inwieweit es andere, wirksame Schranken gegen den *Finanzstaat* enthält, so zeigt sich zunächst ein bemerkenswertes Defizit.

Das Grundgesetz will den Bürger *im allgemeinen* auf zwei sich ergänzenden Wegen gegen ein Übermaß an Staat schützen: direkt durch die Garantie von Grundrechten (Art. 1 III GG), indirekt durch organisatorische Ausbalancierung der Gewalten i. S. des Gewaltenteilungsgrundsatzes (vgl. Art. 20 II 2 GG), die sich gegenseitig kontrollieren und so zu möglichst richtigen Entscheidungen veranlassen oder doch an unangemessenen Entscheidungen hindern sollen. Beide Arten des Schutzes versagen aber gegenüber dem Finanzstaat.

Im allgemeinen bewirken die *Grundrechte*, daß staatliche Regelungen und sonstige Maßnahmen, die den Bürger beeinträchtigen und ihn übermäßig einschränken, verfassungswidrig und auf Antrag vom Verfassungsgericht aufzuheben sind. Auf diese Weise erfahren nicht-fiskalische Eingriffe des Staates in die Sphäre des Bürgers also eine grundrechtliche Bändigung und Mäßigung. Dagegen läuft der

11) *Hans Herbert v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977; *ders.*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, jew. m. w. N.

12) *Paul Kirchhof*, Besteuerung und Eigentum, VVDStRL 39, 213 (252).

13) *So Roman Herzog*, VVDStRL 39, 390 (Diskussionsbeitrag).

Grundrechtsschutz gegenüber *Steuergesetzen* weitgehend leer - jedenfalls dann, wenn es nicht um die Gleichheit der Besteuerung in Relation zu anderen Steuerzahlern geht, sondern um das generelle Belastungsniveau. Insbes. die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) bietet nach herrschender Auffassung keinen *materiellen* Schutz gegen ein Zuviel an Finanzstaat¹⁴⁾.

Auch die *Gewaltenteilung* ist - jedenfalls in ihrer überkommenen, auf *Montesquieu* zurückgehenden Ausprägung - kaum geeignet, den Steuerzahler ausreichend zu sichern. Die Rationalität der Ausgabengestaltung soll danach vom Parlament geleistet werden. Dementsprechend zielt das staatliche Haushaltsrecht immer noch primär dahin, sämtliche Ausgaben - und Einnahmenentscheidungen auf Willensakte des *Parlaments* zurückzuführen. Dies ist auch der Sinn des parlamentarischen Besteuerungs-, des Kreditaufnahme- und des Ausgabenvorbehalts. Auf diese Weise sollte das Parlament die Exekutive zügeln und ein Zuviel an Ausgaben und damit an Bürgerbelastung verhindern. Unter den *heutigen* Bedingungen hat das Parlament seine klassische Rolle als Ausgabenkontrolleur und -bremser aber verloren. Es ist umgekehrt im Blick auf Wähler und Verbände selbst zum Träger einer "bewilligungs- und subventionsfreudigen Ausgabenneigung" (*Ulrich Scheuner*) geworden. Das Parlament bedarf damit selbst der verfassungsrechtlichen Bremsen. Darin liegt der eigentliche Kerngedanke der Ausgabenbegrenzungsinitiativen.

2. Gegengewichte

Ein Gegengewicht bildet heute eher die *Regierung* - davon geht jedenfalls *Art. 113 GG* aus -, allerdings weniger die Fachminister, denen die Höhe der Ausgaben ihrer Ressorts meist als Gradmesser ihrer Bedeutung erscheint und die deshalb möglichst viel Ausgabenzuwachs für den jeweils eigenen Bereich zu verlangen pflegen, sondern die *Generalisten* in der Regierung, insbesondere der Regierungschef und der Finanzminister. Verfassungsnormen, die ihre Stellung stärken, sind

14) Dazu die Vorträge von *Paul Kirchhof* und *Hans Herbert v. Arnim* und die Diskussion zum Thema "Besteuerung und Eigentum" auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1980 in Innsbruck, *VVDStRL* 39, 213 ff., 286 ff., 361 ff. - Im übrigen hat der Steuerzahler - mangels individueller Betroffenheit - bereits *prozeßrechtlich* keinerlei Möglichkeit, sich gegen ein verschwenderisches Ausgabengebaren der öffentlichen Hand gerichtlich zur Wehr zu setzen, obwohl das Belastungsniveau dadurch unnötig überhöht wird.

indirekte ("innere") Schutzvorschriften für den Steuerzahler. Hierher gehört beispielsweise das Vetorecht des Bundesfinanzministers gegen Beschlüsse der Bundesregierung von finanzieller Bedeutung, das zwar nur in der Geschäftsordnung der Bundesregierung (§26 I) und in den Haushaltsordnungen (§28 II 2 BHO/LHO) niedergelegt ist, aber angesichts seines Gewichts eine Bestimmung von materiellem Verfassungsrang darstellt.

Auch wenn Art. 113 GG wegen der Schwächung der Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament (die über die Regierungsparteien miteinander verklammert sind) in der Praxis kaum eine wirksame innere Begrenzung darstellt, zeigt die Vorschrift doch, daß dem Grundgesetz die Vorstellung nicht fernliegt, die Befugnisse des unmittelbar demokratisch legitimierten Parlaments zu begrenzen, um es an einer zu laxen Bewilligungspolitik zu hindern¹⁵⁾.

Eine Begrenzung einer bestimmten Einnahmeart enthält ferner Art. 115 I 2 GG in seiner seit 1969 geltenden Fassung, wonach die Kreditaufnahme die Höhe der Investitionsausgaben nicht überschreiten darf, eine Vorschrift, die ähnlichen Zielen dient wie Art. 113 GG, bei der aber auch die Skepsis an ihrer praktischen Wirksamkeit in der vorliegenden Fassung nicht viel geringer ist, weil die Hürde relativ hoch angesetzt und diese zudem unter den Vorbehalt gesamtwirtschaftlicher Erfordernisse gestellt ist.

a) Die unabhängige Bundesbank

Von besonderem Interesse für unsere (verfassungsrechtliche) Fragestellung ist eine Einrichtung nicht der Finanz-, sondern der *Währungspolitik*. Die Gefahren,

15) Der Vorschrift des Art. 113 GG, die ausgabenerhöhende und einnahmenmindernde Gesetze von der Zustimmung der Bundesregierung abhängig macht, liegt, wie es z.B. in der Kommentierung durch *Herbert Fischer-Menshausen* heißt, die Befürchtung zugrunde, "daß in der modernen Massendemokratie das Parlament in besonderem Maße der Versuchung ausgesetzt sein kann, den vielfältigen, in ihm vertretenen Sonderinteressen durch eine großzügige, das staatswirtschaftliche Leistungsvermögen überfordernde Bewilligungspolitik Geltung zu verschaffen". *Fischer-Menshausen*, RN 2 zu Art. 113 GG, in: *v. Münch*, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., 1983. - *Karl M. Hettlage* hat davon gesprochen, die Finanzverfassung enthalte gewisse "autoritäre Gegengewichte", und deshalb den Abschnitt X des Grundgesetzes über das Finanzwesen pointiert als "die Traditionskompanie Preußens im liberal-demokratischen Verfassungsstaat rheinisch-bayerischen Gepräges" bezeichnet. Zu solch "autoritären Elementen" zählt *Hettlage* neben Art. 113 GG und den Regelungen, die die Stellung des Finanzministers stärken (z.B. Art. 112, 114 I GG), auch die Einrichtung des unabhängigen Bundesrechnungshofs (Art. 114 II GG). *Hettlage*, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14, 2 (13).

denen entgegengewirkt werden soll, sind aber auch hier ganz ähnliche. Gemeint ist die *Bundesbank*, die nach § 12 Satz 2 BBkG von der Bundesregierung unabhängig und weisungsfrei ist¹⁶⁾. Das Demokratieprinzip in der parlamentarischen Demokratie verlangte an sich, puristisch durchgeführt, daß alle politischen Entscheidungen entweder unmittelbar in die Kompetenz des Parlaments oder in die der Regierung gestellt werden, die ihrerseits dem Parlament verantwortlich ist. Dieses Prinzip durchbricht die Bundesbank, die für den Bereich der Geldpolitik eine Art selbständige, dem Parlament nicht verantwortliche *Nebenregierung* bildet. Die Unabhängigkeit der Bundesbank findet ihren *Sinn* in der Erkenntnis, daß die Preisstabilität mangels verbandlicher Organisierbarkeit und wegen des Vorherrschens tagespolitischer Überlegungen im politischen Kräftespiel typischerweise zu kurz kommt. Das Ziel Preisstabilität wird deshalb einer besonderen Institution anvertraut, die aus dem unmittelbaren partei- und verbandspolitischen Einfluß herausgelöst und von diesem möglichst unabhängig sein soll. Die Bundesbank ist somit ein gezielt errichtetes Organ der Selbstdisziplinierung, durch das die Bundesrepublik und ihre Bürger "sich sozusagen vor sich selbst schützen" (*Forsthoff*). Hier tritt der Kerngedanke aller verfassungsrechtlichen Begrenzungen in der Demokratie, in der die Bürger Herrscher und Beherrschte zugleich sind, deutlich hervor: Sie sollen die Menschen vor sich selbst schützen.

Bemerkenswert ist, daß hier mit der Verselbständigung der Bundesbank ein ganzer Politikbereich, die *Geldpolitik*, aus der Kompetenz der parlamentarisch verantwortlichen Regierung herausgenommen ist. Bemerkenswert ist weiter, daß die Unabhängigkeit der Bundesbank *im Grundgesetz nicht vorgesehen ist* - in Art. 88 GG heißt es lediglich: "Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank" -, ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz aber dennoch

16) Einzelheiten und weitere Nachweise über die Stellung der Bundesbank und ihre verfassungstheoretische Beurteilung bei *Hans Herbert v. Arnim*, Gemeinwohl (oben FN 11), 356 ff.; *ders.*, Staatslehre (oben FN 11), 340 ff.; *Rolf Caesar*, Der Handlungsspielraum von Notenbanken, 1981; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II, 1980, 463 ff.; *Reiner Schmidt/Hans-Jürgen Papier*, Die Zentralbank im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland, in: Instrumente der sozialen Sicherung und der Währungssicherung in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien, Der Staat, Beiheft 5/1981, 61 ff. und 109 ff.; *Gunnar Folke Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, 1981, 352 ff.

heute ganz überwiegend bejaht wird¹⁷⁾, auch vom Bundesverwaltungsgericht¹⁸⁾.

Diese Ansicht scheint allerdings nicht recht vereinbar mit Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts, daß Angelegenheiten von politischem Gewicht oder erheblicher politischer Tragweite nicht auf Stellen übertragen werden dürfen, die von Regierung und Parlament unabhängig sind¹⁹⁾. Denn die Geldpolitik der Bundesbank ist von so großer Bedeutung, daß sie diese Kriterien zweifelsfrei erfüllt. Die Aussage des Bundesverfassungsgerichts ist jedoch mißverständlich und bedarf der Interpretation, die m. E. in folgende Richtung gehen muß: Es kann nicht nur auf das politische Gewicht der Angelegenheiten ankommen, die einer unabhängigen Institution übertragen werden, sondern auch und in erster Linie auf die sachlichen Gründe, die für diese Übertragung sprechen. Tatsächlich lassen sich auch die Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts in diesem Sinne interpretieren. In dem grundlegenden Urteil vom 27.4.1959 ging es um die Zulässigkeit der nach dem Bremischen Personalvertretungsgesetz vorgesehenen Einrichtung von "Einigungsstellen", die - unabhängig von Parlament und Regierung - letztentscheidende Kompetenzen für die Einstellung, Beförderung, Versetzung und sonstigen personellen Angelegenheiten der Beamten erhalten sollten. Die Einigungsstellen sollten u. a. mit Vertretern der Bediensteten, sprich: ihrer Interessenverbände, besetzt werden. Auf diese Weise hätten diese Verbände aber einen direkten Einfluß auf die gesamte Personalpolitik erhalten, was in der Tat höchst problematisch gewesen wäre und der überzeugenden sachlichen Begründung gerade entbehrt hätte, die die Unabhängigkeit der Bundesbank trägt. Die genannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sollte einen ungunsten Einfluß von organisierten Interessen auf die öffentliche Personalpolitik zurückdrängen. Der Abwehr eben solchen Einflusses auf die Geldpolitik dient aber auch die Unabhängigkeit der Bundesbank. In dieser Sicht dürfte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts deshalb eher als Votum für als gegen die Unabhängigkeit der Bundesbank zu verstehen sein²⁰⁾.

b) Der unabhängige Sachverständigenrat

In vergleichbarer Weise muß der unabhängige Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eingeordnet werden, dessen Stellung ebenfalls auf einfachem Gesetz beruht. Ursprünglich waren von einzelnen Staatsrechtlern verfassungsrechtliche Bedenken gegen seine Unabhängigkeit geltend gemacht worden. Man hatte gemeint, mit dem Sachverständigenrat sei "der Punkt erreicht, an dem fachkundige Beratung der politischen Instanzen ... in eine unverantwortliche Nebenregierung umschlägt, die der demokratischen Legitimation entbehrt". Denn der Sachverständigenrat stelle die Regierung mit seinen eigeninitiierten Gutachten vor bestimmte Alternativen, er schreibe ihr praktisch das Gesetz des Handelns vor, weil seine Gutachten wegen des unmittelbaren Zugangs zur Öffentlichkeit eine "indirekte Verbindlichkeit" erhielten. Dadurch werde "die als einheitlich gedachte Regierungsgewalt unterlaufen", worin u. a. ein Verstoß gegen die alleinige Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers

17) Klaus Stern, Staatsrecht (oben FN 16), 491 ff. m. w. N.

18) BVerwGE 41, 334 (354 ff.).

19) BVerfGE 9, 268 (282); 22, 106 (113).

20) Hans Herbert v. Arnim, Gemeinwohl (oben FN 11), 365 ff.

(Art. 65 GG) liege²¹⁾. Kennzeichen solcher Erörterungen war aber, daß sie den Sinn der Einrichtung des Sachverständigenrats und des von ihm über die Öffentlichkeit seiner Berichte ausgeübten Drucks als Gegendruck gegen Partikular- und Tagesinteressen nicht in den Blick nehmen, eines Gegendrucks, der nicht darauf abzielt, die wirtschaftspolitische Willensbildung zu verzerren, sondern darauf, durch Neutralisierung von Gruppeninteressen die Willensbildung zu entzerren und so die Fähigkeit der Regierung, sachangemessene Entscheidungen zu treffen, zu verbessern.

Im übrigen: Wenn sogar die Unabhängigkeit der Bundesbank verfassungsrechtlich zulässig ist, können die Bedenken gegen den unabhängigen Sachverständigenrat, der - anders als die Bundesbank - keine verbindlichen Entscheidungen treffen kann, sondern nur indirekte (und anfänglich überschätzte) Möglichkeiten der Beeinflussung der Entscheidungsbefugten besitzt, erst recht nicht durchschlagen. Heute werden denn auch in der Staatsrechtslehre verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Unabhängigkeit des gesamtwirtschaftlichen Sachverständigenrats kaum noch ernsthaft geltend gemacht, ebensowenig gegen vergleichbare Einrichtungen wie die Monopolkommission (§ 24b GWB) oder den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen.

3. Verfassungsrechtliche Konsequenzen

Aus allem folgt: Das Demokratieprinzip, so wie es im Grundgesetz niedergelegt ist, darf keinesfalls gleichgesetzt werden mit unbegrenzter Entscheidungsgewalt des Parlaments und der parlamentarisch verantwortlichen Regierung mit der Folge, daß Einschränkungen dieser Entscheidungsgewalt wegen Verletzung des Demokratieprinzips verfassungswidrig wären. Dies zeigt vor allem die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Unabhängigkeit der Bundesbank. Wenn derart weitgehende Aussonderungen von Kompetenzbereichen aus der Zuständigkeit der demokratisch verantwortlichen Organe - ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung - mit den Prinzipien der parlamentarischen Demokratie noch vereinbar sind, dann muß es dem Grundsatz nach offenbar erst recht verfassungsrechtlich zulässig sein, Regelungen einzuführen, die die Kompetenz bei Parlament und Regierung belassen und sie lediglich bestimmten Begrenzungen unterwerfen.

Im übrigen hat sich gezeigt, daß es für die Frage der Zulässigkeit von Einschrän-

21) So *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, 255 ff., und *Christian Heinze*, Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Umbildung der Verfassung, Der Staat 1967, 433 ff., von denen auch die Zitate im Text stammen

kungen der Prinzipien der parlamentarischen Demokratie *keine absoluten*, ein für allemal feststehenden *Grenzen* gibt, sondern die *Gründe* für die Einschränkung von zentraler Bedeutung auch für ihre verfassungsrechtliche Beurteilung sind.

Die Feststellung, daß die verfassungsrechtlichen Grenzen sich nicht isoliert und abgeschottet - ohne Rücksicht auf Sinn und Funktion begrenzender Regelungen - ermitteln lassen, zeigt, daß die Ergebnisse der Rechtswissenschaft von denen der Sozialwissenschaften nicht unabhängig sind, eine für die Zusammenarbeit der Disziplinen wichtige, in der Staatsrechtslehre allerdings nicht ganz unbestrittene Auffassung.

4. Art. 79 III GG und entsprechende Bestimmungen der Landesverfassungen

Aus staatsrechtlicher Sicht stellt sich weiter die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Verfassungsänderungen, die Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheiten beschließen (Art. 79 II GG), gegen die in Art. 79 III GG genannten Grundsätze verstoßen, insbes. gegen das Demokratieprinzip (Art. 20 I, II GG). In bezug auf *Ausgabenbegrenzungen* wird gelegentlich die Auffassung vertreten, das Budgetrecht des Parlaments sei - ebenso wie die parlamentarische Dispositionsfreiheit insgesamt - als zentraler Bestandteil des Demokratieprinzips über Art. 79 III GG vor Beeinträchtigungen gesichert²²⁾.

Diese Auffassung verkennt jedoch, daß das Grundgesetz schon jetzt zahlreiche Beschränkungen des parlamentarischen Gesetzgebers enthält (z. B. Art. 113 GG) und daß autonome politische Entscheidungsbereiche, die dem Parlament und der Regierung vorenthalten werden, sogar in verfassungsrechtlich zulässiger Weise durch einfaches Gesetz geschaffen worden sind, wie die Übertragung der Geldpolitik auf die unabhängige Bundesbank. Wenn solche Beeinträchtigungen des parlamentarischen Prinzips aber, wie dargelegt, nicht einmal gegen das Grundgesetz verstoßen, so sind sie offenbar erst recht mit dessen durch Art. 79 III GG geschützten Kernbereich vereinbar.

22) *Ulrich Rehhahn*, Die verfassungsrechtliche Problematik konjunkturpolitischer Regelungen, 1981, 138 ff.

Hinzu kommt, daß Art. 79 III GG einer sinngemäßen Fortentwicklung der geschützten Grundsätze, hier also des Demokratieprinzips, nicht entgegensteht. Das Bundesverfassungsgericht hat eine "systemimmanente Modifikation" der durch Art. 1 und durch Art. 20 GG geschützten Verfassungsprinzipien zugelassen und sie nicht an Art. 79 III GG scheitern lassen. Dabei hat das Gericht auch darauf abgehoben, ob "zwingende, sachlich einleuchtende" Gründe für eine solche Fortentwicklung bestehen²³⁾. Hier zeigt sich erneut: Es gibt keine absolute Zulässigkeit oder Unzulässigkeit. Diese ist vielmehr auch von den sachlichen Gründen für die Einführung von Begrenzungen abhängig.

Bei der Beurteilung darf auch nicht übersehen werden, daß es der (verfassungsändernde) Gesetzgeber selbst wäre, der sich derartige Schranken auferlegte: Er müßte die Verfassungsbegrenzungen beschließen, und er könnte die Begrenzungen auch wieder aufheben. Es geht also nicht um eine dem demokratischen Gesetzgeber von außen oktroyierte Begrenzung, sondern um eine Selbstdisziplinierung. In solchen Selbstdisziplinierungen liegt das Wesen demokratischer Verfassungen. Ihr Sinn liegt in der konstitutionellen Bindung der Staatsgewalt einschließlich des demokratischen Gesetzgebers (Art. 1 III, 20 III GG). Die Verfassung soll ein Bollwerk auch gegen Parlament und Regierung bilden. Ergeben sich aber neue Gefährdungszonen, dann kann diese Bollwerksfunktion nur durch Entwicklung neuer Begrenzungen erreicht werden.

Entsprechendes muß auch für *Änderungen der Landesverfassungen* gelten, soweit diese eine dem Art. 79 III GG entsprechende Bestimmung enthalten²⁴⁾.

5. Art. 28 I GG

Für die Änderung der Verfassungen der *Bundesländer* enthält darüber hinaus auch das *Grundgesetz* eine Begrenzung. Nach Art. 28 I GG muß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern "den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertre-

23) BVerfGE 30, 1 (26 - 29). Das (z.T. kritische) einschlägige Schrifttum ist nachgewiesen bei *Hans-Ulrich Evers*, Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung des Art. 79 Abs. 3 GG (1982), RN 149 ff.; *Brun-Otto Bryde*, in: *v. Münch* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., 1983, Art. 79, RN 26 ff.

24) So z.B. Art. 64 I LV BW (Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats); Art. 75 I 2 LV Bay (demokratische Grundgedanken der Verfassung); Art. 20 LV Bre (Grundgedanken der allgemeinen Menschenrechte); Art. 26,150 LV He (Grundrechtskatalog; demokratische Grundgedanken der Verfassung und republikanische-parlamentarische Staatsform); Art. 129 II LV RP (Grundsätze der Art. 1 und 74). Die Aufzählung ist nicht erschöpfend. Vgl. den Überblick bei *Hans-Ulrich Evers* (oben FN 23), RN 26 ff.

tung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist." Für die Auslegung dieser Vorschrift gilt Entsprechendes wie für Art. 79 III GG. Auch hier dürfte erforderlichenfalls eine systemimmanente Fortentwicklung der Grundsätze als verfassungsrechtlich zulässig anzusehen sein.

V. Einführung zusätzlicher Ausgabenbegrenzungen

Will man Vorkehrungen treffen, um die Willensbildung zu verbessern, so sind wiederum drei Ansatzpunkte denkbar: der Abbau solcher Einrichtungen, die eine ausgewogene Willensbildung erschweren (unter 1), die Stärkung bereits vorhandener Vorkehrungen, die eine ausgewogene Willensbildung fördern (unter 2), und die Schaffung neuer dahin wirkender Faktoren (unter 3).

1. Abbau unausgewogener Verfahren

Der Abbau unausgewogener Verfahren ist am dringendsten. Wer über Verbesserungen nachdenkt, wird hier zuerst anzusetzen haben.

a) Streikrecht im öffentlichen Dienst

Unter diesem Aspekt wäre etwa die Beseitigung des Streikrechts von Arbeitern und Angestellten im öffentlichen Dienst zu diskutieren. Hier fehlt aus spezifischen, im einzelnen aufzeigbaren Gründen die Ausgewogenheit des Willensbildungs- und Entscheidungsverfahrens; dies wirkt sich tendenziell zu Lasten der steuerzahlenden Allgemeinheit aus²⁵⁾. Für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes ist das Streikrecht nach überwiegender und richtiger Auffassung nicht durch das Grundgesetz, insbesondere auch nicht durch Art. 9 III GG, garantiert. Seine Beseitigung oder Einschränkung wäre durch einfaches Gesetz möglich. (Beamten ist der Streik ohnehin von Verfassungs wegen untersagt.)

b) Heimliche Steuererhöhungen

Besonders problematisch sind weiter Verfahren der politischen Willensbildung,

25) *Hans Herbert v. Arnim*, Staatslehre (oben FN 11), 370 ff. m. w. N.

durch die die Widerlager gegen Ausgabenerhöhungen, soweit sie noch bestehen, weiter geschwächt oder gar lahmgelegt werden. Das wichtigste Widerlager gegen finanzielle Expansionstendenzen des Staates bleibt der Unwille der Bürger gegen Abgabenerhöhungen. Der Idee nach sollen sich Mehrausgaben gegen den Widerstand der Bürger politisch nur durchsetzen können, wenn die Notwendigkeit für solche Mehrausgaben und entsprechende Mehrbelastungen den Bürgern wirklich einsichtig gemacht wird. Die darin liegende Kontrollwirkung wird durch bestimmte rechtliche Regelungen aber geschwächt oder geradezu ausgeschaltet, wodurch in der Tendenz die Finanzierung von Aufgaben zweifelhaften Werts erleichtert wird. Beispiele sind der Mechanismus der heimlichen Steuererhöhungen und die Möglichkeit, öffentliche Ausgaben mittels Krediten zu finanzieren.

Der Mangel der heimlichen Steuererhöhungen, die inzwischen so viel diskutiert werden, daß ihr Zustandekommen hier als bekannt vorausgesetzt werden kann, besteht u. a. darin, daß sie ohne jede Willensbildung und Abwägung des Gesetzgebers erfolgen und vor allem ohne die mit offenen gesetzlichen Änderungen verbundene Aktivierung von Gegenwehr und Kontrolle der Öffentlichkeit. Die Bürger werden sozusagen überlistet und auf diese Weise die politische Kontrolle geschwächt.²⁶⁾ Dieser Faktor spielt in den Vereinigten Staaten, wo die Einkommensteuer einen größeren Teil des gesamten Steueraufkommens erbringt und die Aufkommenselastizität hoch ist, eine besonders große Rolle, ist aber auch in der Bundesrepublik relevant.

Das Einkommensteuergesetz sollte deshalb derart geändert werden, daß heimliche Steuererhöhungen nicht mehr zustande kommen können und die dadurch bewirkten Verzerrungen der staatlichen Willensbildung beseitigt werden. Daß hier realisierbare Lösungen bestehen, zeigt ein Blick nicht nur auf die Vereinigten Staaten, sondern auch auf westeuropäische Nachbarstaaten, von denen viele bereits einen solchen Ausgleich gesetzlich eingerichtet haben²⁷⁾. Die Durch-

26) *Hans Herbert v. Arnim*, Steuerrecht bei Geldentwertung, BB 1973, 621 (622 ff. m. w. N.); *Bruno Molitor*, Die "Moderne und der Staat", Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1981, 257 (262 ff.)

27) In den USA hat der Gesetzgeber im Jahre 1981 eine Indexierung der Einkommensteuer ab 1985 beschlossen. *Musgrave/Musgrave/Kullmer*, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 2, 3. Aufl. 1985, 207 f. - Überblick über die Regelungen in westeuropäischen Staaten bei *Hans Herbert v. Arnim*, Steuerrecht bei Geldentwertung (oben FN 26), 626 f. m. w. N.

führung könnte im Wege der einfachen Gesetzgebung geschehen. Im Grundgesetz könnte zusätzlich ein entsprechendes Gebot festgelegt werden.

Darüber hinaus wird im staatsrechtlichen Schrifttum teilweise die Auffassung vertreten, die Ausschaltung der Für- und Wider-Abwägung und der Öffentlichkeitswirkung, die das Gesetzgebungsverfahren an sich gerade ermöglichen und herstellen soll, durch den Mechanismus der heimlichen Steuererhöhungen sei bereits de constitutione lata verfassungswidrig²⁸⁾.

c) Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben

Ähnliche Verzerrungen kann die Möglichkeit bewirken, Staatsausgaben durch Kredite zu finanzieren. Die Kreditfinanzierung vermittelt den Eindruck, man könne öffentliche Ausgaben tätigen, ohne gleichzeitig die Bürger entsprechend belasten zu müssen. Der Staat erscheint als eine Art Kuh, die im Himmel (der Zukunft) frißt, aber auf der Erde (der Gegenwart) gemolken werden kann. Auch hier wird - jedenfalls so lange die Staatsverschuldung noch nicht zum zentralen Politicum geworden ist - ein Weg zur Ausweitung der Staatsausgaben, sozusagen am Widerwillen der Bürger vorbei, eröffnet.

Auch die Verschuldung des Bundes und der Länder sollte deshalb verfassungsrechtlich begrenzt werden. Das Gebot, den Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auszugleichen (für den Bund: Art. 110 I 2 GG), wird nur im formalen Sinn interpretiert und verbietet den Ausgleich mittels Kreditaufnahme nicht. Auch Art. 115 GG und die entsprechenden Bestimmungen in den Landesverfassungen bieten keinen ausreichenden Schutz. Es empfiehlt sich eine Neuregelung. Helfen könnte schon eine Ergänzung des Art. 109 II GG, die eine Kreditaufnahme grundsätzlich nur zur Kompensation einer konjunkturellen Nachfragerücke zuläßt, nicht aber bei Auslastung und schon gar nicht bei Überauslastung des Produktionspotentials. Dieses Ergebnis läßt sich m. E. schon durch Auslegung des Art. 109 II GG in der derzeitigen Fassung gewinnen; dennoch wäre eine ausdrückliche Verfassungsergänzung zur Klarstellung hilfreich.

Ein - noch weiter gehender - Reformvorschlag möchte staatliche Kreditaufnahme

28) *Hans-Jürgen Papier*, Besteuerung und Eigentum, DVBl. 1980, 787 (794 f.).

überhaupt, jedenfalls dem Grundsatz nach, verbieten und das Gebot des materiellen Ausgleichs in den (formellen) Verfassungen festschreiben. In den Vereinigten Staaten sind derartige materielle Haushaltsausgleichsgebote bereits in den (formellen) Verfassungen der meisten Einzelstaaten verankert²⁹⁾. Entsprechende Verfassungsänderungen werden auch in der Bundesrepublik zunehmend diskutiert³⁰⁾. Sie wären mit Vorschriften wie Art. 79 III GG vereinbar. Durch Beseitigung der heimlichen Steuererhöhungen und Beschränkung der Kreditaufnahme würde eine Verbesserung des politischen Prozesses *und* eine Eindämmung der Einnahmen (und damit auch der Ausgaben) bewirkt. Es würde also eine innere und äußere Ausgabenbegrenzung *zugleich* erreicht.

2. Stärkung vorhandener Gegengewichte

Eine Stärkung bereits vorhandener Gegengewichte ist verfassungsrechtlich i. a. kaum problematisch. Würden, um ein Beispiel zu nennen, die Rechnungshöfe im Bund und in den Ländern einem häufig geäußerten Appell folgen und ihre (an sich sehr weitgehenden) Kompetenzen voll ausschöpfen und nicht nur die Einhaltung des Budgets, sondern in verstärktem Maße auch Budget und Gesetze selbst überprüfen, so bedürfte es dazu keiner Verfassungsänderung, nicht einmal einer Änderung des einfachen Gesetzesrechts³¹⁾. Die Entwicklung in diese Richtung könnte allerdings gefördert werden, wenn die Rechnungshöfe in ihrem Status organisatorisch gestärkt würden und z. B. das Verfahren, in dem die Spitze der Rechnungshöfe bestellt wird, geändert würde (Zweidrittelwahl durch die Parlamente in Anlehnung an das entsprechende Bestellungsverfahren der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts)³²⁾.

29) *Cay Folkers*, Ansätze zur verfassungsmäßigen Begrenzung öffentlicher Ausgaben, in: *Eberhard Wille* (Hrsg.), *Konkrete Probleme öffentlicher Planung*, (im Erscheinen) unter Hinweis auf *N. Caiden*, *Problems in Implementing Government Expenditure Limitations*, in: *A. Wildavsky*, *How to Limit Government Spending*, Berkeley 1980, 143 (189 ff.).

30) *Hans Herbert v. Arnim*, *Grundprobleme der Staatsverschuldung*, BayVBl. 1981, 514 (519 ff.); *Otto Ganderberger*, *Thesen zur Staatsverschuldung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 134 (1983), 843 ff., jew. m. w. N.; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen*, *Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung*, 1984.

31) Dazu *Albert v. Mutius/Gunnar Folke Schuppert*, *Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle*, VVDStRL 42, 147 ff., 216 ff.

32) Dazu *Hans Herbert v. Arnim*, *Grundprobleme der Finanzkontrolle*, DVBl. 1983, 664 (669 ff. m. w. N.).

3. Schaffung neuer Gegengewichte

a) Errichtung weiterer Instanzen der Sachkontrolle

Neben den bestehenden wird vielfach die Einführung weiterer Sachverständigenräte vorgeschlagen. So haben Wirtschafts- und Finanzwissenschaftler wie *Haller*³³⁾, *Giersch*³⁴⁾, *Krelle*³⁵⁾, *Andel*³⁶⁾, *Hansmeyer*³⁷⁾ wiederholt den Vorschlag gemacht, einen unabhängigen Sachverständigenrat zur öffentlichkeitswirksamen Begutachtung aller ausgaben- und einnahmewirksamen Gesetze zu errichten und dadurch ein gewisses Gegengewicht zu institutionalisieren. Bei diesem Vorschlag handelt es sich letztlich um nichts anderes als den auf den Bereich der Finanzpolitik zugeschnittenen Versuch einer "Schaffung von Verfahrensnormen, in denen Tatsachenbehauptungen auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft werden können", wie sie *Peter Noll* als Gegengewicht gegen "nur mit wirtschaftlicher Macht begründete Einflüsse" allgemein postuliert hat³⁸⁾. Dem liegt - ohne daß hier auf die Einzelheiten solcher Vorschläge eingegangen werden könnte - die Idee zugrunde, ein unabhängiger öffentlichkeitsorientierter Rat wäre nicht durch politische Rücksichtnahme gehindert, etwa Subventionen spezifiziert zu durchleuchten, gegebenenfalls detaillierte Abbauvorschläge zu unterbreiten und dadurch die öffentliche Meinung so zu strukturieren, daß von ihr ein gewisser Gegendruck gegen den Fortgang des Subventionismus ausgeübt würde³⁹⁾.

Eine verfassungswidrige Beeinträchtigung der politischen Entscheidungsfreiheit von Regierung und Parlament könnte in der Errichtung eines solchen Rates und in seinen Gutachten ebensowenig erblickt werden wie im Parallelfall des gesamtwirtschaftlichen Sachverständigenrats. Im Gegenteil, der Regierung würde die Erfüllung ihrer (schon in § 12 IV StabG angelegten) Aufgabe, Subventionen auf ihre Gemeinwohlverträglichkeit zu durchleuchten und gegebenenfalls auf eine Umgestaltung oder einen Abbau hinzuwirken, erleichtert. Die Mitwirkung

33) *Heinz Haller*, Finanzpolitik, 5. Aufl., 1972, 341 f.

34) *Herbert Giersch*, Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 45, 1967, 113 (117 f.).

35) *Wilhelm Krelle*, ebenda, 144 f. (Diskussionsbeitrag).

36) *Norbert Andel*, Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, 1970, 144 ff.

37) *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Bemerkungen zum Subventionsbericht, FA 1971, 103 (113).

38) *Peter Noll*, Gesetzgebungslehre, 1973, 55 f., 75.

39) Dazu eingehend *Hans Herbert v. Arnim*, Gemeinwohl (oben FN 11), 352 ff.

der Öffentlichkeit und damit des Bürgers würde intensiviert: "Der Souverän würde souveräner" (Noll). Seine Kontrollfunktion würde ebenso effektiviert wie die des Parlaments. Dem Parlament würde es ermöglicht, die im allgemeinen Interesse liegenden gesetzgeberischen Konsequenzen zu ziehen. Regierung und Parlamente erhielten durch solche Gutachten und ihre Resonanz in der Öffentlichkeit Schützenhilfe beim Abblocken unangemessener Verbandsforderungen, denen sie ansonsten häufig zu leicht erliegen.

b) Verstärkung direkt-demokratischer Elemente

In den *Vereinigten Staaten* haben sich direkt-demokratische Verfahren als außerordentlich wichtig für die Schlagkraft der dortigen Initiativen zur Begrenzung der Ausgaben erwiesen. Besonders deutlich wurde dies, als 1978 in Kalifornien durch Volksentscheid über die berühmte Proposition 13 die property tax um mehr als die Hälfte gesenkt und weitere Begrenzungen der Staatsausgaben in der (formellen) Verfassung verankert wurden. Dieser Erfolg der tax-revolt-Bewegung wirkte wie ein Fanal und hat ähnliche Initiativen in anderen Bundesstaaten beflügelt. Auch die Parteien und die Abgeordneten in den Parlamenten haben sich angehängt. So haben Volksbegehren und Volksentscheid als Vehikel oder zumindest als Initialzündung gewirkt, um Ausgabenbegrenzungen in den Verfassungen festzuschreiben. Auch in der *Schweiz* dürften die Verfahren der direkten Demokratie eine Ursache für die dort relativ niedrigen Ausgaben- und Abgabenquoten darstellen.

Bezogen auf die *Bundesrepublik* stellt sich die Frage, ob nicht auch hier Volksbegehren und Volksentscheid (oder auch nur die konsultative Volksbefragung) als wirksame institutionelle Einrichtung zur Ausgabenbegrenzung eingeführt werden sollten, selbstverständlich nicht als Alternative zum repräsentativen System, sondern allenfalls als Ergänzung. In mehreren *Bundesländern* - vornehmlich in solchen, deren Verfassungen bereits vor dem Grundgesetz mit seinem antiblebisitären Affekt entstanden sind - bestehen solche Verfahren der unmittelbaren Volksgesetzgebung bereits. Sie können *Verfassungsänderungen* oder die *einfache* Gesetzgebung zum Gegenstand haben oder auch *beides* zugleich. In fünf Ländern beziehen Volksbegehren und Volksentscheid sich auf die einfache Gesetzgebung *und* auf Verfassungsänderungen (*Baden-Württemberg*⁴⁰),

40) Art. 58 ff., 64 LV BW.

*Bayern*⁴¹⁾, *Bremen*⁴²⁾, *Hessen*⁴³⁾ und *Rheinland-Pfalz*⁴⁴⁾). In Bremen und Hessen bedarf die Verfassungsänderung allerdings zusätzlich der Zustimmung des Landtags⁴⁵⁾. In allen genannten Ländern unterbleibt eine Volksabstimmung über das volksbegehrte Gesetz, wenn der Landtag sich die Initiative zu eigen macht und das Gesetz unverändert verabschiedet. In zwei Ländern betreffen Volksbegehren und Volksentscheid nur die einfache Gesetzgebung (*Nordrhein-Westfalen*⁴⁶⁾ und *Saarland*⁴⁷⁾. In den restlichen vier Ländern (*Berlin, Hamburg, Niedersachsen* und *Schleswig-Holstein*) bestehen keinerlei einschlägige Regelungen.

In *Baden-Württemberg* sind Volksbegehren und Volksentscheid auch auf *Gemeindeebene* möglich (§ 21 GO). In den meisten *anderen Ländern* kann durch *Volksinitiative* der Gemeinderat zumindest gezwungen werden, sich mit einer bestimmten Angelegenheit zu befassen⁴⁸⁾.

Vorbedingung dafür, daß diese direkt-demokratischen Formen der Gesetzgebung ihre volle Wirkung für die Ausgabenbegrenzung entfalten könnten, wäre allerdings, daß sie auch *auf die Finanzen erstreckt* würden, wie dies in den USA und der Schweiz der Fall ist. Finanzvorlagen gehören dort zu den wichtigsten Gegenständen der Volksgesetzgebung. Im Gegensatz dazu sind in der Bundesrepublik - entsprechend deutscher Tradition - Finanzmaterien, Haushalts-, Abgaben- und Besoldungsgesetze von der Volksinitiative ausgenommen⁴⁹⁾, sei es, daß

41) Art. 71 ff., 75 LV Bay.

42) Art. 69 ff., 123 ff. LV Bre (Verfassungsänderungen bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder der Bürgerschaft und der Bestätigung durch Volksentscheid).

43) Art. 116 f., 123 f. LV He.

44) Art. 107 ff., 129 LV RP.

45) Art. 125 III LV Bre; Art. 123 II LV He.

46) Art. 68 LV NW.

47) Art. 99 f. LV Sa.

48) So in *Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz* und im *Saarland*.

49) Ausdrücklich sind "Finanzfragen" zwar nur in einigen Bundesländern als Ausnahmebereich genannt (so in Art. 68 I 4 VerfNW, Art. 109 III 2 VerfRP). Im Anschluß an die Auslegung der entsprechenden Begriffe der Weimarer Reichsverfassung werden die Begriffe "Haushalt", "Haushaltsgesetz", "Haushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen" in den anderen Verfassungen aber häufig extensiv ausgelegt, so daß sie auch "Finanzfragen" umfassen. Als "Finanzgesetze" in diesem Sinne werden Vorlagen verstanden, die *wesentliche* Auswirkungen auf die Staatsfinanzen haben. Vgl. *Carl Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren*, 1927, 14 ff.; *Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 14. Aufl., 1938, Art. 73, Tz 10. *Schönebohm*, in: *Zinn/Stein* (Hrsg.), *Verfassung des Landes Hessen*, Art. 124 Erl. III 4; *Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar*, 3. Aufl., 1985, Art. 71, RN 1. Inwieweit diese extensive Auslegung der Ausnahmeverhalte überzeugt, soll hier nicht erörtert werden. Es sei aber darauf hingewiesen, daß *Triepel* (*Deutsche Juristenzeitung* 1926, 845 ff.) in Weimarer Zeit bereits nachdrücklich für eine wortlautgemäße Auslegung der Ausnahmen eingetreten ist. Vgl. in diese Richtung heute auch *Klaus Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, 1984, Art. 59, RN 40.

sie nur ein *Volksbegehren* (so in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland), sei es, daß sie überhaupt einen finanzwirksamen *Volksentscheid* ausschließen (so in Baden-Württemberg, Bayern und Bremen)⁵⁰.

Zugleich mit dem Wegfall des Ausnahmereichs "Finanzen" wäre an eine Übertragung der direkt-demokratischen Regelungen auf andere Bundesländer und auf den Bund zu denken. Sowohl die Neueinführung derartiger Verfahren⁵¹ als auch die Erweiterung des Gegenstandsbereichs bedürfte auf Bundes- und Landesebene der Verfassungsänderung. Für die Erstreckung des (ebenfalls auch auf Finanzfragen zu erweiternden) § 21 GOBW auf die anderen Bundesländer wäre lediglich die Änderung der Gemeindeordnungen dieser Länder durch einfaches Landesgesetz erforderlich.

Natürlich stellt sich auch hier die Frage, wer derartige Änderungen durchsetzen soll. Ist es realistisch, zu erwarten, daß Abgeordnete, Parlamente und Parteien sich bereit finden, dem Volk ein Instrument an die Hand zu geben, mittels dessen ihre Macht wesentlich beschränkt werden könnte? Lediglich in den drei Bundesländern, in denen Verfassungsänderungen durch Volksbegehren und Volksentscheid möglich sind (Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz), könnten die Finanzvorbehalte auch ohne Mitwirkung der repräsentativen Kräfte beseitigt werden. In den anderen Ländern und vor allem im Bund⁵² bedürfte es zur Schaffung einer unmittelbaren Volksgesetzgebung auch in Finanzfragen dagegen des Mitspielens der Parlamente.

Neben der Ausweitung von Volksbegehren und Volksentscheid müßte zusätzlich die Frage der *Direktwahl bestimmter Amtsinhaber* in die Diskussion einbezogen werden. Erfahrungen mit plebiszitären Kreativeungsverfahren für politische Ämter vermittelt in der Bundesrepublik das *Kommunalrecht*. Hier sei auf die unmittelbar vom Volk gewählten *Bürgermeister* in Baden-Württemberg und Bayern und auf die *Landräte* in Bayern hingewiesen, deren Stellung noch dadurch gestärkt

50) Zur "Direkten Demokratie im Landesverfassungsrecht" zuletzt *Albrecht Weber*, DÖV 1985, 178 ff. Vgl. auch die programmatische Schrift von *Christian Graf Pestalozza*, Der Popularvorbehalt, 1981; *ders.*, Volksbefragung - das demokratische Minimum, NJW 1981, 733.- Die gemeindlichen Befassungsiniciativen umfassen dagegen auch Finanzmaterien.

51) So die herrschende Lehre. Vgl. *Klaus Stern*, Staatsrecht (oben FN 16), 16 m. w. N. Anderer Auffassung z. B. *Hans Meyer*, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, VVDStRL 33, 115 Leitsatz 28; *Ekkehart Stein*, Alternativkommentar, Art. 20 Abs. 1 - 3 II, RN 39. Jüngst differenzierend *Ingwer Ebsen*, Abstimmungen des Bundesvolks als Verfassungsproblem, AöR 1985, 2 ff.

52) Angesichts der Konzentration der Finanzbefugnisse beim Bund, insbes. im Bereich der Steuergesetzgebung, wäre eine auf Bundesländer beschränkte Volksgesetzgebung in Finanzfragen nur von sehr begrenztem Wert - anders in den USA mit ihrem finanzverfassungsrechtlichen "Trennsystem".

wird, daß sie in Personalunion Verwaltungschef *und* Vorsitzender der Gemeinde- bzw. Kreisvertretung zugleich sind. Die süddeutsche Kommunalverfassung stärkt also den für das Wohl der gesamten Gemeinde verantwortlichen Bürgermeister (bzw. Landrat) als *Generalisten* gegenüber den spezialisierten *Fachpolitikern*, die nur für Teilbereiche zuständig sind und sich vornehmlich durch Ausgabenmehrung zu profilieren suchen. Die Stärkung des Generalisten gegenüber dem Spezialisten ist, wie neuere Untersuchungen nahelegen, ein Grund (wenn auch nicht der alleinige) dafür, daß die fiskalische Steuerungsfähigkeit der Kommunen, die sich auch in der Fähigkeit niederschlägt, den Haushalt auszugleichen, in Süddeutschland deutlich größer ist als in Norddeutschland, wo die Gemeindeverfassungen den Fachpolitikern ein sehr viel größeres Gewicht verschaffen⁵³⁾.

Eine Übertragung der kommunalrechtlichen Regelungen Baden-Württembergs und Bayerns auf andere Bundesländer wäre durch einfache Landesgesetze möglich. Die - ebenfalls diskussionswürdige - Schaffung plebiszitärer Kreativeverfahren für Amtsträger im Bund und in den Ländern (wie etwa die Direktwahl des Bundespräsidenten nach Weimarer Vorbild) bedürfte einer Änderung der formellen Verfassungen. Ewigkeitsbestimmungen wie Art. 79 III GG wären grundsätzlich nicht berührt, ebensowenig wie Art. 28 I GG (für die Länder).

VI. Schluß

Der Überblick hat gezeigt, daß die Verfassungen in der Bundesrepublik sich durchaus fortentwickeln und "Begrenzungen öffentlicher Ausgaben" sich vornehmen lassen. Unüberwindliche rechtliche Barrieren, die sich etwa aus der "Ewigkeitsbestimmung" des Art. 79 III GG ergeben könnten, stehen grundsätzlich nicht entgegen. Das eigentliche Problem ist weniger die *rechtliche* Zulässigkeit von Änderungen, als vielmehr die Frage, wer solche Änderungen politisch *durchsetzen* soll.⁵⁴⁾ Direkt-demokratische Wege, die in den USA einen Durchbruch gebracht haben, bestehen in der Bundesrepublik praktisch nur auf Länderebene

53) *Gerhard Banner*, Haushaltssteuerung in der Krise, Städte- und Gemeindebund 1983, 163; *ders.*, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, DÖV 1984, 364.

54) Deshalb habe ich auch auf Behandlung des sehr weit gehenden Verfassungsreformmodells von *v. Hayek* (Freiburger Studien, 1969, 53 ff., 203 ff.) verzichtet.

und auch dort nur teilweise⁵⁵⁾. Die ganze Diskussion mag deshalb auf den ersten Blick etwas weltfremd erscheinen. Andererseits hat es paradigmatische Umschwünge, die vorher utopisch Erscheinendes plötzlich durchsetzbar machten, immer wieder gegeben. Und ist, um ein Beispiel zu nennen, nicht auch die Unabhängigkeit der Bundesbank vom repräsentativen Gesetzgeber selbst festgelegt worden? Eine Voraussetzung für die Durchsetzbarkeit scheint mir nicht nur die Entwicklung, Stärkung und Verbreitung der theoretischen Analyse zu sein, die eingebettet in ein Gesamtkonzept über das tatsächliche Funktionieren unserer Demokratie und die normative Richtung, in die Veränderungen gehen müssen, - (punktuelle und globale) Verbesserungsvorschläge entwickelt, um die verfassungsrechtlichen Grundwerte auch unter gewandelten Verhältnissen verwirklichen zu können, sondern vor allem auch das öffentlichkeitswirksame Verbreiten dieser Erkenntnisse. Versuche in diese Richtung werden bereits unternommen; auch die bloße Diskussion über verfassungsrechtliche Ausgabenbegrenzungen dürfte dahin wirken. Der Optimist mag darin einen Silberstreif am Horizont erblicken.

Ein Kerngedanke des theoretischen Ansatzes muß m. E. in folgendem liegen: Die Richtung, in die ein System tendiert, und die Ergebnisse, die es hervorbringt, hängen wesentlich von den *Spielregeln* ab, denen die Akteure unterworfen sind und die sie einhalten müssen, wenn sie "gewinnen", d.h. Anerkennung, Macht und Einfluß erlangen wollen⁵⁶⁾. Diese Spielregeln werden zu einem guten Teil von der Rechtsordnung gesetzt, wobei nicht einfach an Gebote oder Verbote zu denken ist, sondern an organisatorisch-verfahrensmäßige Regelungen, die auf die tatsächlichen politischen Kräfte und ihr Wirken zugeschnitten sind und die Aktionsmöglichkeiten der Akteure wesentlich mitbestimmen können⁵⁷⁾. Sind dagegen

55) Die Konzentration der Gesetzgebungskompetenz beim Bund, insbes. im Bereich der Steuern, verringert den Wert der direkt-demokratischen Ansätze in den Bundesländern noch. Immerhin wäre es in Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz möglich, im Wege unmittelbarer Verfassungsänderung durch das Volk z. B. ein grundsätzliches Verbot der (strukturellen, d.h. der nicht-konjunkturbedingten) Kreditaufnahme in der (formellen) Verfassung zu verankern und auch Finanzvorlagen zum Gegenstand der Volksgesetzgebung zu machen. Ein Verbot auch einer konjunkturbedingten Kreditaufnahme wäre dagegen kaum mit Art. 109 II GG vereinbar.

56) *Michel Crozier/Erhard Friedberg*, Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, 1979.

57) *Karl Raimund Popper*, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. 2, 6. Aufl. 1980, 159 f.: "Die Rechtsordnung kann zu einem mächtigen Instrument für ihre eigene Verteidigung werden. Zudem können wir die öffentliche Meinung beeinflussen und auf einem viel strengeren moralischen Kodex bestehen. All dies können wir tun; es setzt aber die Erkenntnis voraus, daß diese Art des "social engineering" unsere Aufgabe ist und wir nicht darauf warten dürfen, daß auf wunderbare Weise von selbst eine neue Welt geschaffen werde."

die institutionellen Weichen falsch gestellt, so muß sich aus individueller Rationalität fast notwendig *kollektive Irrationalität* ergeben⁵⁸⁾. Erforderlich sind vielmehr organisatorische und verfahrensmäßige Regelungen, die die Macht so kanalisieren und lenken, daß sie möglichst zum Besten für die Gemeinschaft ausschlägt; es geht also letztlich um die Essenz des Verfassungsgedankens überhaupt⁵⁹⁾. Da fast alle Beteiligten (einschließlich der Politiker in Regierungen und Parlamenten) sich als Opfer der Gesamtentwicklung fühlen, diese also nicht zielstrebig herbeiführen, sondern sie sozusagen erleiden, und da angemessene verfassungsrechtliche Spielregeln fast alle Mitglieder der Gemeinschaft besser stellen würden als vorher, wird die Chance ihrer Einführung umso größer, je umfassender es gelingt, diesen ihren Effekt auch in der Öffentlichkeit zu verdeutlichen.

Summary

The relative size of government in the Federal Republic of Germany increased abruptly during the first half of the nineteen-seventies, as it did in other Western countries. This development is often judged as not desirable, and the question is raised, whether it could be checked by means of additional constitutional barriers. Only "inside restraints" which concern the organization and the process of political decision-making have been dealt with in this paper, and not "outside restraints" as well which are directly concerned with the results of the political process. A number of inside restraints do already exist within the legal system of the Federal Republic, for example the installment of an independent federal reserve bank, the "Deutsche Bundesbank", and an independent council of economic advisers. Those are intended to counteract specific biases of the political

58) Zu diesen Begriffen *Hans Herbert v. Arnim*, *Gemeinwohl* (oben FN 11), 119 ff.; *ders.*, *Staatslehre* (oben FN 11), 55 f., 293 ff., 309, 487, jew. m. w. N.

59) Daß das Verständnis für Bedeutung und Eigengewicht einer angemessenen institutionellen Ordnung selbst großen Juristen bisweilen aus dem Blick kommt, wird deutlich bei der immer wieder geäußerten Auffassung, es komme "nicht" auf die "verfassungsrechtlichen Institutionen" an, sondern darauf, "wie das Volk von ihnen Gebrauch macht"; es komme "auf die Menschen an, nicht auf die Paragraphen" (so *Ernst Friesenhahn*, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, *VVDStRL* 16, 9 [16, 64]). Dabei werden aber die beiden Perspektiven, die beiden unterschiedlichen "Aggregatzustände" der Menschen in der Demokratie als Setzer von Ordnungsregeln einerseits und als diesen Regeln Unterworfenen andererseits nicht auseinandergehalten. Des Menschen Egoismus bei den täglichen Aktionen macht institutionelle Regelungen nötig, seine Vernunft macht solche Regelungen möglich. Es kommt also auf den Menschen *und* die "Paragraphen" an.

process in pluralistic democracies. The doubts occasionally raised, as to whether these institutions are constitutional are not justified. Further improvements in the organization of political decision-making would also comply with the constitution, for example the abolition of the fiscal drag, the restriction of State credit, and the installment of further controlling bodies. Certainly there would not be involved a violation of Art. 79 III of the constitution of the Federal Republic of Germany (GG), which deprives the constituent legislator of the competence to touch the essentials of the constitution. An extension of direct-democratic elements would at any rate be compatible with Art. 79 III GG as well.

Notwendigkeit und Grenzen der Erfolgskontrolle öffentlicher Interventionsprogramme

von

Hans-Ulrich Derlien

Mit der Zunahme gezielter öffentlicher Interventionen in vormals weitgehend selbstregulative soziale und ökonomische Prozesse ist das System traditioneller, auf Prüfung der Rechtmäßigkeit öffentlichen Handelns ausgerichteter interner und externer Verwaltungskontrollen ergänzt worden um Erfolgskontrollen (Evaluationen), die Wirkungen und Auswirkungen öffentlicher Interventionen prüfen sollen. Diese logische Konsequenz einer stärkeren Betonung politischer Planung läßt sich mehrfach theoretisch begründen (I) und ist faktisch unterschiedlich wirksam geworden; entsprechend fragmentiert stellt sich heute die Organisation der Erfolgskontrolle dar (II). Wenn wir nach nunmehr zwanzigjährigen deutschen und amerikanischen Bemühungen um eine Institutionalisierung der Evaluation als letzter Phase des Planungszyklus heute immer noch kein flächendeckendes System der Erfolgskontrolle auf der Bundesebene, auf die wir unsere Aussagen beschränken werden, feststellen, so ist dieses Defizit auch die Folge methodischer Probleme in der Technik der Erfolgskontrolle und der Eigenart des programmatischen Lernens im politisch-administrativen System, durch die dem, was planungslogisch zwingend erscheint, in der Praxis vielfach Grenzen gesetzt werden (III). Hierbei muß es sich nicht um prinzipielle Grenzen handeln; vielmehr verweisen praktische und theoretische Weiterentwicklungen der letzten Jahre darauf, daß einerseits der theoretische Anspruch der Evaluationsforschung zurückgenommen, andererseits Mutationen des Grundgedankens erfolgversprechend verwirklicht werden (IV).

I. Begründung der Notwendigkeit von Erfolgskontrollen

Die Forderung nach Durchführung und Institutionalisierung von Erfolgskontrollen wird im wesentlichen mit vier, im Einzelfall ineinander übergreifenden Begründungen erhoben (Vgl. Derlien, H.-U. 1976, S. 29-33; Hellstern, G.-M. und Wollmann, H. 1984a, S. 38ff.).

1. Planungslogische Begründung

In kybernetischen Modellen zielorientierten Planens ist die Rückkoppelung der Planungsergebnisse in die laufende Planung, die Analyse der Planabweichung und eine entsprechende Plankorrektur eine Selbstverständlichkeit. Besonders öffentliche Interventionsprogramme, die nicht nur inkrementale Veränderungen am *status quo*, sondern innovative Reformen anstreben, müssen mit Unsicherheiten der Zielerreichung und unvorhergesehenen Folgen des intentionalen Handelns rechnen, da sozio-ökonomische Theorien kaum treffsichere Prognosen erlauben (Tenbruck, F.H. 1972); "muddling through" (Lindblom, Ch.E. 1969) und "piece-meal engineering" (Popper, K.R. 1961) genügen dem Anspruch innovativer Planung ebensowenig wie die damit verbundene politikwissenschaftliche Konzeption des programmatischen Lernens aus Rückmeldungen des pluralistischen Willensbildungsprozesses (Braybrooke, D. und Lindblom, Ch.E. 1963). Systematisches Lernen aus vorangegangenen Interventionen erfordert vielmehr die wissenschaftliche Analyse von Zielerreichungen, Ursachen mangelnder Zielerreichung und eventueller Nebenfolgen, um eine Präzision zu erreichen, wie sie von politischen Erfolgs- und Mißerfolgsartikulationen nicht zu erwarten ist. In letzter Konsequenz liefe die planungslogische Begründung auf eine Verwissenschaftlichung der Politik zumindest in ihren theoretischen und faktischen Prämissen hinaus.

2. Planungsorganisatorische Begründung

In dem Maße, wie Planungsprozesse systematisiert und von speziellen Planungseinheiten der Exekutive gesteuert werden, sollte, so wird in einer weiteren Begründung gefordert, die Erfolgskontrolle nicht nur verfahrensmäßig institutiona-

lisiert, sondern auch möglichst von Spezialisten in besonderen Evaluationseinheiten wahrgenommen werden; zum einen fehle der Ministerialbürokratie das forschungsmethodische Wissen, um Untersuchungen über Erfolg und Mißerfolg von Programmen beauftragen, auswerten oder gar selbst durchführen zu können; zum anderen rechnet man mit einem Programmkonservatismus der verantwortlichen Linieneinheiten, der eine Umsetzung von Evaluationsergebnissen erschweren würde. Die planungsorganisatorische Begründung schließt zudem eine Kritik der herkömmlichen Kontrollformen ein: weder die Rechtmäßigkeitskontrolle noch die Orientierung an politischen Rückmeldungen oder an verausgabten Haushaltsmitteln können als valide Indikatoren für einen Programmerfolg angesehen werden.

3. Haushaltspolitische Begründung

Schon frühzeitig wurde von Planungspraktikern erkannt, daß Reformpolitiken auf fiskalische Grenzen stoßen würden. In der Evaluation wurde in diesem Zusammenhang auch ein Mechanismus gesehen, ineffektive Programme zu entdecken und zu streichen und damit eine Reallokation von Mitteln zugunsten effektiver, vornehmlich neuer Programme einzuleiten. Insofern wurde vor allem im Ausland die Evaluation als Bestandteil integrierter Aufgaben- und Finanzplanungssysteme betrachtet; dies zeigt der enge historische und systematische Zusammenhang, in dem sowohl in den USA die Evaluation mit dem PPBS als auch in Großbritannien das Programm Analysis and Review (PAR) mit der Finanzplanung stand (Derlien, H.-U 1976, S. 57f.). Selbst wenn nach dem Scheitern dieser integrierten Planungssysteme sowie angesichts des immer noch fehlenden Aufgabenbezugs der Finanzplanung in der Bundesrepublik (Wille, E. 1980) in der Erfolgskontrolle ein Weg zur "Prioritätensetzung durch die Hintertür" (Rürup, B. und Färber, G. 1985) gesehen wird, wird noch deutlich, wie hoch das Reallokationspotential der Evaluation eingeschätzt wird.

4. Planungspolitische Begründung

Schließlich verspricht der systematische, methodisch gesicherte Nachweis von Effektivität oder Ineffektivität eines Programms auch eine politisch legitimierende Wirkung für anstehende Programmkorrekturen, sei es daß Programme finanziell aufgestockt, sei es daß sie beschnitten oder gar eingestellt werden. Der Ver-

weis auf die Ergebnisse einer Evaluation sollte den Programmverteidigern innerhalb und außerhalb der Administration ihr Festhalten an einem ineffektiven und den Programmkritikern eines effektiven Programms ihre Argumentation erschweren, also Programmkorrekturen rational erscheinen lassen und sie damit wissenschaftlich legitimieren.

II. Institutionalisierung der Erfolgskontrolle

Wenngleich die Durchführung von Erfolgskontrollen prinzipiell sowohl in Gemeinden und Ländern als auch beim Bund gefordert werden kann, haben sich Praxis und wissenschaftliches Interesse bislang vorwiegend auf die Bundesebene konzentriert. Obwohl auch in der Kommunalpolitik sinnvoll, relativiert sich die Bedeutung der Evaluation hier aufgrund der Geschehensnähe und der Vielfalt relativ unverzerrter traditioneller Rückkoppelungsmechanismen der Kommunalverwaltung (Hellstern, G.-M. und Wollmann, H. 1984 b). Mit Einschränkungen mag dies angesichts der Möglichkeit, eine Vielzahl von programmbezogenen Informationen aus der Vollzugsverwaltung zu gewinnen, auch für die Landesebene gelten, wenngleich hier - wie bei der Stadtentwicklungsplanung auf Kommunalebene - aus planungslogischen Gründen die Erfolgskontrolle in der Regel in der Landesplanung vorgesehen ist (Pfitzer 1985).

1. Historische Entwicklung

Der enge Zusammenhang zwischen staatlicher planerischer Intervention und systematischer Rückmeldung von Planergebnissen wird nicht nur beim Vergleich der Entwicklung in den USA und der Bundesrepublik seit den 60er Jahren deutlich, sondern ist auch an der Geschichte beider Systeme einerseits in der Unterstützung des New Deal durch die in den USA bis heute stärker etablierte angewandte Sozialforschung, andererseits in Deutschland an der gleichgerichteten Entwicklung von merkantilistischer Politik und kameralistischer Methodenentwicklung schon im 18. Jahrhundert abzulesen. Im Zusammenhang mit programmatischen politischen Innovationen nach 1966 schwindet die Planungsabstinenz der Aufbauphase der Bundesrepublik; zunächst werden Planungsmethoden (Nutzen-Kosten-Analysen, Sozialindikatoren, Prognosen) erprobt und planungsorganisatorische Neuerungen eingeführt (Schatz 1973); gleichzeitig wird die amtliche

Statistik in Reaktion auf den gestiegenen planungsinduzierten Informationsbedarf ausgebaut, und das Berichtswesen der Bundesregierung wird verfeinert (Derlien 1975). Ansätze zur Institutionalisierung der Erfolgskontrolle reichen zwar in die späten 60er Jahre zurück, wobei vor allem das parlamentarische Kontrollbedürfnis in den Bereichen der Entwicklungshilfe- und der Forschungs- und Technologiepolitik auslösend war; nennenswerte Erfolge bei der Institutionalisierung und organisatorischen Ausdifferenzierung der Evaluationsfunktion stellen sich jedoch erst mit einem time lag ein, nachdem die Reformpolitiken in die Durchführungsphase gelangt sind (Derlien 1976, S. 82). Dabei sind keineswegs alle Interventionsprogramme mit einer Erfolgskontrolle verbunden worden, sondern - wie in den USA - waren besonders Programme im Bereich der Bildungs- und der Sozialpolitik, kostenintensive "weiche" Interventionspolitiken, einem erhöhten Legitimationszwang durch Erfolgsnachweis ausgesetzt. Diese Einseitigkeit (Derlien 1984 S. 11) hat neben planungspolitischen auch planungslogische Gründe, sind doch aufgrund von Theorie-Schwächen planerische Erfolgsprognosen hier in der Regel unsicherer als in "harten" Politikbereichen, in denen das Planungsziel nicht selten lediglich in der Bereitstellung einer bestimmten Infrastruktur besteht und man sich daher stärker auf die Nutzen-Kosten-Analyse des § 7 Abs. 2 BHO zu verlassen können glaubt (Derlien 1979). Aus heutiger Sicht wird auch deutlich, wie sehr planende Intervention in sozio-ökonomische Zusammenhänge und Strukturen sowie die damit strukturell konsistente Erfolgskontrolle in den Kontext expansiver Budgetierung eingebettet waren: vergleicht man den Ausbaustand der Erfolgskontrolle im Jahre 1974 (Derlien 1976) mit dem Ende der 70er Jahre erreichten Stand (Hellstern/Wollmann 1984) so erkennt man zumindest im Hinblick auf die Institutionalisierung kaum Fortschritte. Zwingend ist dieser Stillstand jedoch auch bei einer fiskalischen Konsolidierungspolitik, die programmatisch neo-konservativ ausgerichtet ist, keineswegs, gelten doch hier ebenfalls die Begründungsstränge, die für die Einführung von Erfolgskontrollen sprechen (Derlien 1985).

2. Programmspezifische Institutionalisierungen

Nicht zuletzt, weil sich die Einsicht in die Notwendigkeit von Programmevaluationen in einer primär juristisch professionalisierten Ministerialverwaltung erst durchsetzen und das anfangs verbreitete Mißverständnis von Erfolgskontrolle als personenbezogener Leistungskontrolle abgebaut werden mußte, sind Untersu-

chungen mit evaluativen Fragestellungen nicht selten als schlichte Ressortforschung unbeachtet geblieben. Erst mit der (gesetzlichen) Verankerung von *Berichtspflichten* der Bundesregierung an den Bundestag wird der Umfang regelmäßig durchgeführter Evaluationen deutlicher erkennbar. Gleichwohl werden darüberhinaus Erfolgskontrollen aber auch ad hoc durchgeführt, sei es daß ein Programm politischer Kritik ausgesetzt ist, sei es daß Mittel der Ressortforschung auch für derartige Fragestellungen eingesetzt werden. Insofern ist es nach wie vor schwierig, präzise empirisch zu bestimmen, in welchem Umfang tatsächlich Erfolgskontrollen durchgeführt werden, welchen Anteil sie an der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Programmforschung (policy research) einnehmen und welche Mittel sie im Rahmen der Auftragsforschung binden (Derlien 1981, S. 24; Hellstern/Wollmann 1984a, S. 35). Geht man von den Berichtspflichten an den Bundestag aus, die mehr oder weniger regelmäßig von der Bundesregierung zu erfüllen sind und sich lediglich auf einzelne Programme beziehen, so kann man für 1974 etwa 50 (Derlien 1975) und für 1980 etwa 80 (Zeh, W. 1984, S. 40) Erfolgskontrollen unterstellen. Beispiele von Erfolgskontrollen in Berichtsform sind Untersuchungen im Zusammenhang mit der Durchführung des ArbeitsförderungsG von 1969 (Erfolg von Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen), des LohnfortzahlungsG von 1969 (Auswirkungen auf den Krankenstand), Novelle des BundessozialhilfeG von 1969 (Erfolg der Eingliederung Behinderter), AusbildungsförderungsG von 1969 (Lage der Schüler und Studierenden), Wohnraum-KündigungsschutzG von 1971, Liberalisierung des § 218 Strafgesetzbuch von 1975, Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe "Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur" von 1970, KrankenhausfinanzierungG von 1971 oder die Subventionsberichte. Gerade die Subventionsberichterstattung verweist aber darauf, daß diese Evaluationen von unterschiedlicher methodischer Güte und programmatischer Aussagekraft sind.

Auf dem Hintergrund der planungslogischen Funktion der Erfolgskontrolle als Mechanismus systematischen programmatischen Lernens aus der Kausalität von Maßnahmen und Wirkungen mußte sich neben gesetzesförmigen Interventionsprogrammen gerade auch eine *experimentelle Politik* in den Politikfeldern aufdrängen, in denen Erfolge zu ungewiß und Nebenfolgen politisch zu kontrovers waren, als daß man zu generellen Regelungen hätte übergehen können. Wenngleich die in der Praxis als "Modellversuch" deklarierten Experimentalvorhaben in der Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik nicht selten von der Bundesre-

gierung initiiert wurden, um verfassungsrechtlichen Bedenken gegen bundesgesetzliche Regelungen zu entsprechen, so sind doch gerade diese Modellversuche evaluiert worden. Zwischen 1971 und 1980 sind 1368 Schulversuche, 166 Modellvorhaben im Hochschulbereich und 225 Modelle der beruflichen Bildung durchgeführt worden (Bundestagsdrucksache 9/699); bekannt geworden ist in der Öffentlichkeit vor allem die - politisch kontroverse - Evaluation der Gesamtschulversuche (vgl. Raschert, J. 1981). Im Geschäftsbereich des BMJFG konnten 1982 allein 56 Modellprojekte registriert werden (Hellstern/Wollmann 1984a, S. 42). Hier wie dort haben diese Experimente jedoch eine ambivalente Funktion erfüllt, indem sie nur z.T. informationelle Unsicherheiten einer generellen Regelung reduzieren, sondern auch der politischen Durchsetzung des Bundes gegenüber den Bundesländern dienen sollten (Hellstern, G.-M. und Wollmann, H. 1983); daß gelegentlich weder das eine noch das andere Motiv vorherrscht, sondern mittels Modellversuchen und zeitaufwändiger Evaluation auch Konflikte vertagt werden sollen, machen die jüngsten Versuche mit Tempobegrenzungen auf Autobahnen unter Umweltgesichtspunkten ebenso deutlich wie ein ähnlicher Versuch in den 70er Jahren, der in erster Linie der Steigerung der Verkehrssicherheit dienen sollte (Derlien, 1976, S. 116).

Abgesehen davon, daß derartige Experimente besondere methodische Voraussetzungen schaffen (können), um die meist schwierigen Fragen der kausalen Zurechnung gemessener Programmeffekte auf spezielle Interventionen beantworten zu können, sind sie dadurch gekennzeichnet, daß ihre Zielgruppe regional oder sozial begrenzt ist und freiwillig an dem betreffenden Modellversuch teilnimmt; ferner sind Experimente ex definitione auch zeitlich befristet. In der Praxis sind seit einigen Jahren nun Tendenzen zu beobachten, auch generelle Regelungen und *Gesetze zeitlich zu befristen* (Hugger, W. 1979; Böhret, C. 1985, S. 148-151). Trotz einiger rechtspolitischer Bedenken scheint die Tendenz zum Gesetz auf Zeit, für das es wiederum in den USA die Parallele der "sunset legislation" gibt (Adams, B. and Sherman, B. 1978; Bothun, D. and Comer, J. 1979), sich auch in der Bundesrepublik durchzusetzen. Allerdings ist das Anliegen dieser gesetzestechnischen Variante nicht nur darin zu sehen, daß der Evaluationszwang gegenüber der Exekutive gesteigert werden soll; denn die Fortschreibung des Gesetzes wird hier vom Nachweis der Effektivität abhängig gemacht; diese Experimentierhaltung mag noch bei der Terminierung der Regelungen des 2. WohnraumkündigungsschutzG von 1974 und ihrer Fortschreibung nach Vorlage des Untersu-

chungsberichts (Bundestagsdrucksache 8/2610) dominiert haben. Vielmehr wird die Befristung gelegentlich auch genutzt, um Umverteilungspolitik politisch zu entschärfen, etwa wenn die Beteiligung an Kosten der Krankenversorgung 1982 befristet wurde. Schließlich wird in der Terminierung auch ein Mittel der Deregulierung gesehen; besonders bei untergesetzlichem Recht sollen auf diese Weise Vorschriften nach einer gewissen Zeit automatisch auslaufen, wenn sie nicht zuvor ausdrücklich erneut beschlossen worden sind.

3. Einrichtung spezieller Evaluationseinheiten

In dem Maße, wie die Häufigkeit zunahm, mit der Erfolgskontrollen oder andere analytische Studien im Regierungsapparat anfielen, sind auch spezielle Referate eingerichtet worden, die mit dieser Aufgabe betreut worden sind (vgl. Derlien, 1976, S. 76-80; Hellstern, G.-M. und Wollmann, H. 1984). Zu nennen sind hier vor allem das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, in dem 1970 ein Referat "Inspektion" eingeführt worden ist, das - entsprechend der in diesem Politikbereich international älteren Tradition - die geförderten Entwicklungsprojekte planmäßig einer Erfolgskontrolle unterzieht; das Landwirtschaftsministerium, in dem in der Planungsabteilung ein Referat nicht nur für die Kosten-Nutzen-Untersuchungen nach § 7 Abs. 2 BHO, sondern seit der Ausdehnung der Verwaltungsvorschriften hierzu auf die ex-post-Analyse auch für Evaluationen zuständig ist; drittens das Verkehrsministerium, in dem auch häufiger "Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung" und somit Studien nach § 7 Abs. 2 BHO anfallen; hier erhielt das ebenfalls in der Grundsatzabteilung angesiedelte Referat 1978 die ergänzende Bezeichnung "Erfolgskontrolle". Andere Ministerien begnügen sich mit weniger deutlich sichtbaren Forschungsreferaten oder lassen Evaluationsstudien von Forschungsanstalten im nachgeordneten Bereich des Ministeriums durchführen. In Überblicken wird auch immer wieder das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung aufgeführt, das seine Informationspolitik seit 1968 evaluiert, wie dies auch die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung seit 1970 für ihre pädagogischen Informationsprogramme unternimmt, schließlich wurde die Forschungsmethodik der Evaluation zuerst im Bildungsbereich entwickelt und erprobt.

Das *Bundeskanzleramt* hat seit eh und je eine sehr zurückhaltende Rolle gegen-

über diesen Evaluationsbemühungen der einzelnen Ministerien gespielt, wenn gleich man seit dem Regierungswechsel von 1982 ähnlich wie das amerikanische Office of Management and Budget verstärkt den methodischen Informationsaustausch zwischen den Ressorts (König, K. 1986, S. 33) fördern will. Der *Bundesrechnungshof*, geprägt von der traditionellen, auf die Richtigkeit und Rechtmäßigkeit ausgerichteten, in der Sache primär als Sparsamkeitskontrolle durchgeführten Finanzkontrolle, scheint neuerdings ebenfalls seine Prüfungspraxis aus der Sicht der Programmevaluation zu überdenken (vgl. Wittrock, K. 1984; Zavelberg, H.G. 1986). Hierzu mag beigetragen haben, daß der Ausdruck "politische Erfolgskontrolle" (Bohne, E. und König, H. 1976) sich nicht hat durchsetzen können und mithin die von BRH zu recht abgelehnte politische Bewertung von Programmen mit der Evaluation nicht verbunden sein muß, sondern diese wie die "Bemerkungen" ganz allgemein als Feststellung zur Wirtschaftlichkeit (speziell: zur Effektivität) dem Bundestag zugeleitet würde. Es dürfte allerdings fraglich sein, ob der BRH, vorausgesetzt: dies ist überhaupt beabsichtigt, in absehbarer Zeit analytische Kapazitäten wie das amerikanische General Accounting Office (vgl. Marvin, K.E. und Cohen, W.M. 1984) wird aufbauen können; daß ein Evaluationsamt (vgl. Reding, K. 1981, S. 221) als zusätzliche externe Kontrollinstanz eingerichtet werden könnte, erscheint mehr als zweifelhaft.

Das institutionelle Bild der Erfolgskontrolle auf Bundesebene wäre unvollständig, wiese man nicht abschließend darauf hin, daß selbst dort, wo spezielle Einheiten für die Wahrnehmung dieser Aufgabe gebildet worden sind, die Durchführung der Untersuchungen selbst, d.h. i.d.R. die Forschungsarbeit, bei der externen universitären und nicht-staatlichen Forschung liegt; lediglich Beauftragung, administrative Begleitung und Auswertung für Berichte an den Bundestag sind i.d.R. Aufgaben der Spezialeinheiten (Derlien 1978).

III. Methoden und politische Probleme der Erfolgskontrolle

Wenn die Institutionalisierung der Erfolgskontrolle heute immer noch ein fragmentiertes Bild abgibt, so ist dies keineswegs lediglich die Folge organisatorischer Trägheit oder des administrativen Widerstandes gegen Kontrollen schlechthin, sondern läßt sich auch daraus erklären, daß wie bei der Übernahme neuer Planungsverfahren Skepsis hinsichtlich der methodischen Durchführbar-

keit eine Evaluationseuphorie nie hat entstehen lassen. Die Meta-Evaluationsforschung (Cook, Th.D. and Gruder, Ch. 1979) hat inzwischen auf immanente methodische Probleme und schwer einlösbare Prämissen der Verfahrensweisen hingewiesen und aufseiten der Evaluationsforschung zur Entwicklung einer zweiten Generation von Techniken und Selbstverständnissen beigetragen, auf die im Abschnitt IV noch einzugehen sein wird. Aber auch die planungspolitischen Erwartungen sind vielfach unerfüllt geblieben - nicht zuletzt, weil organisatorische, methodische und politische Aspekte der Evaluation interdependent sind (Derlien 1976).

1. Spezifizierung von Effekten

Der Begriff "Erfolgskontrolle" bezeichnet im Sprachgebrauch der Verwaltungspraxis meist lediglich die Überprüfung von Programmen hinsichtlich ihrer Zielerreichung; positive oder negative Nebenfolgen, die gerade im Selbstverständnis der professionellen Evaluationsforschung eine große Rolle spielen, bleiben ausgeblendet, obwohl aus planungslogischen Gründen das Augenmerk auf Nebenfolgen gerichtet sein sollte, wie dies die cost-benefit-analysis schon für die Planungsphase versucht. Im Rahmen der Untersuchung aller möglichen Auswirkungen eines Programms stellt die Zielerreichung mithin nur die Klasse der positiven intendierten Wirkungen dar, während die positiven und negativen unvorhergesehenen Konsequenzen (wir unterstellen: negative intendierte Wirkungen gäbe es nicht) theoretisch abgeleitet werden müssen. Nicht nur bei dieser theoretischen Deduktion steht die Evaluation vor der Schwierigkeit, entweder aus den materiellen Politikprämissen wie schon die Planer keine Implikationen ableiten zu können, weil der Bestätigungsgrad dieser Prämissen zu gering ist, oder aus dem Universum möglicher Folgen einige als untersuchenswert und untersuchbar auswählen zu müssen. Zudem erweist sich auch die Spezifizierung der intendierten positiven Effekte als problematisch, weil Programme gelegentlich gar keine Zielformulierungen aufweisen (und insofern keine Programme, sondern Einzelinterventionen oder Maßnahmenbündel wären) oder weil diese Zielformulierungen zu allgemein oder inhaltsleer sind, als daß man das Programm und seine Maßnahmen als Operationalisierung der Zielerreichung ansehen könnte (ex-ante-Operationalität). Dieser Zusammenhang verweist darauf, daß politische Zielsetzungen nicht selten am Schluß der Programmentwicklung formuliert werden, symbolisch wirken oder ungelöste Zielkonflikte verdecken sollen. Natürlich gibt es auch Zielfor-

mulierungen, die ex post operational sind: das Ausmaß von Arbeitslosigkeit, die ein Programm zu reduzieren versucht, läßt sich messen, selbst wenn das Ziel der Verminderung von Arbeitslosigkeit in dem Sinne ex ante nicht operational ist, daß man genau sagen könnte, mit welchen Mitteln das Ziel zu erreichen wäre. Ferner wird die Spezifizierung und Auswahl der als relevant definierten Wirkungen nicht selten im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Daten vorgenommen. Die Selektivitäten, die sich aus Gründen der fehlenden Zieloperationalität, der theoretischen Ableitbarkeit und der Datenbasis ergeben, stellen letztlich Evaluationsergebnisse in ihrer Verbindlichkeit für die Entscheidungsträger infrage, weil möglicherweise politische Erwartungen, die in der Zielformulierung nicht berücksichtigt worden sind, auch vom Forscher vernachlässigt werden.

2. Kausale Zurechnung gemessener Effekte

Um überhaupt Wirkungen eines Programms vermuten zu können, müssen Differenzen der Indikatorwerte für den Zustand vor und nach der Intervention feststellbar sein. Wenn Evaluationen nicht schon bei der Programmverabschiedung geplant sind, ist es häufig jedoch nicht mehr möglich, den Zustand des Interventionsbereichs vor der Durchführung des Programms zu ermitteln oder gar Zeitreihen von Daten zu gewinnen. Selbst wenn Veränderungen einzelner Indikatoren nachweisbar sind, ist zudem fraglich, ob diese Effekte autonom oder durch das Programm verursacht wurden; vielleicht wäre der Zustand der Zielvariablen auch negativ ausgefallen, anstatt unverändert zu bleiben, hätte man gar nicht interveniert? Schließlich: selbst wenn Effekte auf Plausibilitätsbasis kausal auf das Programm zugerechnet werden können, welches seiner Elemente hat sich als besonders (in-)effektiv erwiesen? Ist möglicherweise gar kein Programmfehler für fehlende Effekte, sondern die Art des Vollzuges für den fehlenden Programmserfolg verantwortlich (Derlien 1984a)? Derartige Fragen ließen sich letztlich nur einer Klärung zuführen, wenn das betreffende Programm experimentell angelegt wäre: Messung der Zielindikatoren vor und nach Intervention, zufällig ausgewählte Zielgruppe und nicht tangierte Kontrollgruppe, gezielte Variation einzelner Programmelemente und alternativer Formen der Implementation sind Voraussetzung. Derartige Laborbedingungen lassen sich jedoch selbst dort, wo tatsächlich Sozialexperimente im Feld durchgeführt werden (s.o.II.1) kaum erreichen, sondern diese Modellversuche sind bestenfalls Quasi-Experimente. Schon die geographische Lokalisierung ist nicht selten ein Politikum (welcher Wahl-

kreis?); die Repräsentativität der Ergebnisse leidet ferner nicht selten unter Selbstrekrutierungseffekten der Teilnehmer (Schüler und Lehrer bei Gesamtschul-Versuchen); spill-over-Effekte in der Kontrollgruppe sind schwer methodisch zu kontrollieren. Schließlich ist das Programmdesign während der Laufzeit des Experimentes häufig nicht vor Interventionen (Verbesserungen) vonseiten des Programmpersonals zu "schützen": Lehrer sind schließlich am Wohlergehen ihrer Schüler interessiert und nicht an der Zuverlässigkeit von Forschungsergebnissen.

Aus diesen und einer Reihe anderer Gründe gilt für die Evaluationsforschung das "eherne Gesetz der methodischen Fehler".

3. Politische Umsetzung der Evaluationsergebnisse

Angewandte Forschung allgemein und die Evaluationsforschung im besonderen ist über die erhoffte Rationalisierungswirkung, die sie auf politische Entscheidungen ausüben will, in den letzten Jahren gerade auch in den USA mit ihrem höher entwickelten Forschungsstand enttäuscht worden (Wildavsky, A. 1979; Weiss, C. and Bucuvalas, M.J. 1980). Politische Entscheidungsträger und administrative Programmverantwortliche folgen nicht der Popperschen Falsifikationslogik, korrigieren nicht immer ein Programm, dessen mangelnde Effektivität wissenschaftlich erwiesen schien, oder streichen Programme, an deren Effektivität kein Zweifel entstehen konnte. Im politischen Entscheidungsprozeß über Fortführung, Verbesserung oder Beschneidung eines Programms spielen die Ergebnisse von Erfolgskontrollen als Argumente für die Beibehaltung oder Veränderung des status quo zwar eine gewisse Rolle, zumal wenn sie der Öffentlichkeit zugänglich werden. Allerdings werden dann nicht selten die Untersuchungen selbst politisiert und in ihrer methodischen Qualität und Legitimation angezweifelt. Dies gilt selbst für amerikanische Experimentalprogramme, deren methodisches Raffinement in der Bundesrepublik noch gar nicht erreicht worden ist, wie z.B. das kostspielige, zeitaufwendige Experiment mit der negativen Einkommensteuer (als Alternative zur Zahlung von einzelnen Transfers oder Bereitstellung öffentlicher Hilfen); hier wie auch bei den vier anderen Experimentalprogrammen in den USA mußten zudem Null-Effekte festgestellt werden, durch die - unter konservativer Regierung - ein Teil der amerikanischen Wohlfahrtspolitik des "Kampfes gegen die Armut" aus den 60er Jahren politisch infrage gestellt

wurde, obwohl nicht auszuschließen war, daß die Forschungsergebnisse methodische Artefakte darstellten (vgl. Rossi, P. and Wright, S.R. 1977).

IV. Evaluationsforschung der zweiten Generation

Wie man bei den Programmbudgets inzwischen mehrere Generationen unterscheiden kann (vgl. Rürup, B. und Färber, G. 1980), so hat auch die Evaluationsforschung aus den Erfahrungen gelernt. Zum einen versucht die Evaluationsforschung stärker schon auf die Programmgestaltung einzuwirken, um schon in dieser Phase des Politik-Zyklus für die methodischen Voraussetzungen der Erfolgskontrolle zu sorgen. Offenbar steigen die Chancen hierfür, wenn die Evaluationsfunktion organisatorisch in Spezialeinheiten ausdifferenziert ist. Zum anderen hat man den Schluß gezogen, daß bei Programmen, die nicht auf diese Weise methodisch vorbereitet worden sind, in einer Vorstudie zunächst die Evaluierbarkeit geprüft werden sollte (Wholey, J. 1976). Methodische Probleme selbst mit Experimentalprogrammen führten zu einer Rückbesinnung auf qualitative Verfahren der Datenerhebung. Zudem wird seit einigen Jahren dem Implementationsprozeß verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt, weil Störungen in diesem Bereich viel früher erkennbar sind als bei erst langfristig auftretenden Effekten in der sozioökonomischen Umwelt und somit den Programmverantwortlichen rechtzeitige Korrekturmöglichkeiten zudem in Bereichen gegeben werden, die unmittelbar zu steuern sind. Allerdings droht die Implementationsforschung in der Bundesrepublik sich zu verselbständigen und Wirkungsfragen auszublenden; auf die Effektivierung des Verwaltungsvollzuges von theoretisch fehlerhaften Programmen kann es aber wohl kaum ankommen. Der Tendenz zur frühzeitigen Einschaltung der Politikberatung und Programmforschung entspricht es auch, wenn Gesetze zunächst einem *Praxistest* unterzogen werden (Böhret, C. 1985), bevor sie verbindlich gemacht werden. Diese methodischen Umorientierungen sind begleitet von einem Wandel des Rollenverständnisses und des Verbindlichkeitsanspruches der Evaluationsforschung. *Planungspolitisch* wird eingesehen, daß programmatisches Lernen im politisch-administrativen System nicht der Planungslogik folgt, sondern eben auch von Machtgewinn und Machterhaltung motiviert wird. Die *planungslogische* Begründung der Erfolgskontrolle wird insofern etwas zurückgenommen, als die Evaluationsforschung ihrem eigenen Exaktheitsanspruch nicht genügen konnte und daher keinen Rationalitätsvorsprung behaupten

ten kann; sie wird damit zu nur noch einem, wenngleich wohl nicht unwichtigen, Informationslieferanten des Entscheidungssystems. *Planungsorganisatorisch* impliziert diese Reduktion des hohen Anspruches bei allem Bemühen um den weiteren Ausbau analytischer Kapazitäten die Besinnung auf die Qualität traditioneller Rückkoppelungsmechanismen wie insbesondere der Erfahrungen aus dem Verwaltungsvollzug. *Haushaltspolitisch* schließlich ist eine Rationalisierung der Mittelallokation unter den gegebenen Bedingungen der Haushaltsplanung, d.h. der fehlenden systematischen Verzahnung mit der programmatischen Seite des Budgets, auch "durch die Hintertür" kaum zu erwarten.

Literaturverzeichnis

- (1) Adams, Bruce and Sherman, Betsy (1978),
Sunset Implementation: A Positive Partnership to Make Government Work, in: Public Administration Review, Vol. 38, S. 78-81
- (2) Böhret, Carl (1985),
Konsolidierung durch effektive Normsetzung: Gesetz auf Zeit und Gesetzestest, in: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.), Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik, München, S. 139-170
- (3) Bohne, Eberhard und König, Herbert (1976),
Probleme der politischen Erfolgskontrolle, in: Die Verwaltung, Bd. 9, S. 19-38
- (4) Bothun, Douglas and Comer, John C. (1979),
The Politics of Termination: Concepts and Process, in: Policy Studies Journal, Vol. 7, S. 540-553
- (5) Braybrooke, David and Lindblom, Charles E. (1963),
A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process, New York
- (6) Cook, Thomas D. and Gruder, Charles (1979),
Metaevaluation Research, in: Evaluation Studies Review Annual, Vol. 4, S. 469-515
- (7) Derlien, Hans-Ulrich (1975),
Das Berichtswesen der Bundesregierung - ein Mittel der Kontrolle und Planung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 8, S. 42-47
- (8) Derlien, Hans-Ulrich (1976),
Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation, Baden-Baden

- (9) Derlien, Hans-Ulrich (1978), Organisatorische Aspekte der Programmevaluation, in: Verwaltung und Fortbildung, Bd. 6, S. 51-61
- (10) Derlien, Hans-Ulrich (1979), Die Effizienz von Entscheidungsinstrumenten für die staatliche Ressourcenallokation - Versuch einer Evaluation von Entscheidungstechniken, in: Pfohl, Hans-Christian und Bert Rürup (Hrsg.), Anwendungsprobleme moderner Planungs- und Entscheidungstechniken, Königstein S. 311-326
- (11) Derlien, Hans-Ulrich (1981), Stand und Entwicklung der Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung, in: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.), Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung, München, S. 5-45
- (12) Derlien, Hans-Ulrich (1984), Programme Evaluation in the Federal Republic of Germany, European Group of Public Administration, Occasional Paper, Brüssel.
- (13) Derlien, Hans-Ulrich (1984a), Implementationsprobleme: Bürokratische Ineffizienz oder politische Programmfehler?, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 75, S. 256-271
- (14) Derlien, Hans-Ulrich (1985), Planungsinstrumentarium und Planungsorganisation im Kontext expansiver und kontraktiver Haushalte, in: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.), Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik, München, S. 5-16
- (15) Hellstern, Gerd-Michael und Wollmann, Helmut (Hrsg.) (1983), Experimentelle Politik - Reformstrohfeuer oder Lernstrategie. Bestandsaufnahme und Evaluierung, Opladen
- (16) Hellstern, Gerd-Michael und Wollmann, Helmut (Hrsg.) (1984), Handbuch zur Evaluierungsforschung. Band 1, Opladen
- (17) Hellstern, Gerd-Michael und Wollmann, Helmut (1984a), Evaluierung und Evaluierungsforschung - ein Entwicklungsbericht, in: Hellstern, G.-M. und Wollmann, H., S. 17-93
- (18) Hellstern, Gerd-Michael und Wollmann, Helmut (1984b), Evaluierung auf der kommunalen Ebene, in: Hellstern, G.-M. und Wollmann, H., S. 491-523
- (19) Hugger, Werner (1979), Legislative Effektivitätssteigerung: Von den Grenzen der Gesetzesevaluierbarkeit zum Gesetz auf Zeit, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 20, S. 202-220
- (20) König, Klaus (1986), Zur Evaluation staatlicher Programme, in: Eichhorn, Peter und v. Kortzfleisch, Gert (Hrsg.), Erfolgskontrolle bei der Verausgabung öffentlicher Mittel, Baden-Baden, S. 19-34

- (21) Lindblom, Charles E. (1969),
The Science of "Muddling Through", in: Etzioni, Amitai (ed.), Readings on Modern Organization, Englewood Cliffs, S. 154-166
- (22) Marvin, Keith M. und Cohen, Wallace M. (1984),
Rechenschaftsprüfung und Evaluierung im General Accounting Office, in: Hellstern, G.-M. und Wollmann, H., S. 270-485
- (23) Pfitzer, Christine (1985),
Integrierte Entwicklungsplanung als Allokationsinstrument auf Landes-
ebene, Bern
- (24) Popper, Karl R. (1961),
The Poverty of Historicism, London 1961
- (25) Raschert, Jürgen (1981),
Probleme der Evaluation von Modellversuchen am Beispiel des Gesamt-
schulmodells in Nordrhein-Westfalen in: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.),
Probleme der Methodik und der Rezeption von Programmforschung,
München, S. 55-72
- (26) Reding, Kurt (1981),
Die Effizienz staatlicher Aktivitäten. Probleme ihrer Messung und Kon-
trolle, Baden-Baden
- (27) Rossi, Peter and Wright, Sonja R. (1977),
Evaluation Research. An Assessment of Theory, Practice, and Politics, in:
Evaluation Quarterly Vol 1, S. 5-52
- (28) Rürup, Bert und Färber, Gisela (1980),
Programmhaushalte der "zweiten Generation", in: Die öffentliche Ver-
waltung, Bd. 33, S. 661-672
- (29) Rürup, Bert und Färber, Gisela (1985),
Konzeptioneller Wandel von integrierten Aufgaben- und Finanz-
planungssystemen, in: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.), Programmforschung
unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik, München, S. 17-42
- (30) Schatz, Heribert (1973),
Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: die Entwicklung der
politischen Planung auf Bundesebene, in: Mayntz, Renate und Scharpf,
Fritz W. (Hrsg.), Planungsorganisation, München, S. 9-67
- (31) Tenbruck, Friedrich (1972),
Zur Kritik der planenden Vernunft, Freiburg u. München
- (32) Weiss, Carol, H. and Bucuvalas, M.J. (1980),
Truth Tests and Utility Tests: decision-makers' frame of reference for
social science research, in: American Sociological Review, Vol. 45, S. 302-
315

- (33) Wholey, Joseph S. (1976),
The role of Evaluation and the Evaluator in Improving Public Programs:
The Bad News, the Goods News, and a Bicentennial Challenge, in: Public
Administration Review Vol. 36, S. 679-683
- (34) Wildavsky, Aaron (1979),
Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis, Boston,
Toronto
- (35) Wille, Eberhard (1980),
Finanz- und Aufgabenplanung, in: HdWW Bd. 5, S. 591-620
- (36) Wittrock, Karl (1984),
Im Gespräch, in: Hellstern, G.-M. und Wollmann H., S. 486-490
- (37) Zavelberg, Heinz-Günter (1986),
Staatliche Rechnungsprüfung und Erfolgskontrolle. Möglichkeiten und
Grenzen, in: Eichhorn, Peter und v. Kortzfleisch, Gert (Hrsg.), Erfolgskontrolle
bei der Verausgabung öffentlicher Mittel, Baden-Baden 1986, S. 103-
120
- (38) Zeh, Wolfgang (1984),
Wille und Wirkung der Gesetze, Heidelberg

Summary

This contribution gives an overview on the state of the art of programme evaluation in the Federal Republic of Germany. After having explained the reasons why evaluation as a new technique for feeding back information into policy development was claimed, since policy planning became institutionalized, different forms of organizational arrangements for evaluation in federal government are described. Methodological and political obstacles, which are dealt with, can also account for the fragmented institutionalization and have led to lowering the level of aspiration with respect to the political impact of evaluation research as well as to modifying some methodological devices.

Reallokationen durch Zero-Base Budgeting? Zu Erfahrungen in amerikanischen Bundesstaaten

von

Wolf-Dieter Amsler

I. Entstehungsgeschichte

Im Hinblick auf die unmittelbare Entstehung des Zero-Base Budgeting ist bemerkenswert, daß diese Budgetierungskonzeption ihren Ursprung Ende der sechziger Jahre in der amerikanischen Privatwirtschaft hatte, d.h. die originären Intentionen sich vorrangig an speziell betriebswirtschaftlichen Planungsproblemen, insbesondere Fragen der Kostenkontrolle, ausrichteten. Die grundsätzliche Eignung dieses Verfahrens für die staatliche Finanz- und Aufgabenplanung blieb im wesentlichen noch offen¹⁾.

Gleichwohl fand diese neue Konzeption rasch Eingang im öffentlichen Sektor: auf Initiative des damaligen Gouverneurs Jimmy Carter wurde im Jahre 1971 das ZBB als verbindliche Prozedur zur Erstellung des Budgets des Haushaltsjahres 1973 beschlossen (vgl. Pyhrr, P.A. 1973, S. xi und 194). In den folgenden Jahren trat das ZBB seinen Siegeszug auf allen Ebenen des amerikanischen Regierungs- und Verwaltungssystems an. Als Folge der Wahl Carters zum Präsidenten fand es 1977 Eingang in die Bundesverwaltung (vgl. Haider, D.F. 1977, S. 400 ff.), darüberhinaus bedienten sich zahlreiche Kommunalverwaltungen sowie intermediäre Institutionen wie Universitäten, Krankenhäuser, öffentliche Unternehmen usw. dieses Verfahrens (vgl. u.a. Moore, P. 1980, S. 253; Harvey, L.J. 1977; Stonich, P.J./Steeves, W.H. 1976; Dillon, R.D. 1979). Diese Entwicklung dürfte zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen sein.

1) In diesem Sinne dürfte sein Initiator zu interpretieren sein (vgl. Pyhrr, P.A. 1970, S. 111f.).

Gegenstand dieser Abhandlung sind im einzelnen die Erfahrungen, die auf der Ebene der amerikanischen Bundesstaaten mit dem ZBB gesammelt werden konnten, wobei zu Beginn der achtziger Jahre etwa 20-25 Staaten dieses oder ein ähnliches Verfahren anwendeten (vgl. Schick, A. 1979, zit. bei Draper, F.D./Pitsvada, B.T. 1981, S. 77)²⁾.

Ausgehend von Georgia, dem Vorreiter dieser Bewegung, übernahmen sukzessive eine größere Anzahl Bundesstaaten dieses Budgetierungsverfahren. Die langjährigen Erfahrungen gerade auf bundesstaatlichem Gebiet erlauben mittlerweile relativ fundierte Urteile über diese Reformkonzeption. Insbesondere durch die Gegenüberstellung zahlreicher, prinzipiell gleichartiger, Anwender kann individuellen Besonderheiten Rechnung getragen werden, ohne den Blick für übergreifende Problemstellungen zu verlieren. Zudem stehen gerade für den Bereich der Bundesstaaten eine Vielzahl einschlägiger Veröffentlichungen, von rein deskriptiven Bestandsaufnahmen bis hin zu detaillierten theoretischen und empirischen Analysen, zur Verfügung³⁾. Eindeutig in den Mittelpunkt rücken die Untersuchungen über Georgia (vgl. Pyhrr, P.A. 1973; Minmier, G.S. 1975; Minmier, G.S./Hermanson, R.H. 1976; Lauth, T.P. 1978) und über Texas (vgl. Hogan, R.L. 1975), da neben dem umfassenden Schrifttum diese beiden Staaten die wohl ausgereifteste Ausformung des ZBB-Gedankens praktizierten. Eine gewisse Sonderstellung nimmt in diesem Zusammenhang New Mexico ein, dessen ZBB-Verfahren bereits Ende der sechziger Jahre, also vor Schaffung der hier diskutierten Konzeption von Pyhrr, implementiert wurde. Die Einbeziehung dieses Reformversuchs rechtfertigt sich unseres Erachtens durch die enge inhaltliche Anlehnung an die übrigen in dieser Untersuchung angesprochenen ZBB-Konzepte (vgl. LaFaver, J.D. 1974).

2) Die unterschiedliche Anzahl rührt daher, daß einzelne Konzeptionen unter anderem Namen eingeführt wurden, so z.B. in Oregon (Alternative Program Levels System).

3) Für den Großteil der Staaten mit ZBB-Haushaltsplanungsverfahren existieren entsprechende Erfahrungsberichte. Über die bereits avisierten Quellen hinaus wären dies insbesondere: Bertone, T.L. (1977) und Scheiring, M.J./Anderson, R.M. (1979) über New Jersey; Dahlin, D.C. (1979) über South Dakota; Fitzpatrick, J.S. (1980) über Montana; Gruendel, G.F. (1979) über Illinois; Hahn, G.E./Straussman, J.D. (1979) über Michigan sowie Publikationen der betreffenden Staaten selbst: State of Arizona (1978), State of California (1978), State of Florida (1977), State of Idaho (1977), State of Oregon (1978), State of Virginia (1977).

II. Anliegen des Zero-Base Budgeting

Ähnlich wie die Vielzahl seiner Vorgänger spiegeln die Kernanliegen des Zero-Base-Budgeting die hinlänglich bekannten Mängel der traditionellen Haushaltspraxis wider wie die einseitige Ausgabenorientierung, die mangelnde Schwerpunkt- und Prioritätenbildung, die Fortschreibungsmentalität, die fehlenden systematischen Ziel- und Leistungsvorgaben usw. Die konstitutive Grundidee des ZBB leitet sich bereits aus seinem Namen her: während in der herkömmlichen Budgetierungspraxis die Budgetansätze des Vorjahres weitestgehend "tabu" sind und Budgetveränderungen nur inkremental vorgenommen werden, stellt das ZBB gerade auch diese Vorjahresansätze zur Disposition und beginnt sozusagen "on base zero" (Pyhrr, P.A. 1970, S. 111).

Dieser Ansatz ist nicht grundsätzlich neu, denn Kritik an der einseitigen Fortschreibungspraxis wird seit langem geübt und ein erster Versuch mit einer zero-base orientierten Konzeption, wenn auch unter anderem Namen, wurde bereits zu Anfang der sechziger Jahre im US-Landwirtschaftsministerium durchgeführt, jedoch nach kurzer Zeit wegen mangelndem Erfolg wieder eingestellt (vgl. Wildavsky, A./Hammond, A. 1965). Die Konzeption P.A. Pyhrrs, welche die Grundlage aller hier diskutierten Ausgestaltungsformen bildet, weist als entscheidendes Charakteristikum den Sachverhalt auf, das zero-base Prinzip erstmalig methodisch fest umrissen und in ein praktikables Verfahren transformiert zu haben.

Ungeachtet aller Modifikationen, die das ZBB in der Praxis erfahren hat, zeichnen sich sämtliche Konzeptionen durch folgende Intentionen aus (vgl. Pyhrr, P.A. 1973, S. xii f. und 32 f.; Sarant P.C.1978, S. 5f.)

- (1) Der haushaltspolitische Spielraum soll durch die Reallokation von Finanzmitteln in Form einer Substitution obsolet gewordener Programme zugunsten solcher mit erhöhter Dringlichkeit erweitert werden. Zu diesem Zweck wird das gesamte Aufgabenspektrum einer detaillierten Analyse unterzogen. Die systematische Suche nach alternativen Wegen zur Zielerreichung, die Konzipierung unterschiedlicher Ausbringungsniveaus der einzelnen Programme und die Allokation mittels eines Rangordnungsverfahrens zielen darauf ab,

die Effizienz und die Effektivität staatlichen Handelns nachhaltig zu verbessern.

- (2) Durch die Einbindung der prozeduralen Komponenten auf der Programmebene der Administration soll die dort angesiedelte Fachkompetenz in stärkerem Maße erschlossen und die "Budgetlastigkeit" der Aufgabenplanung eingeschränkt werden. Darüberhinaus erhofften die Initiatoren von der verstärkten materiellen Partizipation der Referentsebene am budgetären Entscheidungsprozeß einen entsprechenden Motivationsschub bei den dortigen Mitarbeitern.

III. Konzeptionelle Aspekte

1. Bestimmung von Entscheidungseinheiten und "decision packages"

Angesichts der Bedeutung, die die Generierung von Entscheidungseinheiten zum Zweck der Formulierung der "decision packages" einnimmt, erwiesen sich Probleme, die hierbei auftauchten, auch als entsprechend gravierend im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der erzeugten Informationen. Dem besonderen Status, den die Programmebene in diesem Fall erlangte, stand der vielfach beobachtete Mangel gegenüber, daß seitens der Leistungsinstanzen notwendige, konkretisierte Zielvorgaben unzureichend blieben, so daß entstandene Informationsdefizite auf der Programmebene zu maßgeblicher Verunsicherung führten und einen hohen Zeitbedarf zur Problemlösung erforderten (vgl. Pyhrr, P.A. 1973, S. 132). Als besonders nachteilig erwies sich z.B. das Fehlen einer exakten Dimensionalisierung der Entscheidungsabläufe in solchen Staaten wie Texas, die einen zweigleisigen Prozeß der Budgetgestaltung aufwiesen. Die unterschiedlich strukturierten Informationsanforderungen einmal des Budgetbüros und zum anderen der Haushaltsinstanzen des Parlaments stürzten die Verwaltung in ständige Konflikte (vgl. Hogan, R.L. 1975, S. 20 ff.). Ähnliche Probleme erwuchsen in South Dakota und Montana aufgrund der mangelnden Abstimmung zwischen Exekutive und Legislative hinsichtlich der Form der Budgetgestaltung, mit der Folge, daß zwei Formate, einmal nach Zero-Base-Konzept und einmal nach traditionellem Muster, vorgelegt wurden (vgl. Dahlin, D.C. 1979, S. 79; Fitzpatrick, J.S. 1980, S. 15).

Blieb die Konzipierung des Typs der Entscheidungseinheiten letztlich allein der Programmebene überlassen, sahen sich die Referatsleiter zumeist veranlaßt, nach Kategorien zu agieren, die ihnen genehme Informationen produzierten (vgl. Hammond, H.T./Knott, J.H. 1980, S. 13 ff.). Gerade auch die vielfach beobachteten Divergenzen von Programm und Budget, d.h. dem Auseinanderfallen von Programm- und Organisationsstruktur, bewirkten, daß auf höheren Organisationsebenen enorme Schwierigkeiten entstanden, Gesamtzusammenhänge zu erkennen (vgl. Pyhrr, P.A. 1973, S. 133). In Georgia litt gerade die konkrete Ausgestaltung der "decision packages" unter einem Defizit notwendiger Präinformationen, vor allem entsprechenden Kosten- und Leistungsmaßen. Bei diesen Unzulänglichkeiten handelte es sich indes weitgehend um Anfangsschwierigkeiten, die größtenteils behoben werden konnten, so daß mit zunehmender Praxis nachhaltige Verbesserungen zu verzeichnen waren (vgl. Pyhrr, P.A. 1973, S. 131 f.; Minmier, G.S. 1975, S. 147 f.; Minmier, G.S./Hermanson, R.H. 1976, S. 162).

2. Gestaltung unterschiedlicher Durchführungsniveaus

Eine der charakteristischsten Neuerungen, durch die sich das ZBB von konventionellen Haushaltsplanungsverfahren unterscheidet, besteht in der Institutionalisierung des Versuchs, Programme auf unterschiedlichem Ausbringungsniveau zu konzipieren. Eine Schlüsselfunktion nimmt hierbei das Element des sogenannten "minimum level" ein, dessen vordringlichster Zweck in der Beschreibung des unbedingt erforderlichen Ressourceneinsatzes einer Maßnahme besteht. Dieser Ansatz muß quantitativ verständlicherweise unterhalb des aktuellen Ressourceninputs angesiedelt sein. Daher führte gerade diese Eigenschaft in der Praxis zu Anwendungsproblemen, die sich im Hinblick auf Sinn und Zweck dieses Konzeptionsmerkmals als höchst fragwürdig erwiesen. Mag auch in einzelnen Fällen die Ermittlung eines sinnvollen Minimums hinsichtlich des Durchführungsvolumens schwierig oder gar unmöglich sein, so wurde die Aufforderung zu deren Gewinnung seitens der Programmreferenten mit äußerstem Mißtrauen begegnet, einem Sachverhalt, der sich durchgängig nahezu bei allen Anwendern des ZBB feststellen ließ (vgl. u.a. LaFaver, J.D. 1974, S. 150; Hogan, R.L. 1975, S. 119; Lauth, T.P. 1978, S. 422). Sicherlich ließen sich diese Mißstände zu einem Großteil auch auf eine unzureichende Implementationsstrategie zurückführen, die es versäumte, die eigentlichen Wesensmerkmale des "minimum level" zu ver-

deutlichen. In Ermangelung irgendwie gearteter programmatischer Ansätze gelangten so lediglich rein monetäre Kriterien wie prozentuale Abschläge vom vorjährigen Haushaltsvolumen zur Anwendung (vgl. Schick, A./Keith, R. 1976, S. 19 ff.). Diese Vorgehensweise vermochte dem evaluationsorientierten Anspruch des "minimum level" natürlich nicht gerecht zu werden. Solange keine programmorientierte Analyse vorgenommen wurde, blieb dieses Element des ZBB seiner Wirkung beraubt. Um der Referatsebene diesen Zugang zur Programmanalyse nicht von vornherein zu verbauen, verzichtete Texas, im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten, fixierte quantitative Daten zur Formulierung der "minimum level" vorzugeben (vgl. Hogan, R.L. 1975, S. 120 f.).

Da die Konzipierung der Aktivitätsniveaus anhand quantitativer monetärer Inputs die Regel war, erwies es sich entsprechend als unmöglich, den eigentlichen Hintergrund jener Maßnahmen zu erkennen (vgl. LaFaver, J.D. 1974, S. 110 ff.); Hogan, R.L. 1975, S. 119; Lauth, T.P. 1978, S. 423; Dahlin, D.C. 1979, S. 98). Wenn demgegenüber die Mitarbeiter des jeweiligen Budgetbüros dieser Konzeption, und implizit der praktizierten Vorgehensweise, dennoch Nützlichkeit zubilligten, so nährt dies den Verdacht, die Haushaltsreferenten vermuteten hier vermeintliche Argumentationshilfen zum Zweck des "budget cutting" in die Hand zu bekommen (vgl. Hogan, R.L. 1975, S. 119; Minnier, G.S. 1975, S. 117 ff.). Blieb dann, wie konstatiert, den Programmreferenten die Möglichkeit weitgehend verschlossen, den Nachweis der Effektivität ihrer Aktivitäten zu führen, reduzierte sich der Gehalt reformorientierter Konzepte auf die formale, routinemäßige Befolgung von Verwaltungsvorschriften, wodurch der materielle Inhalt dieser Prozeduren letztlich konterkariert wurde.

Die Programmebenen der Verwaltung befanden sich ohnehin in einer schlechten Ausgangsposition. Das weitgehende Fehlen von Indikatoren zur Kosten- und Leistungskontrolle erschwerte die Rechtfertigung von Ausgaben erheblich. Die offensichtliche Diskrepanz zwischen Informationsbedarf und -verfügbarkeit wurde vielfach, so unter anderem in Kalifornien, für das Scheitern der Evaluationsbemühungen mitverantwortlich gemacht (vgl. State of California 1978, S. 40). Selbst die vorausgehende Etablierung eines entsprechenden Informationssystems, wie in New Jersey geschehen, stellte noch keine hinreichende Erfolgsgarantie dar, weil nicht grundsätzlich sichergestellt werden kann, daß die gewonnenen Daten den ZBB-Erfordernissen vollständig entsprechen (vgl. Scheiring,

M.J./Anderson, R.M. 1979, S. 45 f.). Schließlich lag es nahe, daß Programmbereiche, die einer quantitativen und qualitativen Bewertbarkeit gut zugänglich waren, dem ZBB aufgeschlossener gegenüberstanden als solche, die sich derartiger Kategorien mehr oder weniger entzogen, was auch für zahlreiche Bundesstaaten bestätigt werden konnte (vgl. Ramsey, J./Hackbart, M.M. 1978, S. 35 ff.).

3. Reichweite des Zielbegriffs

Ein Budgetierungsverfahren, das auf eine Erhöhung von Effizienz und Effektivität abzielt, kann diesen Forderungen letztlich nur im Umfang der Reichweite der Zielkategorien gerecht werden. Das Beispiel Georgia (vgl. Pyhrr, P.A. 1973, S. 37 ff.) verdeutlichte exemplarisch, daß in den meisten Fällen die Dimensionalisierung des Zielbegriffs auf der Input- bzw. der intermediären Outputebene verharrete, d.h. explizit das Angebot öffentlicher Produktion ausgewiesen wurde und der weitere Rückgriff auf output objectives oder gar impact objectives, mithin operationalen Wirkungszielen, ausblieb⁴. Aufgrund dieses verwendeten Informationstyps rückte zwangsläufig die Bewertung der finanziellen Effizienz von Programmen in den Mittelpunkt. Jene erfolgreiche, wenn auch vordergründige, Orientierung an Wirtschaftlichkeitskriterien dokumentierte sich in der weitverbreiteten Feststellung, daß die fortgesetzte Anwendung des ZBB-Instrumentariums insbesondere die Verbesserung der Qualität der Managementinformationen zur Folge hatte (vgl. Minmier, G.S./Hermanson, R.H. 1976, S. 162; Lauth, T.P. 1978, S. 427). Währenddessen blieb die eigentliche Frage nach der Zielorientierung staatlichen Handelns weitgehend unbeantwortet, da eine Erhöhung der Effizienz nicht notwendigerweise eine Verbesserung der Effektivität nach sich ziehen muß. Die Erfahrungen in zahlreichen Staaten bestätigten, daß derartige Informationsstandards sich als ungeeignet erwiesen, die materielle Rechtfertigung von Programmen ausreichend zu begründen (vgl. u.a. LaFaver, J.D. 1974, S. 112; Minmier, G.S. 1975, S. 102).

Der Versuch, diese enge Sichtweise bereits im Ansatz zu vermeiden, wurde in Texas unternommen, indem Programmstrukturen als Basis der Aktivitätenevaluation dienten, um einen direkteren Zugriff auf die Ziele der beabsichtigten

4) Zu den Begriffen des Ziel-/Mittelverhältnisses im Rahmen des Allokationssystems vgl. Wille, E. 1985, S. 32 f.

Maßnahmen zu ermöglichen (vgl. Hogan, R.L. 1975, S. 58 ff.). Der Staat Idaho wählte als Ausgangspunkt seiner Überlegungen eine problemorientierte Identifizierung des öffentlichen Handlungsbedarfs, wobei sich die ausgeformten Programme unmittelbar aus den definierten Problemen ableiten ließen. Diese Vorgehensweise sollte den Ansatz an geeigneten Selektionskriterien zur Bestimmung der Wirksamkeit der jeweiligen Aktivitäten erleichtern (vgl. State of Idaho 1977, S. 324 f.).

4. Besonderheiten des Rangordnungsverfahrens

Angesichts der Tatsache, daß die Integration der "decision packages" in einem Rangordnungsschema als Ausdruck der Schwerpunkt- und Prioritätenbildung im Zentrum der ZBB-Konzeption steht und damit letztlich den Allokationsmechanismus bildet, gewinnt die Frage nach der Funktionsfähigkeit dieses Instruments entsprechend an Bedeutung. Aus theoretischer Sicht besteht der entscheidende Vorteil, dieses Verfahrens gegenüber herkömmlichen Budgetierungstechniken in der prinzipiellen Flexibilität, auf geänderte Ausgangsbedingungen zu reagieren. Eine nachträglich eingetretene Variation des finanziellen Ressourcenrahmens kann durch die Hinzufügung bzw. Eliminierung von "decision packages" des Budgetvorschlages entsprechend der vorliegenden Rangordnung umgesetzt werden, ohne daß dies einen zusätzlichen Handlungsbedarf der haushaltspolitischen Entscheidungsträger notwendig macht.

Die Durchführung einer solchen Rangordnung dokumentierte in Georgia auf exemplarische Weise konzeptionelle Mängel dieses Verfahrens (vgl. Minnier, G.S./Hermanson, R.H. 1976, S. 162 ff.). Nachdem die Haushaltsplanungen des Jahres 1974 unter Zugrundelegung restriktiver Budgetrichtlinien abgeschlossen waren, ermöglichte das tatsächliche Steueraufkommen Mehrausgaben in beträchtlicher Höhe. Die Zunahme des Finanzvolumens führte indes nicht, wie nach der Konzeption des Rangordnungsverfahrens zu erwarten gewesen wäre, zu einer Hinzufügung von "decision packages" unmittelbar unterhalb des Budget-"cutoff", sondern stattdessen erbat Gouverneur Carter von den einzelnen Behörden die Formulierung neuer, zusätzlicher "decision packages". Als im folgenden Jahr auf die Vorgabe von Ausgabenrichtlinien verzichtet wurde und die einzelnen Behörden entsprechend unrealistische Bedarfsanmeldungen einreichten, erfolgte die notwendige Budgetreduktion, indem eine Neugestaltung der Rang-

ordnung vorgenommen wurde, anstatt die "Marginal-packages" des Budgetvorschlages zu streichen. Ähnliche Erfahrungen ließen sich auch in Kalifornien feststellen (vgl. State of California 1978, S. 36).

Dieses Abweichen von der ursprünglich beabsichtigten Vorgehensweise läßt sich durch die Tatsache erklären, daß Budgetvolumen und Budgetstruktur nicht unabhängig voneinander bestimmbar sind, sondern sich stattdessen gegenseitig aufgrund der Existenz von Einkommens- und Substitutionseffekten im Sinne der mikroökonomischen Haushaltstheorie beeinflussen. Eine bestimmte Rangordnung gibt nur die Prioritäten des zugrundeliegenden Ressourceninputs wider, so daß eine Rebudgetierung auch eine Korrektur der jeweiligen Rangordnung nach sich zieht.

Ein besonderes Anliegen des ZBB besteht darin, die Fachkompetenz der Ebene der Programmreferate zu erschließen, indem die entsprechenden Referenten in ihrer vornehmlich programmatischen Funktion verstärkt in den Budgetplanungsprozeß integriert werden sollen. Obwohl diesbezügliche Anstrengungen unternommen wurden, konnte das ZBB in der Regel diesem Anspruch nicht völlig gerecht werden, da die primär programmatischen Informationen des Rangordnungsverfahrens nicht in adäquaten Entscheidungskanälen weitergegeben und verarbeitet wurden. So fand in Georgia die strukturelle Einfügung des Rangordnungsverfahrens in budget-orientierten Entscheidungseinheiten statt, d.h. konkret arbeitete die Programmebene den entsprechenden Haushaltsreferenten zu (vgl. Minnier, G.S. 1975, S. 65). Wird das Rangordnungsverfahren auf diese Weise faktisch von budgetären Kriterien dominiert, wenn also Bedarfsanmeldungen und tatsächliches Haushaltsvolumen rein inputorientiert aufeinander abgestimmt werden, so entsteht zu Recht auf der Fachreferateebene der Eindruck, daß die dort generierten programmorientierten Informationen außerhalb des eigentlichen Entscheidungsprozesses stehen. Strategisches Verhalten, wie z.B. die Einreihung potentiell gefährdet gesehener Programme innerhalb des Bereichs sicherer Mittelausstattung, liegt dann entsprechend nahe, da eine zielkonforme Bewertung seitens übergeordneter Entscheidungsinstanzen nicht erwartet wird.

Implizit geht das Rangordnungsverfahren von der grundsätzlichen Independenz der einzelnen "decision packages" aus, einer Annahme, die in der Praxis vor al-

lem in denjenigen Staaten widerlegt wurde, deren ZBB-System in die bestehende Organisationsstruktur eingebettet wurde. Die damit in der Regel fehlende Kongruenz von Programm und Organisation ließ Interdependenzen zwischen "decision packages" voneinander unabhängig budgetierender Verwaltungseinheiten auftreten. Diese Wechselwirkungen erforderten bei der Konsolidierung im Rangordnungsverfahren einen hohen Abstimmungsbedarf und schränkten den Entscheidungsspielraum der einzelnen Referate teilweise erheblich ein (vgl. Scheiring M.J. 1977, S. 376).

5. Umfang der Reallokation von Ressourcen

Angesichts des Stellenwertes, den die Möglichkeit der Reallokation bzw. der Einsparung von Haushaltsmitteln als Argument zur Einführung des ZBB hinsichtlich der Neugestaltung budgetärer Entscheidungsprozesse einnimmt, kann eine Gesamtbewertung dieser Konzeption nicht auf eine Überprüfung dieses Anspruchs verzichten.

Instruktiv sind in diesem Zusammenhang wiederum die Erkenntnisse, die in Georgia gesammelt werden konnten. So ergaben sich nach Beendigung der erstmaligen Durchlaufphase der ZBB-Prozeduren Haushaltseinsparungen von 57 Mill \$. d.h. etwa von 5% des gesamten Haushaltsvolumens, die seitens Gouverneur Carters der erfolgreichen Anwendung des Verfahrens zugeschrieben wurden (vgl. Pyhrr, P.A. 1977, S. 7). Demgegenüber bestritt ein Großteil der befragten Mitglieder der beteiligten Behörden, daß diese Einsparungen auf die Zero-Base Prozesse zurückzuführen waren. Diese Ergebnisse wurden im wesentlichen einer Verwaltungsreform im Jahre 1972 zugerechnet und im übrigen sei es sehr zweifelhaft, ob Umschichtungen größeren Ausmaßes ausgelöst wurden (vgl. Minnier, G.S./Hermanson, R.H. 1976, S. 164f.; Suver, J.D./Brown, R.L. 1977, S. 81). Zu ähnlichen Resultaten gelangt Lauth in einer ausführlichen Untersuchung der bewilligten Mittel der einzelnen Behörden in den Haushaltsjahren 1973-1978 (vgl. Lauth, T.P. 1978, S. 424ff.). Anhand der Interpretation der verfügbaren Daten sieht sich der Autor zur Schlußfolgerung veranlaßt, daß die Ausgabenentwicklung des States Georgia im beobachteten Zeitraum nach wie vor inkremental - im Sinne marginaler Outputveränderungen - verlief. Obwohl detaillierte Analysen über das Ausmaß der Ressourcenallokation in anderen Staaten spärlich sind,

verstärkt sich doch der Eindruck, daß spektakuläre Erfolge weder zu verzeichnen noch zwangsläufig zu erwarten waren (vgl. Dahlin, D.C. 1979, S. 101; Worthley, J.A./Ludwin, W.G. 1976b, S. 4).

Demnach besitzt die Hypothese, das ZBB produziere lediglich inkrementale Budgetveränderungen, a priori wenig Aussagegehalt, da der Inkrementalismusbegriff sich faktisch einer befriedigenden Operationalisierung entzieht. In der bereits angesprochenen Studie ermittelte Lauth, daß 49,3% der gesamten Ausgabenveränderungen des betrachteten Zeitraums inkremental zustande gekommen waren, wenn jeweils jährliche Variationen von bis zu 10% in diesem Sinne definiert werden. Wird hingegen eine 15 prozentige Marge zugrundegelegt, so erhöht sich der Anteil des inkrementalen Budgetvolumens auf 65,0%, bei Wahl eines 30%-Ansatzes - wie beispielsweise von Wildavsky verwendet (vgl. Wildavsky, A. 1979, S. 14) - gar auf 87,1% (vgl. Lauth, T.P. 1978, S. 424). Da das letztere Niveau durchaus umstritten sein dürfte und sich die Wahl einer bestimmten Maßgröße theoretisch nicht begründen läßt, kann aufgrund quantitativer Daten nicht zwingend auf eine inkrementale Outputvariation geschlossen werden. Selbst im Falle relativ geringer Veränderungsraten wird die Postulierung inkrementaler Variationen problematisch bleiben (vgl. Langner, P. 1983, S. 157ff.) Da in der Regel, so auch in der Abhandlung Lauths, bestehende Organisationsstrukturen, welche sich durch institutionelle Stabilität auszeichnen und daher relativ kontinuierliche Ausgabenentwicklung abbilden, die Grundlage der Datenbasis abgeben, kann die eigentliche Beantwortung der Frage nach inkrementaler Outputvariation nur an den konkreten Programmstrukturen, d.h. auf der Mikroebene der Verwaltung, ansetzen, um diesbezügliche Informationen zu generieren⁵⁾.

IV. Politisch - organisatorische Aspekte

1. Partizipative Elemente und Implementationsstrategie

Neben konzeptionellen Faktoren spielten, wie bereits erwähnt, auch partizipatorische Dimensionen bei der Einführung des ZBB innerhalb der amerikanischen Administration eine wesentliche Rolle. Durch den gezielten Rückgriff auf die

5) Diese Überlegung wird im übrigen von Lauth auch angedeutet (vgl. Lauth, T.P. 1978, S. 428).

Programmebene der Verwaltung strebten die Initiatoren die Aktivierung der dort angesiedelten Fachkompetenz an. Desweiteren erhofften sie eine Erhöhung der Motivation dieser Mitarbeitergruppe aufgrund deren verstärkter Integration in die Haushaltsprozesse. Wenngleich derartige partizipative Elemente auch einhellig begrüßt wurden (vgl. u.a. Minnier, G.S./Hermanson, R.H. 1976, S. 157f.; Dahlin, D.C. 1979, S. 101; Gruendel, G.F. 1979, S.53f.), zeigten sich mit fortschreitender Erfahrung gravierende Abweichungen von den ursprünglichen Intentionen. Die Tatsache, daß die ZBB-Prozeduren vielfach in budgetierungsorientierten Informations- und Entscheidungskanälen eingebunden waren, hatte zur Folge, daß die angestrebte Mitwirkungsmöglichkeit der Fachreferenten zwar formal vorlag, materiell indessen das Gewicht der Haushaltsreferenten faktisch noch erhöht wurde, da die Rangordnungsprozeduren oftmals in deren Aufgabebereich fielen. So ist es nicht verwunderlich, wenn gerade diese Mitarbeitergruppe ihren Einfluß gestärkt sah und diesem Konzept aufgeschlossen gegenüberstand (vgl. Minnier, G.S./Hermanson, R.H. 1976, S. 158f.).

Angesichts der Ausrichtung auf eine neue Zielgruppe im Haushaltsprozeß und der Bedeutung geeigneter Implementationsmaßnahmen zur Entfaltung der Leistungsfähigkeit des ZBB sowie der Akzeptanz durch die Verwaltung, wäre ein besonderes Augenmerk für diese Problemkreise zu erwarten gewesen. Obwohl sich am Beispiel Georgias das starke persönliche Engagement durch Gouverneur Carter demonstrieren ließ, war für die Wirkungsmöglichkeit einer Reformkonzeption darüberhinaus eine gleichgerichtete Reaktion der Verwaltungsspitze unerläßlich (vgl. Minnier, G.S./Hermanson, R.H. 1976, S. 155ff.). Im übrigen war die Tatsache erstaunlich, daß vor allem vor der erstmaligen Durchführungsphase die notwendige Vorbereitung der beteiligten Mitarbeiter zu wünschen übrig ließ. Dieser Sachverhalt überrascht auch deswegen, weil die avisierte Gruppe der Fachreferenten in der Regel mit analytischen Techniken nicht in dem Maße wie die Mitarbeiter der Haushaltsabteilungen vertraut waren (vgl. Hogan, R.L. 1975, S. 108; Minnier G.S. 1975, S. 108). Die unzureichende Konkretisierung von Durchführungsrichtlinien bewirkte neben dem Problem der Papierflut einen enormen Zeitdruck, der sich aufgrund der überwiegenden Eingliederung in den herkömmlichen Budgetierungsablauf als extrem belastend herausstellte. Die Qualität der erarbeiteten Informationen war in vielfältiger Weise beeinträchtigt, was sich z.B. an der Suche nach alternativen Wegen zur Zielerreichung belegen ließ, die, als primär analytisch ausgerichtete Tätigkeit, zur rein mechanischen

routinemäßigen Prozedur degenerierte (vgl. u.a. Pyhrr, P.A. 1973, S. 130f., 132; Minmier, G.S. 1975, S. 264; Dahlin, D.C. 1979, S. 98f.; State of California 1978, S. 37).

2. Zur Rolle legislativer Institutionen

Während beispielsweise in Georgia und in Texas ein weitgehendes Desinteresse des Parlaments am ZBB und den erzeugten Informationen zu verzeichnen war, (vgl. Hogan, R.L. 1975, S. 99; Minmier, G.S. 1975, S. 180), ging in Montana die Initiative zur Einführung des ZBB von der Legislative aufgrund Unzufriedenheit mit den herkömmlichen Budgetklassifikationen aus (vgl. Fitzpatrick, J.S. 1980, S. 11). In zahlreichen Fällen bestand seitens der Exekutive wenig Neigung, ZBB-Informationen weiterzureichen, da sich die Bewilligungsverfahren der parlamentarischen Entscheidungsgremien an traditionellen Klassifikationsschemata ausrichteten (vgl. Bertone, T.L. 1977, S. 23 f.; Dahlin, D.C. 1979, S. 85). Mittelfristig bleibt dennoch zu vermuten, daß von parlamentarischer Seite eine fortschreitende Aufgeschlossenheit gegenüber den ZBB-Prozeduren festzustellen sein dürfte, da gerade aus dieser Richtung die Initiative zur "sunset legislation" ausgeht - einem Verfahren, das prinzipiell gleichartige Gedanken beinhaltet.

V. Abschließende Bemerkungen

"The overselling of new ideas is a chronic problem in American public administration" (Schick, A. 1977, S. 19). Dieses Statement Allen Schicks, einer der tiefsten Kenner der amerikanischen Verwaltungsgeschichte, dokumentiert treffend die Problematik des Zero-Base-Budgeting im Regierungs- und Verwaltungssystem der USA. Ähnlich wie schon das PPBS litt das ZBB unter einem enormen Erwartungsdruck und einer unrealistischen Fehleinschätzung, die später den Blick für die Vorzüge dieser Konzeption verstellte. Schon allein die - fehlerhafte - Namensgebung verleitete zu mißverständlichen Interpretationen: Sinn und Zweck der Gedanken des Zero-Base-Budgeting ist nicht ein "tabula rasa" - Anspruch, auch wenn die Intentionen seines Begründers P.A. Pyhrr in diese Richtung abzielen mögen. Seinen Wert entfaltet das ZBB in der Betonung des Evaluationsgedankens auf solchen Gebieten, auf denen öffentlichen Entscheidungsträgern tatsächliche Optionen offenstehen; insofern ist das ZBB wohl

auch inkremental zu interpretieren. Gerade in diesem sensiblen Entscheidungsbereich offeriert diese Konzeption in Form der Mittelabstufungen und der gezielten Suche nach Handlungsalternativen Mechanismen, die eine Erhöhung der Transparenz des Entscheidungsspektrums möglich macht, in dem "trade offs" zwischen einzelnen Aufgabenbereichen sichtbar werden. In diesem Sinne greift das Zero-Base Budgeting auf das bereits vor drei Jahrzehnten diskutierte Konzept des "alternative budget system" (vgl. Lewis, V.B. 1952) zurück, aber auch Gedanken des "performance budget" lassen sich in der Methodik des ZBB ausmachen. Somit stellt das ZBB in erster Linie eine Budgetierungstechnik dar: weniger ambitiös als umfassende Planungssysteme, sondern stattdessen bescheidener im Anspruch der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns. Dort, wo Effizienzdenken noch wenig verbreitet ist, vermag ein solcher Ansatz spürbare Fortschritte zu erzielen, nicht umsonst wurde bei nahezu allen Anwendern die Verbesserung der Managementinformation als wesentlicher Erfolg der Implementation des ZBB bezeichnet. Auch der Umstand, daß dieses Verfahren nahtlos in bestehende Organisationsstrukturen eingefügt werden konnte, dokumentiert seine Praktikabilität und Flexibilität. Der bewußte Verzicht auf sogenannte "große Lösungen", d.h. die Generierung strategischer Zieldimensionen, erwies sich vor allem auf staatlicher (und kommunaler) Ebene der amerikanischen Administration von Vorteil, denn restriktives Element der Haushaltsplanung ist hier vornehmlich die Einnahmenseite. Implizit vorgegebene Zielsetzungen, sei es z.B. anhand zweckgebundener Finanzzuweisungen, bewirken, daß der Budgetierungsprozeß letztlich auf die Optimierung von Aktivitäten abzielt (vgl. Draper, F.D./Pitsvada, B.T. 1981, S. 78; Wildavsky, A. 1975, S. 132).

Als schwerpunktmäßiger "bottom-up"-Prozeß integriert die ZBB-Konzeption die Programmebene der Verwaltung in weit stärkerem Maße in das Haushaltsverfahren als zuvor. Wenngleich die tatsächliche materielle Einflußnahme in der Praxis auch zu wünschen übrig ließ, darf der positive "impact" dieser Maßnahmen dennoch nicht unterschätzt werden, wie die einschlägigen Erfahrungen bestätigen. Mag auch der Anspruch der Realisation von Haushaltseinsparungen weitgehend nicht im gewünschten Maße in die Tat umgesetzt worden sein, so gilt es zu bedenken, daß nicht budgetäre Prozeduren für die Höhe des Haushaltsvolumens verantwortlich zu machen sind, sondern dies resultiert letztlich - neben den finanziellen Gegebenheiten - aus politischen Entscheidungskalkülen. Nach

knapp über zehnjähriger Erfahrung in einer Vielzahl amerikanischer Bundesstaaten deutet sich an, daß die Zukunft des Zero-Base Budgetings sich in der Schwebe befindet, auch wenn die Mehrzahl seiner Anwender zu überwiegend positiven Urteilen gelangte. Dort, wo die Konzeption auf Mängelerscheinungen traf, denen sie weitgehend begegnen konnte, wo Ansprüche und erzielte Resultate möglichst kongruent ausfielen, wird das ZBB wohl auch weiterhin die notwendige Unterstützung erhalten, um in den folgenden Jahren, wenn auch wahrscheinlich ständigen Modifikationen unterworfen, als verbindliche oder auch freiwillige Budgetierungstechnik zu dienen. Die Überlebenswahrscheinlichkeit des ZBB kann in den Bundesstaaten wohl höher eingeschätzt werden, da die auf zentralstaatlicher Ebene starke Personalisierung - in diesem Fall mit Jimmy Carter - hier weit weniger ausgeprägt ist und eine Bewertung sich eher an sachlichen Kriterien ausrichtet. Da im übrigen Budgetierungsabläufe routinisierte Mechanismen darstellen, dürfte das Beharrungsvermögen der Verwaltung die weitere Anwendung der ZBB-Techniken begünstigen - es sei denn, eine neue Reformkonzeption stünde vor der Tür.

Literaturverzeichnis

- (1) Bertone, Thomas L. (1977),
Zero-Base Budgeting in New Jersey, in: State of Virginia (1977),
Richmond 1977, S. 21-35.
- (2) Dahlin, Donald C. (1979),
Zero-Base Budgeting: The South Dakota Experience, in: Worthley, John
A./Ludwin, William G. (Eds.), Zero-Base Budgeting in State and Local
Government, New York u.a., S. 80-103.
- (3) Dillon, Ray D. (1979),
Zero-Base Budgeting For Health Care Institutions, Germantown, London
- (4) Draper, Frank D./Pitsvada, Bernard T. (1981),
ZBB-Looking Back After Ten Years, in: Public Administration Review,
Vol. 41, No. 1, S. 76-83.
- (5) Fitzpatrick, John S. (1980),
Montana's Experiment with Zero-Base Budgeting, in: State Government,
Vol. 53, No. 1, S. 11-16.

- (6) Gruendel, George F. (1979),
ZBB in the Illinois Department of Corrections, in: Worthley, John A./Ludwin, William G. (Eds.), Zero-Base Budgeting in State and Local Government, New York u.a., S. 48-66.
- (7) Hahn, Glen E./Straussman, Jeffrey D. (1979),
The Adoption of Budget Reform: How One Agency Drifted Toward ZBB, in: Worthley, John A./Ludwin, William G. (Eds.), Zero-Base Budgeting in State and Local Government, New York u.a., S. 67-79.
- (8) Haider, Donald, F. (1977),
Zero-Base; Federal Style, in: Public Administration Review, Vol. 37 , No. 4, S. 400-407.
- (9) Hammond, Thomas H./Knott, Jack H. (1980),
A Zero-Based Look At Zero-Base Budgeting, New Brunswick, London
- (10) Harvey, L. James, (1977),
Zero-Base Budgeting For Colleges and Universities, Littleton .
- (11) Hogan, Roy L. (1975),
Zero-Base Budgeting: A Rationalistic Attempt to Improve the Texas Budget System, Professional Report, The University of Texas, Austin .
- (12) LaFaver, John D. (1974),
Zero-Base Budgeting in New Mexico, in: State Government, Vol. 47 , No. 2, S. 108-112.
- (13) Langner, Peter (1983),
Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation. Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume?, Baden-Baden .
- (14) Lauth, Thomas P. (1978),
Zero-Base Budgeting in Georgia State Government: Myth and Reality, in: Public Administration Review, Vol. 38, No. 5, S. 420-430.
- (15) Lewis, Verne B. (1952),
Toward a Theory of Budgeting, in: Public Administration Review, Vol. 12, No. 1, S. 42-54.
- (16) Minmier, George S. (1975),
An Evaluation of the Zero-Base Budgeting System in Governmental Institutions, School of Business Administration of the Georgia State University, Research Monography No. 68, Atlanta, .
- (17) Minmier, George S./Hermanson, Roger H. (1976),
A Look at Zero-Base Budgeting - The Georgia Experience, in: Worthley, John A./Ludwin, William G. (Eds.), Zero-Base Budgeting in State and Local Government, New York u.a., S. 152-173.
- (18) Moore, Perry (1980),
Zero-Base Budgeting in American Cities, in: Public Administration Review, Vol. 40 (1980), No. 3, S. 253-258.

- (19) Pyhrr, Peter A. (1970), Zero-Base Budgeting, in: Harvard Business Review, Vol. 48 , No. 6, S. 111-121.
- (20) Pyhrr, Peter A. (1973), Zero-Base Budgeting. A Practical Management Tool for Evaluating Expenses, New York, u.a..
- (21) Pyhrr, Peter A. (1977), The Zero-Base Approach to Government Budgeting, in: Public Administration Review, Vol. 37, No. 1, S. 1-8.
- (22) Ramsey, James/Hackbart, Merlin M. (1978), Innovations in State Budgeting - Process, Impact, Center For Public Affairs, College of Business and Economics, University of Kentucky, Lexington.
- (23) Sarant, Peter C. (1978), Zero-Base Budgeting in the Public Sector, A Pragmatic Approach, Reading, u.a..
- (24) Scheiring, Michael J. (1977), Zero-Base Budgeting in New Jersey, in: U.S. Senate, Compendium of Materials on Zero-Base Budgeting in the States, Washington, D.C., S. 363-384.
- (25) Scheiring, Michael J./Anderson, Richard M. (1979), New Jersey's Zero-Base Budgeting System: A Case Study of the Department of Community Affairs, in: Worthley, John A./Ludwin, William G. (Eds.), Zero-Base Budgeting in State and Local Government, New York u.a., S. 36-47.
- (26) Schick, Allen, (1971), Budget Innovation in the States, Washington, D.C.
- (27) Schick, Allen, (1977), Zero-Base Budgeting and Sunset - Redundancy or Symbiosis?, in: The Bureaucrat, Vol. 6, No. 1, S. 12-32.
- (28) Schick, Allen, (1978), The Road From ZBB, in: Public Administration Review, Vol. 38, No. 2, S. 177-180.
- (29) Schick, Allen, (1979), Zero-Base 80, The Status of Zero-Base Budgeting in the States, A Report for the National Association of State Budget Officers and the Urban Institute, Washington, D.C.
- (30) Schick, Allen/Keith, Robert (1976), Zero-Base Budgeting in the States, Lexington.
- (31) State of Arizona (1978), Budget Office, A Study and Report on Zero-Base Budgeting, Phoenix .

- (32) State of Arkansas (1976)
Department of Finance and Administration, 1977-79, Biennium Budget Procedures, Little Rock.
- (33) State of California (1978),
Department of Finance, Program Evaluation Unit, Zero-base Budget Analysis, Sacramento.
- (34) State of Florida (1977),
Senate Governmental Operations Committee, Manual of Instruction for the Implementation of the Regulatory Reform Act of 1976, Tallahassee .
- (35) State of Idaho (1977),
Program Management and Budget Development Manual, in: U.S. Senate, Compendium of Materials on Zero-Base Budgeting in the States, Washington, D.C., S. 323-339.
- (36) State of Louisiana (1976),
Office of Budget and Management, Division of Administration, Zero-Base Budget Instructions - 1977-1978, Baton Rouge.
- (37) State of Oregon (1978),
Executive Department, 1979-81 Biennial Budget Preparation Manual, Vol. 2, Alternative Program Levels System (APLS), Salem.
- (38) State of Rhode Island (1973),
Introduction to Zero-Base Budgeting, Memorandum to all Department Directors and Agency Heads, Providence.
- (39) State of Virginia (1977),
Joint Legislative Audit and Review Commission, Sunset, Zero-Base Budgeting, Legislative Program Evaluation, Transcripts of Conference Proceedings, Richmond.
- (40) Stonich, Paul J./Steeves, William H. (1976),
Zero-base Planning and Budgeting, in: Public Utilities Fortnightly, Vol. 98, No. 6, S. 24-29.
- (41) Suver, James D./Brown, Ray L. (1977),
Where Does Zero-Base Budgeting Work?, in: Harvard Business Review, Vol. 55, No. 6, S. 76-84.
- (42) Wildavsky, Aaron (1975),
Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes, Boston, Toronto.
- (43) Wildavsky, Aaron (1979),
The Politics of the Budgetary Process, 3rd Ed., Boston, Toronto.
- (44) Wildavsky, Aaron/Hammond, Arthur (1965),
Comprehensive versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 10, No. 3, S. 321-346.

- (45) Wille, Eberhard (1985),
Öffentliche Sachausgaben versus öffentliche Personalausgaben, in: Häuser, Karl (Hrsg.), Produktivitätsentwicklungen staatlicher Leistungen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 145, Berlin, S. 11-122.
- (46) Worthley, John A./Ludwin, William G. (Eds.) (1979a),
Zero-Base Budgeting in State and Local Government. Current Experiences and Cases, New York u.a..
- (47) Worthley, John A./Ludwin, William G. (1979b),
Zero-Base Budgeting in Theory and Practice, in: Worthley, John A./Ludwin, William G. (Eds.), Zero-Base Budgeting in State and Local Government, New York u.a., S. 1-12.

Summary

Intitally developed in private business Zero-Base Budgeting was introduced into American public administration during the preceding decade. After the failure of PPBS this budget reform seemed to be a more promising attempt for increasing efficiency and effectiveness of public activity. As a result of budgetary limitations the dominant motive for implementing ZBB concentrated on reducing spending resp. the reallocation of financial funds. Furthermore an extensive integration of program managers into budgeting procedures was explicitly emphasized. However, after more than ten years of practical experience in nearly half of all US-american state governments it is evident that desired ends have not been realized. In addition to unrealistic expectations in the primary stage and the absence of anticipated savings conceptual shortcomings especially in the formulation of decision packages and the feasibility of the ranking process can be stated as essential aspects. Moreover deficiencies of the implementation strategy and the lack of indispensable incentives necessary to adopt new budgeting procedures by members of involved organizations impeded the efficacy of ZBB's reformatory impact. The name of the process itself was misunderstanding: it became apparent that a complete zero-base approach could not be intended but realistically methods to reveal options for marking trade-offs between competitive programs and activities. In this regard ZBB may be interpreted as an incrementally oriented budgeting technique which seems to be an useful procedure in such cases where systematic economic analysis has not been common up to this time. Accordingly most of its users mentioned the increased quality of management information as main benefit of this process. Despite of various deficiencies ZBB was

mainly regarded as a beneficial and successful management tool for evaluating expenditures and improving budgeting procedures.

Sachverzeichnis

Abgeltungsprinzip	147 ff., 152 ff.
Ablieferungen	145 ff.
Agenda setting	231
Allokation, intertemporale	43, 48, 50 f., 58, 206 f., 236
Alternative Budget System	322
Anstrengungsfunktion	73 ff., 78 f.
Aufgabenbereiche, öffentliche	1 ff., 29
Aufgabenplanung, öffentliche	25 ff.
Ausbringungsziele	34 f., 315
Ausgabenbegrenzung, verfassungsmäßige	223 ff., 263 ff.
Ausgabenwünsche	3 ff.
Ausstattungsindikatoren	31 ff.
Betroffenheit	13, 22 f.
Bottom-up-Prozeß	322
Budget-cutoff	316
Budgetgrundsätze	144 f.
Budgetrecht des Parlaments	276 f.
Budgetversagen: siehe Staatsversagen	
Bürokratie	
- Begriff	99 f.
- Effekte	117 ff., 236 ff.
- Merkmale	101 ff., 108 ff.
- Modelle	103 ff.
- Verhalten	99 ff., 228 f., 231 ff., 292 f., 317, 319 f.
Bürokratieversagen: siehe Staatsversagen	
Controlling	169 f.
Decision package	312 f.

Demokratieprinzip	275 ff.
Druckfunktion	73, 77, 81, 85
Effizienz: siehe auch Ineffizienz	14, 17 ff., 27 f., 147 187 ff., 218, 223 ff., 299
Erfolgskontrolle	82, 88 ff., 291 ff., 321
Erreichbarkeitsindikatoren	35 f.
Evaluation: siehe Erfolgskontrolle	
Finanzplanung, mehrjährige	25, 27, 30, 59, 158 f., 169 f., 182, 190 ff., 197, 293
Finanzzuweisungen	189, 194 ff., 224, 246 f.
Fiskalillusion	229
Fiskalische Restriktionen	
- ergebnisbezogene (quantitative)	225, 240, 253
- verfahrensmäßige (prozedurale)	225, 239, 247, 250, 253
Folgekosten: siehe Folgelasten	
Folgelasten	181 ff., 203 ff.
Freie Spitze	185 f., 190, 193, 206
Gemeinschaftsteuern	247
Gewaltenteilung	271
Gewerbsteuer	183, 190
Gleichgewicht, intraorganisatorisches	83 f.
Grundrechtsschutz	270 f.
Grundsteuer	193
Güterangebote, öffentliche	1 ff., 31 ff., 107 ff., 231
Haushaltsausgleich	223 f., 227, 253 ff., 280
Haushaltsdefizit, öffentliches	36 ff., 185 f., 210 ff., 216 ff., 272, 280 f.

Haushaltsdefizit	
- konjunkturbedingtes	44 f., 255
- strukturelles	44 ff.
- transitorisches	44, 46 f.
Haushaltskonsolidierung	
- quantitative	27, 36 ff., 159, 181, 203, 295
- qualitative	49, 57 f.
Impact objectives: siehe Wirkungsziele	
Indexierung von Steuern	254, 256, 279
Ineffizienz	
- allokativ	69, 71, 228, 230 ff., 235 f., 238, 243, 249, 251
- innere bzw. X-Ineffizienz	67 ff., 104 f., 228, 230 f., 233 ff., 237, 243
- technische	67
Inkrementale Budgetierung	311, 318 ff.
Investitionsausgaben, öffentliche	51 ff., 181 ff., 203 ff., 255, 272
Investitionsprogramm, öffentliches	184 f.
Kalkulatorische Kosten	188 f.
Konsolidierungsbedarf öffentlicher Haushalte	36 ff., 44 ff.
Konsumentenrente	69 ff.
Kostenbeschränkungsfaktoren	85 ff.
Leistungskonzeption	162 ff.
Logit-Modell	14 ff.
Minimum level	313 f.
Nettokreditaufnahme, öffentliche: siehe Haushaltsdefizit, öffentliches	
Normalverschuldung	46 f., 49 f.

Nutzen-Kosten-Analyse	25, 28, 182, 196, 294 f., 298
Nutzungsindikatoren: siehe Ausbringungsziele	
Öffentliche Unternehmen	143 ff.
Output objectives: siehe Ausbringungsziele	
Pay-as-you-use-Prinzip	43, 51
Performance Budget	27 f., 322
Planning-Programming Budgeting System (PPBS)	27 ff., 167, 293
Planungsintegration	28 ff., 169, 293
Pooling-Modell	213 f.
Präferenzbekundungen, gruppenspezifische Präferenzen	12 1 ff., 34, 36, 157, 168 f., 228,
Prioritätensetzung	2 ff., 26 f., 160 f., 166, 194, 232, 267, 293
Programmbudget	25, 28 f.
Programmverträge	170 f.
Proposition 13	225 f., 233, 236, 283
Rangordnungsverfahren	311, 316 f., 320
Rationalität, selektive	72
Realausgaben, öffentliche	52 ff.
Rechnungshöfe	281, 299
Regulierungsbudget	252
Risikoaversion	13 f., 19
Sachkontrolle	282 f.
Spezifikation, stochastische	212 ff.
Staatsversagen	106, 228 f., 239 f., 269
Staatsverschuldung: siehe Haushaltsdefizit, öffentliches	
Stellenkegel	125 f.
Steuerbelastungsgefühl	14, 19

Steuererhöhungen, heimliche	278 ff.
Steuervergünstigungen: siehe Tax expenditures	
Streikrecht im öffentlichen Dienst	278
Subsidiaritätsprinzip	156 f.
Sunset legislation	248, 250 ff., 297 f., 321
Tax expenditures	248 ff., 255, 267
Träger Reaktionsbereiche	75 f.
Trennungsrechnung	148 ff.
Verfassung, Begriff	264
Verfügungsrechte	87 f.
Vermögenshaushalt	206 ff., 219
Versickerungsthese	219
Verwaltungshaushalt	206 ff., 214, 217 ff.
Verwaltungskontrolle	291
Volksentscheid	268, 283 ff.
Wählersensibilität	118
Wahrnehmungsverzerrung	2, 8, 11, 23
Wertschätzung öffentlicher Ausgaben: siehe Ausgabenwünsche	
Wirkungsziele	34 f., 315
Wirtschaftlichkeit: siehe Effizienz	
Wohnungs- und Städtebau	12 ff.
Zero-base budgeting	309 ff.
Zinsausgaben, öffentliche	46, 50, 54 ff., 58 f., 211
Zuführungen	145 ff.

STAATLICHE ALLOKATIONSPOLITIK IM MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEM

- Band 1 Horst Siebert (Hrsg.): Umweltallokation im Raum. 1982.
- Band 2 Horst Siebert (Hrsg.): Global Environmental Resources. The Ozone Problem. 1982.
- Band 3 Hans-Joachim Schulz: Steuerwirkungen in einem dynamischen Unternehmensmodell. Ein Beitrag zur Dynamisierung der Steuerüberwälzungsanalyse. 1981.
- Band 4 Eberhard Wille (Hrsg.): Beiträge zur gesamtwirtschaftlichen Allokation. Allokationsprobleme im intermediären Bereich zwischen öffentlichem und privatem Wirtschaftssektor. 1983.
- Band 5 Heinz König (Hrsg.): Ausbildung und Arbeitsmarkt. 1983.
- Band 6 Horst Siebert (Hrsg.): Reaktionen auf Energiepreissteigerungen. 1982.
- Band 7 Eberhard Wille (Hrsg.): Konzeptionelle Probleme öffentlicher Planung. 1983.
- Band 8 Ingeborg Kiesewetter-Wrana: Exporterlösinstabilität. Kritische Analyse eines entwicklungspolitischen Problems. 1982.
- Band 9 Ferdinand Dudenhöffer: Mehrheitswahl-Entscheidungen über Umweltnutzungen. Eine Untersuchung von Gleichgewichtszuständen in einem mikroökonomischen Markt- und Abstimmungsmodell. 1983.
- Band 10 Horst Siebert (Hrsg.): Intertemporale Allokation. 1984.
- Band 11 Helmut Meder: Die intertemporale Allokation erschöpfbarer Naturressourcen bei fehlenden Zukunftsmärkten und institutionalisierten Marktsubstituten. 1984.
- Band 12 Ulrich Ring: Öffentliche Planungsziele und staatliche Budgets. Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch nicht-staatliche Entscheidungseinheiten. 1985.
- Band 13 Ehrentraud Graw: Informationseffizienz von Terminkontraktmärkten für Währungen. Eine empirische Untersuchung. 1984.
- Band 14 Rüdiger Pethig (Ed.): Public Goods and Public Allocation Policy. 1985.
- Band 15 Eberhard Wille (Hrsg.): Öffentliche Planung auf Landesebene. Eine Analyse von Planungskonzepten in Deutschland, Österreich und der Schweiz. 1986.
- Band 16 Helga Gebauer: Regionale Umweltnutzungen in der Zeit. Eine intertemporale Zwei-Regionen-Analyse. 1985.
- Band 17 Christine Pfitzer: Integrierte Entwicklungsplanung als Allokationsinstrument auf Landesebene. Eine Analyse der öffentlichen Planung der Länder Hessen, Bayern und Niedersachsen. 1985.
- Band 18 Heinz König (Hrsg.): Kontrolltheoretische Ansätze in makroökonomischen Modellen. 1985.
- Band 19 Theo Kempf: Theorie und Empirie betrieblicher Ausbildungsplatzangebote. 1985.
- Band 20 Eberhard Wille (Hrsg.): Konkrete Probleme öffentlicher Planung. Grundlegende Aspekte der Zielbildung, Effizienz und Kontrolle. 1986.
- Band 21 Eberhard Wille (Hrsg.): Informations- und Planungsprobleme in öffentlichen Aufgabenbereichen. Aspekte der Zielbildung und Outputmessung unter besonderer Berücksichtigung des Gesundheitswesens. 1986.
- Band 22 Bernd Gutting: Der Einfluß der Besteuerung auf die Entwicklung der Wohnungs- und Baulandmärkte. Eine intertemporale Analyse der bundesdeutschen Steuergesetze. 1986.