

FINANZWISSENSCHAFTLICHES FORSCHUNGSIKITUT
AN DER UNIVERSITÄT ZU KÖLN

Sonderveröffentlichung Nr. 13

Klaus-Dieter Kibat
unter Leitung von
Karl-Heinrich Hansmeyer

Verringerung öffentlicher Budgetdefizite
durch Umorganisation der Aufgabenerfüllung

— dargestellt am Beispiel des Landeshaushalts
Nordrhein-Westfalen —

SONDERVERÖFFENTLICHUNG NR. 13

Klaus-Dieter Kibat
unter Leitung von
Karl-Heinrich Hansmeyer

VERRINGERUNG ÖFFENTLICHER BUDGETDEFIZITE
DURCH UMORGANISATION DER AUFGABENERFÜLLUNG
- dargestellt am Beispiel
des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen -

Das Forschungsprojekt wurde vom
Minister für Wissenschaft und Forschung
des Landes Nordrhein-Westfalen
finanziell gefördert.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Köln 1986

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Direktoren: Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer
(geschäftsführend), Prof. Dr. Klaus Mackscheidt

Rechtsträger des Finanzwissenschaftlichen Forschungs-
instituts an der Universität zu Köln ist die
Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen
Forschung e.V., Köln.

Vorstand: Bodo Liebe, Köln, (Vorsitzender);
Johann Wilhelm Gaddum, Mainz; Dr. Alfred Herrhausen,
Frankfurt am Main; Dr. Werner Lamby, Bonn;
Dr. Siegfried Mann, Köln; Dr. Jens Odewald, Köln;
Dr. Franz Schoser, Bonn; Hermann-Josef Strenger,
Leverkusen; Dr. Paul-Robert Wagner, Köln;
Dr. Bruno Weinberger, Köln.

Beirat: Prof. Dr. Eva Bössmann, Köln;
Dr. Klaus Dintelmann, Köln; Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer,
Köln; Fritz Hermanns, Köln; Dr. Richard R. Klein, Duisburg;
Prof. Dr. Klaus Mackscheidt, Köln; Dr. Wolfgang Munde,
Frankfurt am Main; Dr. Hans-Ludwig Oberbeckmann, Bonn;
Johannes Puhl, Köln; Prof. Dr. Dres. h.c. Günter Schmolders,
München; Prof. Dr. Michael Staak, Köln; Prof. Dr. Horst Vogel,
Bonn; Dr. Wolfgang Wagner, Köln; Dr. Benno Weimann,
Gelsenkirchen.

Vorwort

Die finanzpolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland wird seit einigen Jahren von dem Problem beherrscht, wie die öffentlichen Budgetdefizite verringert und die Staatsfinanzen konsolidiert werden sollen. In diesem Zusammenhang sind unterschiedliche Strategien empfohlen worden - kein Wunder, da schon die Bewertung einer hohen Staatsverschuldung je nach theoretischem und politischem Ausgangspunkt unterschiedlich ausfällt. Einen guten Überblick über die Gesamtproblematik der hohen Netto-Neuverschuldung des Staates bietet das 1984 vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen vorgelegte Gutachten, an dem ich als Beiratsmitglied mitgewirkt habe.

So aktuell die Konsolidierungsüberlegungen gegenwärtig auch sind, neu sind sie keineswegs. Dies gilt auch für die Forderung, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben umzuorganisieren und effizienter zu gestalten, um so neue Handlungsspielräume zu gewinnen. Bereits in den 'Reformjahren' der sozial-liberalen Koalition haben solche Überlegungen eine wichtige Rolle gespielt, wenngleich unter etwas anderen Gesichtspunkten. So hatte das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut Mitte der siebziger Jahre Gelegenheit, für das Bundeskanzleramt ein (allerdings unveröffentlicht gebliebenes) Gutachten zu diesem Problem zu erarbeiten. Auch meine Beiträge zu den Chancen und Hemmnissen des Subventionsabbaus - zuletzt mein Vortrag auf der Speyerer Tagung "Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte" - standen stets im Zusammenhang mit der Konsolidierungsdiskussion.

Die von Herrn Kibat unter meiner Leitung angefertigte Studie konnte daher auf zahlreichen Vorarbeiten aufbauen. Sie führt jedoch die bisherigen Überlegungen insofern weiter, als sie sich mit den Budgetverhältnissen und -restriktionen des Landes Nordrhein-Westfalen auseinandersetzt und so die Chancen für die Umsetzung der zumeist abstrakten Vorschläge zum Abbau von Budgetdefiziten am konkreten Fall testet.

Köln, April 1986

Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	Seite
I. Vorbemerkungen zum Untersuchungskonzept	4
1. Der Problemhintergrund	4
2. Abgrenzung des Untersuchungsansatzes	7
3. Der Untersuchungsaufbau	10
II. Zur Problematik öffentlicher Verschuldung	12
1. Die Verschuldungsentwicklung der öffentlichen Haushalte und ihre Gründe	12
2. Die Verschuldungsentwicklung Nordrhein-Westfalens im Ländervergleich	16
3. Auswirkungen hoher öffentlicher Verschuldung	27
3.1. Haushaltspolitische Wirkungen	28
3.2. Konjunkturpolitische Wirkungen	31
3.3. Geldpolitische Wirkungen	32
3.4. Wirkungen auf das Wachstum	33
3.5. Verteilungswirkungen	33
3.6. Wirkungen auf die Einstellung zum Staat	34
3.7. Finanzverfassungsrechtliche Wirkungen	35
3.8. Schlußfolgerungen	36
III. Wege und Probleme einer Konsolidierung	37
1. Zur Quantifizierung des Konsolidierungsbedarfs eines Landes	37
1.1. Die gesamtwirtschaftliche Betrachtung als Ausgangspunkt	37
1.2. Der Einzelhaushalt als Bestimmungsgröße	41
1.3. Der Vergleich der Länderhaushalte als Maßstab	43
1.4. Schlußfolgerungen	45
2. Strategien zur Verringerung des Defizits	46
3. Überlegungen zur Implementation eines Defizit- abbaus	49
4. Bereits erfolgte Konsolidierungsmaßnahmen	54

	Seite
IV. Möglichkeiten und Grenzen einer Umorganisation der Aufgabenerfüllung	56
1. Umorganisation der Aufgabenerfüllung - ein Lösungsansatz ohne Zielverzicht	56
2. Raster der Modelle einer Umorganisation	58
3. Rechtliche, technische und politisch-administrative Grenzen einer Umorganisation	61
3.1. Probleme einer Parafiskalisierung bzw. Intermediarisierung	63
3.2. Probleme einer formalen Privatisierung	64
3.3. Probleme einer materiellen Privatisierung	67
3.4. Probleme bei Abbau und Umstrukturierung von Subventionen	69
3.5. Probleme der Aufgabenverlagerung auf andere Ebenen	71
V. Thesen und Beispiele zur Umorganisation der Erfüllung von Landesaufgaben	73
1. Interne Umorganisation	73
1.1. Interne Rationalisierung	73
1.1.1. Rationalisierung im Verwaltungsvollzug	73
1.1.2. Rationalisierung durch Änderung bürokratischer Strukturen	76
1.1.3. Rationalisierung durch Entbürokratisierung	77
1.1.4. Rationalisierung durch Änderung des Budgetierungsprozesses	79
1.2. Instrumentensubstitution	81
1.2.1. Isolierter Ausgabenabbau	81
1.2.1.1. Versorgungsstandard im Infrastrukturbereich	82
1.2.1.2. Ausstattung mit Beschäftigten	86
1.2.1.3. Demographische Perspektive	93
1.2.1.4. Abbau von Subventionen ohne Organisationsalternativen?	96

	Seite
1.2.1.5. Auswirkungen auf den Landes- etat	99
1.2.2. Variationen beim Instrumentenset des Subventionsbereichs	100
1.2.2.1. Umorganisation innerhalb des Subventionsinstrumentariums	101
1.2.2.2. Änderung von Rahmenbedin- gungen	103
1.2.2.3. Substitution von Subven- tionen durch Normen oder Androhung von Belastungen	104
1.2.3. Stärkere Betonung des Äquivalenz- prinzips	108
2. Externalisierung von Leistungen und Aufgaben	110
2.1. Materielle Privatisierung im Güterbereich	110
2.1.1. Der Staat als Nachfrager von Gütern	113
2.1.2. Rückzug des Staates als Anbieter von Gütern	114
2.1.3. Spielräume für Privatisierungen beim Land?	117
2.2. Parafiskalisierung	118
2.3. Aufgabenübertragung auf andere Gebiets- körperschaften	121
VI. Schlußbemerkungen	125
Literaturverzeichnis	127

I. Vorbemerkungen zum Untersuchungskonzept

1. Der Problemhintergrund

Die aktuelle finanzpolitische Situation in der Bundesrepublik Deutschland wird trotz bereits erzielter begrenzter Konsolidierungserfolge - insbesondere im Kommunalbereich - nun schon seit Jahren durch die defizitäre Budgetsituation der öffentlichen Haushalte geprägt. Sie ist gepaart mit einem nur mäßigen wirtschaftlichen Wachstum, das weder das Problem der Budgetdefizite wesentlich mildern noch die hohen Arbeitslosenzahlen nennenswert abschmelzen kann. Die finanzpolitische Diskussion hat sich daher zunächst kurzfristig auf Versuche konzentriert, die Budgets durch Ausgabenkürzungen und/oder Einnahmeerhöhungen einem Gleichgewicht näher zu bringen. Zudem wurde mit gleicher Zielsetzung eine Strategie des langen Atems eingeleitet, die langfristig Defizite dadurch zurückführen will, daß die Zuwächse der Ausgaben über viele Jahre hinweg deutlich unter denjenigen des nominalen Bruttosozialprodukts gehalten werden. So postuliert der Finanzplanungsrat schon seit Jahren - mit Erfolg - die Einhaltung mittelfristiger Zuwachsraten der Ausgaben von 3 v.H. p.a. Zur längerfristig angelegten Strategie gehören die Bemühungen um Budgetumstrukturierungen zu Lasten des konsumtiven Teils und zu Gunsten des investiven bzw. Investitionen fördernden Teils. Dies soll unmittelbar zu mehr Wachstum führen und damit mittelbar über entsprechend höhere Steuereinnahmen die Defizite abbauen. Auch dieser Problemlösungsansatz findet sich seit Jahren als Absichtserklärung in den Kommuniqués des Finanzplanungsrats.

Die bisherigen Bemühungen um budgetäre Anpassungen werden zumindest für den Bund und eine Mehrzahl von Ländern in der Tendenz als nicht hinreichend und unausgewogen bewertet. Die Kritik bedient sich dabei unterschiedlicher Ansatzpunkte und Angriffsflächen. Je nach politischem Standort werden mehr oder weniger zwangsläufig die unter dem Druck budgetärer Restriktionen geäußerten Absichten kritisiert, allgemeine Abstriche am staatlichen Leistungsniveau vorzunehmen und Zieleinbußen hinzunehmen. (Stichwort: Abbau des sozialen Netzes). Ebenso zwangsläufig

konzentriert sich Kritik auf einzelne Kürzungs- oder Streichungsentscheidungen; es wird die Wirksamkeit und Angemessenheit derartiger Einzelmaßnahmen bestritten, und gleichzeitig werden andere Einzelvorschläge auf der Ausgaben- und/oder Einnahmenseite unterbreitet.

Darüber hinaus gibt es jedoch eine grundsätzlichere und umfassendere Kritik, die die Rationalität des auf Budgetsanierung gerichteten Entscheidungsprozesses generell in Frage stellt und die Schwächen beim Versuch der "Haushaltskürzung" mit denjenigen identifiziert, die bei der Aufgabenplanung und Haushaltsaufstellung schlechthin bestehen. Der Vorwurf richtet sich vor allem darauf, daß aufgrund des "von unten nach oben" laufenden Ausgabenplanungsprozesses und seiner fehlenden Anbindung an eine übergeordnete Aufgabenplanung stets eine Fehlallokation öffentlicher Mittel vorprogrammiert ist und daß dadurch letztlich auch permanent zu viele Mittel zur Bereitstellung öffentlicher Leistungseinheiten verwendet werden. Wenn aber der Prozeß der Haushaltsplanung diese Unzulänglichkeiten prinzipiell aufweist, dann treten diese Unzulänglichkeiten naturgemäß auch in dem Prozeß auf, der "Haushaltskürzungen" bewirken soll. Die echten Einsparpotentiale können daher weder erkannt noch genutzt werden.

Der Staat muß sowohl auf die Defizite als auch auf die genannte Kritik reagieren. In Zeiten aktueller finanzieller Engpässe werden unrationelle und uneffiziente Haushaltsstrukturen, hinter denen sich ebensolche Aufgaben- und Programmstrukturen verbergen, und unzureichende Planungs- sowie Entscheidungsverfahren zwangsläufig deutlicher und schneller spürbar. Zur Vermeidung von Legitimationskrisen ist daher das Ausschöpfen noch vorhandener "Rationalisierungsreserven" unerlässlich.

Die Strukturanalyse und -überprüfung von Aufgabenerfüllung und Budget ist eine ständige Aufgabe. Sie ist auch dann erforderlich, wenn man von der aktuellen Budgetkrise abstrahiert und auch die einem Planungssystem immanente Notwendigkeit außer acht läßt, Inputs und Outputs ständig zu evaluieren und neueren Erkenntnissen sowie Rahmenbedingungen anzupassen. Der Umfang staatlicher Planung im allgemeinen und des Staatsbudgets im besonderen

weist nämlich permanente Ausdehnungstendenzen auf, die gegenwärtig und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft vom staatlichen Einnahmesystem nicht aufgefangen werden können. Die Realisierung neuer Aufgaben ist mithin davon abhängig, daß im traditionellen Bereich Mittel freigesetzt werden. Unter diesen Aspekten erscheint es erforderlich, die Rationalität des politischen und administrativen Systems und seiner Planung soweit zu verbessern, daß die öffentlichen Programme und Leistungen mit einem möglichst geringen Aufwand, d.h. insbesondere mit einem geringeren als dem bisherigen Aufwand, realisiert werden.

In diesem Sinn dient ein Umbau in der finanzpolitischen Instrumentierung der Aufgaben mit der Zielsetzung eines geringeren Inputs bei gleichem oder gar günstigerem Output nicht nur zur Abdeckung aktueller Budgetdefizite, sondern auch zur Gewinnung neuer politischer Ausgabenspielräume. Schließt man eine grundlegende Änderung der politischen und gesellschaftlichen Strukturen und Rahmenbedingungen aus der Betrachtung aus, so liegt in der "Rationalisierung" der Aufgabenerfüllung in der Regel sogar die einzige Möglichkeit für eine Erweiterung des Handlungsspielraums, da die "Legitimationslücke" des politischen Systems eine den wachsenden Systemanforderungen ständig angepaßte Erhöhung der Steuerlast praktisch ausschließt und auch wesentliche Zielverzicht im Bereich der traditionellen Aufgaben die Unterstützung des Systems gefährden würden. Eine Umorganisation der Aufgabenerfüllung - hier verstanden als Lösungsansatz ohne Zielverzicht - schränkt dagegen das Risiko eines zu großen Unterstützungsverlustes weitgehend ein. Eine solche Umstrukturierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung weist daher über ihre kurz- und mittelfristige Bedeutung zur Abdeckung von Haushaltsdefiziten hinaus auch eine strategische Bedeutung für die Stabilität des Gesamtsystems auf.

Die Umorganisation der Aufgabenerfüllung kann sich dabei auf verschiedenen Ebenen vollziehen; sie kann einerseits auf der Programmebene, bei der Maßnahmengestaltung und der Verfahrens- bzw. Instrumentenauswahl ansetzen, andererseits die Rationalität von Organisation und Personalwesen zu heben versuchen.

2. Abgrenzung des Untersuchungsansatzes

Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, "rationale" im Sinne effizienter oder sinnvoller und zugleich praktikabler Kriterien und Vorschläge zu entwickeln, die es ermöglichen, die öffentliche Aufgaben- und Budgetstruktur mit einem Minimum an Zielverlusten bzw. Versorgungsniveaueinbußen an die wirtschaftlich-finanziellen Restriktionen anzupassen. Um die Bedeutung dieses Handlungs- und Untersuchungsansatzes verständlich zu machen, sei zunächst der Gesamtzusammenhang von öffentlichem Versorgungsbeitrag, öffentlichen Aufgaben und Budgets grob skizziert:

In prinzipiell marktwirtschaftlich organisierten Systemen bleiben Produktion und Verteilung zunächst dem Markt überlassen. Bei bestimmten Gütern bzw. Leistungen führt jedoch die Einhaltung der Spielregeln des Marktmechanismus zu einer gesellschaftlich unerwünschten Versorgung. Daraus lassen sich staatliche Versorgungsaufgaben ableiten. "Um eine angemessene Versorgung sicherzustellen, ist freilich die Zuweisung an die Institution Staat nicht der einzige Weg; vielmehr könnten sich auch außerhalb der 'Marktregeln' in privater Initiative kollektive Interessen organisieren, sei es als Vereine, Verbände oder Stiftungen, um solche Aufgaben zu übernehmen."¹⁾ Zum anderen ist es auch nicht erforderlich, daß der Staat alle übernommenen Aufgaben in eigener Trägerschaft erfüllt und über das Staatsbudget abwickelt. Öffentliche Aufgaben werden also durch politische Entscheidung bzw. Zielsetzung begründet; sie werden durch Programme erfüllt, die in Instrumente, Maßnahmen und Verfahren umgesetzt werden. Es ergibt sich als Resultat einer bestimmten Aufgabenerfüllung auch ein bestimmtes Niveau und eine bestimmte Struktur des öffentlichen Budgets. Wenn aufgrund wirtschaftlich-finanzieller Restriktionen die innerhalb dieser Budgets aufgetretenen Defizite abgebaut werden sollen, so wird man entsprechend an der öffentlichen Aufgabenerfüllung anzusetzen haben.

1) K. Mackscheidt und J. Steinhausen, Finanzpolitik II - Grundfragen versorgungspolitischer Eingriffe. Tübingen-Düsseldorf 1977, S. 5.

Eine Veränderung der Struktur der öffentlichen Aufgabenerfüllung kann das Ergebnis zweier ganz unterschiedlicher Ansatzpunkte sein:

- Zum einen ist es möglich, durch Veränderungen im Zielsystem, d.h. Abstriche am öffentlichen Versorgungsbeitrag, öffentliche Aufgaben und Leistungsbereiche "abzustoßen". Als Reflex derartiger Verschiebungen der Aufgabenstruktur würde sich zwangsläufig auch die Struktur der insgesamt zur Aufgabenerfüllung angewandten Programme, Maßnahmen und Ausgabeninstrumente ändern.
- Zum anderen kann bei Konstanz der Zielvorgaben und des Versorgungsniveaus die Aufgabenstruktur beibehalten und lediglich das zur Erfüllung der Aufgaben eingesetzte Instrumentarium sowie der über diesen Einsatz und Vollzug entscheidende Apparat umorganisiert werden.

Gegenstand der vorgelegten Untersuchung ist grundsätzlich nur der zweite Aspekt. Im folgenden ist zu prüfen, welche Möglichkeiten es gibt, bei annähernder Konstanz der Versorgungsziele die dazu erforderlichen staatlichen Leistungen (Output, nicht Ausgaben) durch eine Veränderung in der Art der Aufgabenerfüllung mit geringeren budgetären Mitteln zu erbringen.

Wenn generell untersucht werden soll, wie staatliche Aktivitäten umorganisiert und umstrukturiert werden können, ohne daß Einbußen an Versorgungszielen in Kauf genommen werden müssen, so umfaßt dieser Ansatz als extreme Konsequenz auch die Möglichkeit, daß Ziele ohne staatliche Aktivität oder zumindest ohne haushaltswirksame Aktivitäten erfüllt werden können.

Das politisch-administrative System kann seine Aufgaben mit Maßnahmen aus verschiedenen nach Instrumenten definierten Politikbereichen erfüllen: mit dem Instrumentarium der Geldpolitik, der Finanz- bzw. Haushaltspolitik und der Politik der direkten Kontrollen, Gebote sowie Verbote. Die Frage nach der Umorganisation der Aufgabenerfüllung schließt daher grundsätzlich die Frage nach Alternativen im Bereich des gesamten Instrumentenspektrums ein; sie impliziert mit anderen Worten die Überprüfung auch des gesamten nicht haushaltspolitischen Instrumentariums. Hier ist die

Untersuchung insoweit eingegrenzt, als Gegenstand lediglich derjenige Teil der Aufgabenerfüllung ist, der sich im Haushaltsplan niederschlägt; untersucht werden nur Alternativen zu den gegenwärtig eingesetzten Instrumenten der Haushaltspolitik. Die anderen Instrumentarien werden allenfalls insoweit einbezogen, als sie Alternativen zur finanzpolitischen Aufgabenerfüllung darstellen können.

Die Struktur der finanz- bzw. haushaltspolitischen Aufgabenerfüllung weist Instrumenteneinsätze aus dem Bereich der Ausgaben- und der Einnahmenpolitik auf; steuerpolitische Maßnahmen dienen ebenso zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben wie Ausgaben für den Straßenbau. Die Arbeiten sollen jedoch primär an den ausgabenpolitischen Instrumenten ansetzen, d.h. von Ausgabeansätzen im öffentlichen Haushalt ausgehen. Die Einnahmenseite des Haushalts wird nur insoweit in die Überlegungen einbezogen, als erstens die Einnahmen bei der derzeitigen Art der Aufgabenerfüllung sachlich mit dem Ausgabeninstrumentarium zusammenhängen (z.B. Darlehensrückflüsse und Zinseinnahmen im Zusammenhang mit der öffentlichen Darlehensgewährung; Gebühreneinnahmen im Zusammenhang mit speziellen öffentlichen Leistungen und den damit verbundenen Ausgaben) und zweitens einnahmenpolitische Instrumente als günstigere Alternativen zum gegenwärtigen ausgabenpolitischen Instrumentarium in Betracht gezogen werden können. Für den so eingegrenzten Untersuchungsansatz ist gedanklich zunächst von der aktuellen Haushaltsproblematik zu abstrahieren und allgemeintheoretisch ein Raster von Möglichkeiten der Umorganisation im Ausgabenbereich zu entwickeln, um ein Instrument für eine systematische Prüfung von Haushalten in die Hand zu bekommen.

Die Systematisierung der Möglichkeiten ist dann am Beispiel des Landeshaushalts von Nordrhein-Westfalen zu konkretisieren. Dabei entsteht zwangsläufig ein Spannungsfeld zwischen theoretischen Konzepten einerseits und politisch-pragmatischen Ansätzen andererseits. Dies gilt um so mehr, als das Untersuchungskonzept nicht eine vertiefte Analyse weniger - wie auch immer ausgewählter -, umorganisationswürdiger Aufgaben vorsieht. Nur eine solche Analyse könnte zu fundierten Änderungsvorschlägen kommen. Die Unter-



suchung ist nicht in die Tiefe, sondern in die Breite angelegt und will in einer Art "tour d'horizon" das gesamte Spektrum von Möglichkeiten aufzeigen und an Beispielen illustrieren, die im wesentlichen durch die Auswertung vielfältiger Analysen und Berichte, z.B. des Landesrechnungshofs, gewonnen wurden. Sie erhebt damit weder den Anspruch, alle Möglichkeiten der Umorganisation im Landeshaushalt aufgespürt zu haben, noch die Beispiele auf alle Änderungsrestriktionen und -implikationen abklopfen zu können. Mit Mut zum Stich ins Wespennetz können nur entsprechend aufgefallene Aufgaben etikettiert und der vertieften Analyse empfohlen werden.

Um es noch einmal zu präzisieren: Die Untersuchung deckt nicht die Gesamtproblematik der gegenwärtigen budgetären Restriktionen ab. Zur weiteren Konsolidierung des Landesbudgets mögen Entscheidungen erforderlich werden, die Leistungen des Landes insgesamt einzuschränken und Abstriche an bisherigen Versorgungszielen hinzunehmen. Zu derartigen "Zwängen" kann die Arbeit - ihrem Ansatz entsprechend - weder durch die Aufstellung von Prioritäts- oder Posterioritätslisten noch durch die Entwicklung konjunktur- oder wachstumspolitischer Strategien für den Haushalt einen Lösungsbeitrag liefern. Sie zielt ausschließlich auf die Überprüfung der Frage ab, ob bei einem vorgegebenen Ziel-, Versorgungs- und Leistungsniveau effizientere, d.h. hier ausgabensparende Alternativen der Aufgabenerfüllung - also "Rationalisierungsreserven" aufgespürt werden können.

3. Der Untersuchungsaufbau

Um die Dimension des Problems für den weiteren Gang der Untersuchung aufzuzeigen, wird in einem ersten Schritt die Entwicklung der Budgetdefizite und der Verschuldung in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Ländern und dem Bund skizziert und den Ursachen wie den Auswirkungen nachgegangen.

Im zweiten Schritt werden Konsolidierung, das Ausmaß des Konsolidierungsbedarfs sowie Konsolidierungsstrategien generell thematisiert und so der skizzierte Untersuchungsansatz der Um-

organisation von Budgets ohne Zielverzichte in den Gesamtzusammenhang gestellt. Hier ist auch der Aspekt anzubinden, daß die Konsolidierungsdiskussion nicht am Anfang steht. Zum einen gab es bereits Mitte der siebziger Jahre entsprechende Bemühungen und Maßnahmen, zum anderen wurden in den letzten Jahren neben der insgesamt restriktiven Ausgabenpolitik in allen Haushalten zahlreiche diskretionäre Konsolidierungsmaßnahmen durchgeführt. Die Arbeit muß der Tatsache Rechnung tragen, nicht eine tabula rasa, sondern eine fortgeschrittene Diskussion vorzufinden.

Anschließend wird ein theoretisches Raster zu den Möglichkeiten und Grenzen der Umorganisation entwickelt, das dann in Thesenform vertieft und vor allem am Beispiel des Landeshaushalts von Nordrhein-Westfalen empirisch aufgefüllt wird.

Die Beispiele zu den Thesen sind im wesentlichen aus dem Studium einschlägiger Berichte und Analysen gewonnen und nicht Ergebnis einer systematischen Überprüfung des Landeshaushalts. Sie reflektieren weitgehend Vorgedachtes, dessen Auffindung von Zufälligkeiten nicht frei ist. Es ginge weit über die Möglichkeiten der Untersuchung hinaus, Haushaltsstelle für Haushaltsstelle mit dem Thesenraster als "Prüfanweisung" auf Umorganisationsmöglichkeiten abzuklopfen.

Insoweit mußte der Anspruch gegenüber der ersten Projektskizze zum Thema zurückgenommen werden, weil sich bei der Bearbeitung schnell ergab, daß eine systematische umfassende Analyse einen so hohen Informationsstand hinsichtlich der Programme und Strukturen des Landeshaushalts sowohl in der Breite wie in der Tiefe voraussetzt, wie er in dieser Untersuchung mit den dafür zur Verfügung stehenden Mitteln nicht annähernd zu erreichen war. Der ursprünglich zu ehrgeizige Anspruch wäre nur mit Dutzenden intensiver Einzelfallstudien einzulösen.

II. Zur Problematik öffentlicher Verschuldung

1. Die Verschuldungsentwicklung der öffentlichen Haushalte und ihre Gründe

Die Nettokreditaufnahme spielte bis zur Mitte der sechziger Jahre bei Bund und Ländern eine geringe Rolle.¹⁾ Eine Änderung trat erstmals anlässlich der Kreditfinanzierung der Ausgabenprogramme auf, die zur Bekämpfung des Konjunkturerinbruchs 1966/67 aufgelegt wurden. Gemäß dem Leitbild antizyklischer Finanzpolitik wurde anschließend die Nettokreditaufnahme wieder abgesenkt, ja sogar geringfügige Schuldentilgung erreicht (vgl. Tab. 1, S. 13).

Mit Beginn der siebziger Jahre hat sich die Schuldenaufnahme zu einem immer wichtigeren Finanzierungsinstrument entwickelt. Sie stellte nicht mehr ein Mittel für konjunkturelle Ausnahmesituationen dar, sondern wurde fast zu einer "ordentlichen" Einnahmequelle mit bis Anfang der achtziger Jahre steigender Tendenz. In den Jahren von 1970 bis 1984 stieg die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden von 88,3 Mrd. DM auf 681,1 Mrd. DM, d.h. um 671 v.H.

Diese Entwicklung ist allerdings nicht kontinuierlich, sondern in Schüben verlaufen (vgl. Tab. 1 und 2, S. 13). 1970-1973 wurden trotz Hochkonjunktur neue Schulden gemacht, um die Reformpolitik der sozial-liberalen Regierung realisieren zu können. Die Kreditfinanzierungsquote erreichte allerdings in der Spitze "nur" 3,6 v.H. beim Bund und 5,5 v.H. bei den Ländern.

Die Nettokreditaufnahme von Bund und Ländern stieg dann von 1973 auf 1974 und noch stärker von 1974 auf 1975 sprunghaft an, beim Bund innerhalb der zwei Jahre von 2,7 Mrd. DM auf 29,9 Mrd. DM, bei den Ländern von 2,6 Mrd. DM auf 17,0 Mrd. DM. Ursächlich war

1) Zur folgenden Darstellung vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, Schriftenreihe des BMF, Heft 34, Bonn 1984, S. 3 ff. sowie die Finanzberichte des Bundesministeriums der Finanzen und die Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Tabelle 1: Nettokreditaufnahme der öffentlichen Haushalte 1965-1984 ¹⁾

Jahr	Öffentl. Gesamthalt 2)	Bund	Länder	Gemeinden	Anteil an den Gesamtausgaben (Kreditfinanzierungsquote)			
					Öffentl. Gesamthalt ²	Bund	Länder	Gemeinden
					Mrd. DM		v.H.	
1965	6,9	0,1	2,7	4,3	5,0	0,2	4,9	11,1
1966	5,8	0,2	2,6	3,3	4,0	0,3	4,5	8,1
1967	13,0	6,6	3,9	2,5	8,4	8,9	6,5	6,1
1968	10,7	5,8	2,3	2,4	6,7	7,6	3,6	5,6
1969	2,5	0,0	0,3	2,7	1,4	0,0	-	5,6
1970	6,5	1,1	2,2	3,5	3,3	1,3	2,8	6,1
1971	13,9	1,4	4,9	7,7	6,2	1,5	5,5	11,5
1972	15,4	4,0	3,6	8,0	6,1	3,6	3,5	10,7
1973	11,4	2,7	2,6	7,0	4,1	2,2	2,2	8,3
1974	22,5	9,5	7,7	5,7	7,1	7,1	5,8	5,9
1975	53,6	29,9	17,0	6,8	14,9	18,8	11,6	6,7
1976	46,7	25,8	15,9	5,0	12,4	15,6	10,3	4,8
1977	31,7	21,8	8,4	2,6	8,0	12,7	5,2	2,4
1978	30,6	26,1	12,5	3,0	9,4	13,8	7,1	2,5
1979	43,4	25,7	13,3	3,9	9,3	12,6	7,0	3,0
1980	53,8	27,1	21,2	4,3	10,6	12,6	10,1	3,0
1981	69,6	37,4	24,6	6,1	12,8	16,0	11,3	4,0
1982	68,6	37,2	24,0	6,8	12,2	15,2	10,7	4,5
1983	56,2	31,5	21,6	2,7	9,9	12,8	9,4	1,8
1984	49,8	28,3	19,4	1,3	8,6	11,2	8,3	0,8

1) Minus (-) = Nettotilgung / 2) Bund, Länder, Gemeinden, ERP, LAF

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, Schriftenreihe des BMF, Heft 34, Bonn 1984, S. 5; Zahlen für 1984 nach Angaben des BMF.

Tabelle 2: Der Schuldenstand von Bund, Ländern und Gemeinden (GV) 1970-1984 ¹⁾ (Schulden aus Kreditmarktmitteln) ²⁾
- in Mio. DM

Gebietskörperschaft	Schuldenstand am 31.12.											Zunahme 1970/84 in v.H.
	1970	1972	1974	1975	1976	1978	1980	1981	1982	1983	1984	
Bund	34.067	41.255	56.781	94.625	113.095	164.208	218.715 ⁴⁾	257.927	297.554	330.314	354.272	904
Länder	19.642	29.423	40.042	59.397	75.020	95.634	130.114	156.769	181.697	204.728	224.194	1.041
Gemeinden ³⁾	34.591	48.841	60.668	67.741	73.096	78.928	86.874	92.567	98.980	101.503	102.638	197
Länder und Gemeinden	54.233	78.264	100.710	127.138	148.116	174.563	216.988	249.336	280.677	306.231	326.832	503
Bund, Länder u. Gemeinden	88.300	119.519	157.491	221.763	261.211	338.771	435.703	507.263	578.231	636.545	681.104	671

- 1) Nach Finanzstatistik Fachserie L Reihe 3 I bzw. ab 1976 Fachserie 14 Reihe 5 Schulden der öffentlichen Haushalte, 1983 nach Vierteljahresstatistik (Muster SFK 4), Schuldenstände 1973 und früher der ab 1974 geltenden Systematik angeglichen.
- 2) Einschl. Schulden bei Sozialversicherungen (Bundesanstalt für Arbeit, Sozialversicherungsträger, öffentliche Zusatzversorgungseinrichtungen); ohne Schulden, für die lediglich der Schuldendienst übernommen wird.
- 3) Ohne Schulden der Eigenbetriebe wie folgt: 1973 gemäß Schuldenstatistik 1974, 1970 bis 1972 abzüglich der an Eigenbetriebe weitergeleiteten Darlehen (= annäherungsweise Umrechnung); einschl. Schulden der kommunalen Krankenhäuser.
- 4) Einschl. der ab 1.1.1980 mitübernommenen LAF-Schulden.

Quelle: Die finanzwirtschaftliche Entwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden seit 1970, Tab. 5a, in: BMF-Dokumentation 2/85; Zahlen für 1984 nach Angaben des BMF.

das Umkippen von der Hochkonjunktur in die scharfe Rezession der Jahre 1974/75, das zu enormen Einnahmeausfällen führte, verschärft durch Steuersenkungen zu Beginn des Jahres 1975. Gleichzeitig stieg bei zunehmender Arbeitslosigkeit der Zuschußbedarf der Bundesanstalt für Arbeit, und eine Reihe von Ausgabenprogrammen zur Bekämpfung der Rezession erforderte zusätzlichen Finanzierungsbedarf. Die Folge waren Budgetdefizite bei Bund und Ländern, die im wesentlichen über Kredite abgedeckt wurden und deren Dimension alle Erfahrungen sprengte. So hat der Bund 1975 18,8 v.H. seiner Ausgaben durch Kreditaufnahme finanziert. Diese Defizite wurden mittelfristig als nicht hinnehmbar eingestuft. Es entwickelte sich eine erste Konsolidierungsdiskussion, die zu zahlreichen Konsolidierungsmaßnahmen in den Haushalten führte.¹⁾

Diese Maßnahmen brachten nicht den erhofften Erfolg. Die Nettokreditaufnahme sank 1976/77 bei verbesserter Konjunktur und damit höheren Steuereinnahmen zwar wieder ab, allerdings wegen der unveränderten Ausgabendynamik bei weitem nicht auf das vorherige Niveau. Der Aufschwung geriet 1977 bereits wieder ins Stocken, was die Bundesregierung zu einem Kurswechsel veranlaßte. Der Haushalt 1978 stand unter der Zielsetzung, durch Steuererleichterungen die Massenkaufkraft und die private Investitionstätigkeit zu stärken sowie durch eine expansiv ausgerichtete Ausgabenpolitik - insbesondere im investiven Bereich (Zukunftsinvestitionsprogramm) - zur Belebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beizutragen. Länder und Gemeinden schlossen sich dem Kurs des Bundes an.

Die Folge waren bis 1981 ständig steigende Defizite, die im wesentlichen durch Neuverschuldung abgedeckt werden mußten. Trotz der seit 1981 eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen ging die Nettokreditaufnahme - mit Ausnahme der Gemeindeebene - nur geringfügig zurück, da im Zuge der Rezession die Steuereinnahmen sich nicht wie erwartet entwickelten und die zunehmende Arbeits-

1) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 103 vom 16.8.1975.

losigkeit Ausgabenerhöhungen bedingte. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, daß die Abführung von Bundesbankgewinnen in Höhe von rd. 2,2 Mrd. DM 1981, 10,5 Mrd. DM 1982, 11,0 Mrd. DM 1983 und 11,4 Mrd. DM 1984 den Kreditbedarf des Bundes entsprechend verringerte. Ohne diese Sondereinnahmen hätte die Nettokreditaufnahme 1982 sogar ceteris paribus rd. 48 Mrd. DM und damit eine Kreditfinanzierungsquote von fast 20 v.H. erreicht!

Eine Erklärung der Verschuldungsentwicklung und damit auch das Aufzeigen von Ansatzpunkten für Rückführungen wäre leichter, gäbe es eine unmittelbare Verknüpfung zwischen Verschuldung und Ver-
ausgabung der aufgenommenen Mittel. Dies ist jedoch nach dem Prinzip der Gesamtdeckung nicht der Fall. Gleichwohl sind Tendenzaussagen möglich. Aus der Nachzeichnung der Entwicklung wurde bereits erkennbar, daß konjunkturelle Einflüsse hervortreten. Seit 1973 wurde eine Vielzahl konjunkturpolitisch motivierter Ausgaben- und Steuerprogramme aufgelegt, die zur Aufblähung der Kreditaufnahme führten, ohne daß in Phasen der konjunkturellen Belebung eine symmetrische Rückführung erfolgt wäre. Ursächlich dafür war zum einen, daß die Belebungsphasen insbesondere mit Blick auf den Arbeitsmarkt nur schwach ausgeprägt waren, es also keine Symmetrie der konjunkturellen Entwicklung gab.

Zum anderen bedingten nichtkonjunkturelle Einflüsse auf die Verschuldung einen hohen Defizitsockel. Die Reformpolitik der siebziger Jahre sollte gemäß Finanzplanung bei unveränderter Steuerbelastung wesentlich über Kredite finanziert werden. So stieg im Finanzplan des Bundes für 1970-1974 die Nettokreditaufnahme ohne konjunkturpolitisches Erfordernis bis auf 9,4 Mrd. DM an. Die für die Reformpolitik notwendige Ausweitung des Staatskorridors wurde wegen Erwartung von Steuerwiderständen kreditär angestrebt. Gerechtfertigt wurde dies mit dem Hinweis, der Staat finanziere so zukunftswirksame Ausgaben, an deren Last zukünftige Generationen gerechterweise über der Zahlung von Zinsen und Tilgungen zu beteiligen seien. Dieser Marsch in die Verschuldung begegnete verhältnismäßig wenig Widerstand - vom spektakulären Rücktritt des damaligen Finanzministers Alex Möller abgesehen -, da ihr der Boden durch vielfältige politisch-psychologische Strömungen gegen Ende der sechziger Jahre bereitet wurde. Sie lassen sich

mit der These der Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen umreißen, die sicherlich für etliche Bereiche zutrifft. Die These wurde schlagwortartig in die Galbraithsche Formel "armer Staat - reicher Bürger" verdichtet.

2. Die Verschuldungsentwicklung Nordrhein-Westfalens im Ländervergleich

Bislang wurde die Entwicklung der Schuldaufnahme für die Ländergesamtheit skizziert. Sie ist das Ergebnis einer Durchschnittsbildung, die einzelnen Länder entfernen sich z.T. erheblich von diesem Durchschnitt, wie an den in Tab. 3 ausgewiesenen Kreditfinanzierungsquoten der Länder offensichtlich wird. So betrug diese Quote z.B. im Jahr 1983 bei den Flächenländern im Maximum (Saarland) 24,7 v.H., im Minimum (Baden-Württemberg) nur 5,5 v.H.¹⁾ Tab. 3 ist zu entnehmen, daß es im Zeitablauf vielfältige Positionsänderungen zwischen den Ländern hinsichtlich ihrer Kreditfinanzierungsquoten gegeben hat. Es ist aber nicht so, daß sich die Schwankungen um den Durchschnitt für die Länder im Zeitablauf ausgeglichen hätten, so daß die aktuelle Verschuldung der Länder sehr unterschiedlich ist. Bezieht man sie wie üblich zur Relativierung auf die Einwohnerzahl, so ist aus Tab. 4 ablesbar, daß bis Ende 1983 das höchstverschuldete Land (Saarland) pro Einwohner dreifach so hoch verschuldet ist wie das Land mit der geringsten Verschuldung (Bayern).

Eine isolierte Betrachtung der Länderebene ist bei der Verschuldung allerdings nicht problemgerecht. Ein Land und seine Gemeinden müssen finanzwirtschaftlich zu Vergleichszwecken zusammengefaßt werden, da ein Land bei von ihm festgelegter Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden über die Höhe des kommunalen Finanzausgleichs seine Gemeinden finanziell besser oder schlechter stellen und damit deren Kreditbedürfnis ebenso beeinflussen kann wie korrespondierend gegenläufig seine eigene Kreditauf-

1) Die Stadtstaaten bleiben hier wie in den folgenden Vergleichen wegen Unvergleichbarkeit infolge ihrer Doppelfunktion ausgeklammert.

Tabelle 3: Entwicklung der Nettokreditaufnahme der Länder ¹⁾

Länder ²⁾	1970	1972	1974	1975	1976	1978	1980	1981	1982	1983	1984
	a) in Mio. DM										
Schleswig-Holstein	207	495	439	993	1.021	503	929	1.188	1.186	1.296	1.014
Niedersachsen	325	369	1.319	2.106	2.102	1.617	2.392	2.367	2.417	2.269	2.100
Nordrhein-Westfalen	- 54	178	1.608	4.417	2.909	4.503 ⁴⁾	8.069	10.122	8.925	7.629	6.947
Hessen	472	534	1.018	1.510	2.478	854	1.335	1.498	1.725	1.390	1.463
Rheinland-Pfalz	220	397	488	946	1.209	625	1.195	1.433	1.407	1.364	1.083
Baden-Württemberg	146	- 46	824	2.345	1.683	1.853	2.893	2.899	2.188	1.737	1.622
Bayern	36	209	393	2.119	1.965	1.217	2.043	2.711	2.634	2.205	1.268
Saarland	35	107	194	377	331	241	487	535	1.008	995	804
Hamburg	350	614	585	757	721	139	490	449	1.203	1.366	2.006
Bremen	98	274	462	690	695	595	824	840	812	877	779
Berlin	160	335	384	704	674	280	500	540	525	514	303
zusammen	1.994	3.463	7.713	16.964	15.787	12.426	21.156	24.581	24.033	21.642	19.388
	b) Kreditfinanzierungsquoten in v.H. ⁵⁾										
Schleswig-Holstein	6,7	12,3	8,3	16,9	16,7	7,5	11,6	14,6	14,1	14,6	11,4
Niedersachsen	4,1	3,5	8,9	13,2	12,5	8,3	10,5	10,2	10,0	9,3	8,4
Nordrhein-Westfalen	-	0,7	5,0	12,6	8,0	10,4	15,5	18,7	16,2	14,1	12,5
Hessen	6,6	6,0	8,7	12,0	18,0	5,8	7,9	8,9	9,9	7,9	7,9
Rheinland-Pfalz	5,0	6,6	6,4	11,4	14,0	6,5	10,8	12,3	11,8	11,2	8,7
Baden-Württemberg	1,3	-	4,4	11,6	7,8	7,2	9,5	9,6	7,1	5,5	4,9
Bayern	0,3	1,4	2,0	9,5	8,4	4,5	6,4	8,2	7,7	6,3	3,6
Saarland	2,7	6,3	8,5	14,8	12,7	8,1	13,8	15,2	25,6	24,7	19,7
Hamburg	7,0	9,9	7,5	9,0	8,3	1,4	5,0	4,2	10,7	11,7	16,9
Bremen	6,2	12,8	15,9	21,1	20,5	15,5	17,9	18,1	17,2	18,2	15,9
Berlin	2,4	3,8	3,8	5,5	4,9	2,0	3,0	3,1	2,9	2,8	1,6
zusammen	2,6	3,5	5,8	11,7	10,3	7,1	10,3	11,7	11,0	9,8	8,6

- 1) Minus (-) = Nettotilgung
- 2) Nach Haushaltsrechnungen/Vierteljahresstatistik (gegenüber der Jahresrechnungsstatistik ergeben sich geringfügige Abweichungen)
- 3) Jahresrechnungsstatistik; ohne Schuldenaufnahmen für Eigenbetriebe, bis 1973 ohne an Eigenbetriebe weitergeleitete Darlehen (= annäherungsweise Angleichung an die ab 1974 geltende Methodik)
- 4) Ab 1978 einschl. Schuldenaufnahmen für die WFA (= 1,2 Mrd. DM)
- 5) Nettokreditaufnahme in v.H. der Ausgaben

Quelle: Die finanzwirtschaftliche Entwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden seit 1970, Tab. 4, in: BMF-Dokumentation 2/85; Zahlen für 1984 nach Angaben des BMF.

Tabelle 4: Die Schulden der Länder und Gemeinden (GV) aus Kreditmarktmitteln ¹⁾ 1970-1984 nach Ländern ²⁾
- Schuldenstand am 31. 12. - DM je Einwohner

Länder/Gemeinden		1970	1972	1974	1975	1976	1978	1980	1981	1982	1983	1984
Flächenländer												
Schleswig-Holstein	Land	581	868	1.157	1.553	1.914	2.422	3.012	3.412	3.901	4.336	4.799
	Gemeinden	410	530	670	714	748	774	779	805	841	848	860
	zusammen	992	1.399	1.827	2.265	2.662	3.196	3.791	4.218	4.742	5.204	5.659
Niedersachsen	Land	392	534	730	1.030	1.349	1.809	2.410	2.736	3.074	3.397	3.681
	Gemeinden	652	915	1.122	1.289	1.433	1.551	1.701	1.839	1.978	2.014	1.998
	zusammen	1.044	1.449	1.852	2.320	2.783	3.359	4.111	4.575	5.052	5.411	5.683
Nordrhein-Westfalen	Land	74	167	234	561	693	1.018	1.764	2.435	2.970	3.514	3.970
	Gemeinden	589	855	1.089	1.240	1.376	1.562	1.812	1.928	2.044	2.105	2.160
	zusammen	663	1.022	1.323	1.801	2.069	2.580	3.576	4.363	5.014	5.619	6.130
Hessen	Land	405	642	927	1.210	1.674	1.975	2.289	2.584	2.917	3.168	3.438
	Gemeinden	863	1.142	1.329	1.441	1.536	1.686	1.800	1.947	2.184	2.268	2.328
	zusammen	1.268	1.784	2.256	2.652	3.210	3.661	4.089	4.531	5.101	5.346	5.776
Rheinland-Pfalz	Land	461	680	932	1.220	1.538	1.872	2.365	2.809	3.246	3.631	3.935
	Gemeinden	803	1.115	1.365	1.474	1.531	1.573	1.689	1.796	1.899	1.966	1.990
	zusammen	1.263	1.794	2.297	2.694	3.069	3.445	4.054	4.605	5.145	5.596	5.925
Baden-Württemberg	Land	312	369	493	758	980	1.333	1.855	2.186	2.426	2.660	2.803
	Gemeinden	497	691	866	998	1.070	1.094	1.199	1.312	1.427	1.478	1.490
	zusammen	809	1.060	1.359	1.756	2.050	2.427	3.054	3.498	3.853	4.139	4.293
Bayern	Land	181	260	293	492	679	854	1.168	1.415	1.656	1.861	1.980
	Gemeinden	604	805	964	1.056	1.116	1.154	1.147	1.161	1.206	1.231	1.237
	zusammen	785	1.065	1.257	1.549	1.795	2.007	2.315	2.576	2.862	3.091	3.217
Saarland	Land	796	944	1.193	1.563	1.912	2.332	3.163	3.699	4.630	5.574	6.319
	Gemeinden	571	789	1.012	1.086	1.238	1.500	1.749	1.808	1.915	2.014	2.130
	zusammen	1.367	1.731	2.205	2.650	3.150	3.833	4.912	5.507	6.546	7.586	8.450
Stadtstaaten												
Hamburg		1.201	1.907	2.710	3.641	4.142	4.328	4.829	5.224	6.047	6.966	8.373
Bremen		993	1.607	2.413	3.376	4.398	6.138	8.372	9.610	10.865	12.173	13.614
Berlin		867	1.289	1.759	2.150	2.541	3.013	3.330	3.635	4.015	4.278	4.471
zusammen	Länder	324	477	645	961	1.220	1.560	2.114	2.542	2.948	3.333	3.664
	Gemeinden	617	856	1.054	1.181	1.280	1.384	1.516	1.611	1.723	1.773	1.799
	zusammen	893	1.269	1.623	2.056	2.408	2.847	3.525	4.043	4.554	4.986	5.342
nachrichtlich:												
a) Bund		561	669	915	1.530	1.839	2.678	3.533 ³⁾	4.183 ³⁾	4.827 ³⁾	5.378 ³⁾	5.791 ³⁾
b) Bund, Länder u. Gemeinden (GV)		1.454	1.938	2.538	3.587	4.246	5.526	7.078	8.226	9.381	10.364	11.133

1) Nach Finanzstatistik (Fachserie I Reihe 3 I, bzw. ab 1976 Fachserie 14 Reihe 5 Schulden der öffentlichen Haushalte; einschl. Schulden bei Sozialversicherungen (Bundesanstalt für Arbeit, Sozialversicherungsträger, öffentl. Zusatzversorgungseinrichtungen); ohne Anleihestücke im Bestand der Emittenten; ohne Schulden, für die lediglich der Schuldendienst übernommen wird.
2) Schuldenstände bis 1973 der ab 1984 geltenden Methodik angeglichen. Gemeinden (GV) ohne Schulden der Eigenbetriebe wie folgt: bis 1973 abzüglich der an Eigenbetriebe weitergeleiteten Darlehen (= annäherungsweise Umrechnung); Gemeindegemeinschaften 1973 gemäß Schuldenstatistik 1974; einschl. Schulden kommunaler Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.
3) Einschl. LAF-Schulden
4) Kreditähnliche Rechtsgeschäfte ab 1984 nicht ausgegliedert (1984: Länder 87, Gemeinden (GV) 260 Mio. DM)

Quelle: Die finanzwirtschaftliche Entwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden seit 1970, Tab. 5c, in: BMF-Dokumentation 2/85; Zahlen für 1984 nach Angaben des BMF.

nahme.¹⁾ Tab. 4 zeigt, daß eine jeweilige Zusammenfassung von Land und Gemeinden zu Rangverschiebungen hinsichtlich der Verschuldung führt. So klettert Nordrhein-Westfalen nach den Zahlen für 1983 unter Einbeziehung seiner Gemeinden vom vierten auf den zweiten Platz der Reihe am höchsten verschuldeter Länder.

Im folgenden soll jedoch die Entwicklung Nordrhein-Westfalens allein für das Land nachgezeichnet werden. Diese Einengung rechtfertigt sich nicht nur aus der Themenstellung, sondern auch sachlich insofern, als es um eine Längsschnittanalyse geht, bei der in etwa gleichbleibende Aufgaben- und Ausgabenverteilungen zwischen Land und Gemeinden unterstellt werden können. Dies gilt allerdings ab 1982 nicht mehr in vollem Umfang für Nordrhein-Westfalen, das damals die Verbundquote im allgemeinen Steuerverbund von 28,5 v.H. auf 26,5 v.H. und im Kraftfahrzeugsteuerverbund von 30 v.H. auf 25 v.H. absenkte. 1983 erfolgte eine nochmalige Absenkung im allgemeinen Verbund um 1 v.H., so daß insgesamt die Leistungen des Landes im kommunalen Finanzausgleich von 14,7 Mrd. DM im Jahr 1981 auf 12,6 Mrd. DM im Jahre 1983 absanken. Das Land hat also den kommunalen Finanzausgleich zur Konsolidierung des eigenen Haushalts erheblich gekürzt, ein Weg, den kein anderes Land so massiv beschritten hat.²⁾ Bei allen Problemen der Vergleichbarmachung zwischen den Ländern ist zu berücksichtigen, daß Nordrhein-Westfalen seine Gemeinden bis dahin finanziell deutlich besser ausgestattet hat als andere Länder ihre Gemeinden, so daß die Kürzung tendenziell nur eine Zurücknahme auf den Durchschnitt bedeutet.³⁾ Dies läßt sich auch in

- 1) Zur unterschiedlichen Aufgabenverteilung in den Ländern und der Problematik der Vergleichbarmachung der Leistungen der Länder an die Gemeinden vgl. W. Scheel, Untersuchung der Leistungen der Bundesländer an die Gemeinden (GV) in den Jahren 1970 bis 1977, hrsg. vom Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, 1979.
- 2) Die Verbundquoten und Finanzausgleichsleistungen der Länder sind zusammengefaßt wiedergegeben in: H. Karrenberg und E. Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1985, in: Der Städtetag, Heft 2 (1985), Tabelle 6.
- 3) Vgl. W. Scheel, Untersuchung der Leistungen der Bundesländer, a.a.O.; Die Leistungen der Länder an die Gemeinden (GV) im kommunalen Finanzausgleich, in: BMF-Dokumentation 4/83.

Tab. 4 insofern ablesen, als die Verschuldungszunahme der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 1982 und 1983 trotz der Kürzungen nicht überproportional ausfiel. Die Gemeinden mußten also den Mittelentzug nicht durch erhöhte Kreditaufnahme kompensieren.

Zur Verschuldungsentwicklung des Landes:

1970 hatte Nordrhein-Westfalen mit 74 DM die geringste Pro-Kopf-Verschuldung aller Bundesländer (an zweiter Stelle folgte Bayern mit 181 DM). Auch andere Indikatoren zur Verschuldungssituation 1970 verdeutlichen, daß Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu den anderen Ländern eine günstige Position hatte:

<u>Verschuldung 1970</u>				
absolut	je Einwohner	in v.H. des	in v.H. der	in v.H. der
in Mio. DM	in DM	BIP	Gesamtausgaben	Gesamteinnahmen
<u>Nordrhein-Westfalen</u>				
1.252	74	0,6	6,9	7,0
<u>Flächenländer insgesamt</u>				
14.917	245	2,5	23,3	24,2

Dieses Bild hat sich grundlegend gewandelt, wenn man aktuelle Daten betrachtet:

<u>Verschuldung 1984</u>				
absolut	je Einwohner	in v.H. des	in v.H. der	in v.H. der
in Mio. DM	DM	BIP	Gesamtausgaben	Gesamteinnahmen
<u>Nordrhein-Westfalen</u>				
66.597	3.970	14,2	120,0	173,1
<u>Flächenländer insgesamt</u>				
193.371	3.389	12,3	101,3	110,5

Seit 1970 hat sich der Schuldenstand Nordrhein-Westfalens mehr als verfünffzigfach und ist durchschnittlich jährlich um rd. 33 v.H. gestiegen, bei den Flächenländern insgesamt nur um rd. 20 v.H. Bei der Pro-Kopf-Verschuldung lag er 1970 um über 60 v.H. unter dem Durchschnitt der Flächenländer, 1984 um 17 v.H. darüber.

Tabelle 5: Nettokreditaufnahme Nordrhein-Westfalens im Vergleich mit den Flächenländern (insgesamt) (Mrd. DM)

Jahr	NRW	Flächenländer	Anteil NRW in v.H.
1970	- 0,05	1,4	- 1)
1971	0,37	3,5	10,6
1972	0,18	2,2	8,2
1973	- 0,19	1,6	- 1)
1974	1,6	6,3	25,4
1975	4,4	14,9	29,5
1976	2,9	13,8	21
1977	1,2	7,4	16,2
1978	4,5	11,4	39,1
1979	4,6	12,3	37,4
1980	8,1	19,3	42
1981	10,1	22,8	44,5
1982	8,9	21,5	41,6
1983	7,6	18,9	40,2
1984	6,3	15,5	40,8

Quelle: Eigene Berechnungen nach Tab. 3

Tabelle 6: Kreditfinanzierungsquote Nordrhein-Westfalens im Vergleich mit den Flächenländern (insgesamt)

Jahr	NRW	Flächenländer
1970	-	2,2
1971	1,8	4,8
1972	0,7	2,7
1973	-	1,6
1974	5,0	5,7
1975	12,6	12,3
1976	8,0	10,6
1977	3,3	5,6
1978	10,4	7,8
1979	10,0	7,7
1980	15,5	11,1
1981	18,7	12,8
1982	16,2	11,7
1983	14,1	10,1
1984	11,5	8,1

Quelle: Eigene Berechnungen aus Tab. 3

Tabelle 7: Entwicklung der Schulden Nordrhein-Westfalens (NRW) im Vergleich mit den Flächenländern (Fl) (insgesamt)

Jahr (31.12.)	Flächen- länder		Steigerung in v.H. gegenüber Vorjahr		Steigerung in v.H. gegenüber 1970	
	NRW	Mrd. DM	NRW	Fl	NRW	Fl
1970	1,3	14,9	-	-	-	-
1971	1,5	18,5	19,9	24,0	19,9	24,0
1972	2,9	22,2	90,6	20,0	128,5	48,7
1973	2,7	23,9	-4,9	7,6	117,3	60,0
1974	4,0	30,0	48,1	25,6	221,6	101,0
1975	9,6	46,4	139,1	54,6	669,8	210,9
1976	11,8	59,8	22,9	29,0	845,9	301,0
1977	13,1	66,9	10,5	11,9	945,4	348,7
1978	17,3	78,3	32,3	17,0	1.283,2	425,0
1979	22,5	91,2	29,8	16,5	1.695,9	511,5
1980	30,1	110,0	33,7	20,6	2.301,5	637,5
1981	41,5	134,7	38,0	22,4	3.214,5	802,9
1982	50,5	156,8	21,7	16,4	3.935,1	905,1
1983	59,4	177,2	17,5	13,0	4.643,2	1.087,8
1984	66,6	193,4	12,1	9,1	5.219,2	1.196,3

Anmerkungen wie zu Tabelle 4

Quelle: Eigene Berechnungen aus Tab. 5b der BMF-Dokumentation 2/85

Tabelle 8: Verschuldung Nordrhein-Westfalens in DM je Einwohner im Vergleich mit den Flächenländern (insgesamt)

Jahr (31.12.)	Nordrhein- Westfalen	Flächen- länder
1970	74	265
1971	88	325
1972	167	388
1973	158	415
1974	234	521
1975	561	810
1976	693	1.048
1977	768	1.173
1978	1.018	1.373
1979	1.323	1.595
1980	1.764	1.916
1981	2.435	2.345
1982	2.970	2.730
1983	3.514	3.094
1984	3.970	3.389

Anmerkungen wie Tabelle 4

Quelle: Eigene Berechnungen aus Tabelle 4

Bei einer Bewertung der hohen Zuwächse beim Schuldenstand und bei der Pro-Kopf-Verschuldung Nordrhein-Westfalens ist zu bedenken, daß 1970 das Ausgangsniveau extrem niedrig war. 1970 war der absolute Schuldenstand (1.252 Mio. DM) nach Bremen (731 Mio. DM) und dem Saarland (891 Mio. DM) der drittniedrigste aller Bundesländer - und dies, obwohl Nordrhein-Westfalen das größte und bevölkerungsreichste Bundesland ist. Die Pro-Kopf-Verschuldung war die niedrigste aller Bundesländer.

Während sich die überdurchschnittlich hohen Schuldenzuwächse zum Teil auf das niedrige Ausgangsniveau 1970 zurückführen lassen ("Basiseffekt"), können die seit Ende der siebziger Jahre überdurchschnittlich hohen Kreditfinanzierungsquoten auf diese Weise nicht begründet werden. Hierfür müssen Erklärungen in der spezifischen Entwicklung auf der Einnahmen- und/oder Ausgabe-seite gesucht werden.

Bei einem Vergleich der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung mit der Gesamtheit der Flächenländer tritt ein methodisches Problem auf: Der Anteil Nordrhein-Westfalens am Ausgaben- und Einnahmenvolumen der Gesamtheit der Flächenländer beträgt rd. 30 v.H. Das bedeutet, daß Durchschnittswerte für die Flächenländer insgesamt stark von Nordrhein-Westfalen selbst beeinflußt werden. Um diese Verzerrung zu vermeiden, werden im folgenden Vergleiche angestellt zwischen Nordrhein-Westfalen und den übrigen Flächenländern (Flächenländer insgesamt ohne NRW).

Ein Blick auf die Entwicklung der Nettokreditaufnahme in Tab. 5 zeigt, daß sie in Nordrhein-Westfalen in einzelnen Jahren sprunghaft angestiegen ist und daß diese Sprünge weitaus stärker waren als es dem Trend bei den Flächenländern insgesamt entsprach:

- Die Nettokreditaufnahme stieg 1975 auf 4,4 Mrd. DM, die Kreditfinanzierungsquote auf 12,6 v.H. (1974: 5,0 v.H.). Die übrigen Flächenländer hatten 1975 eine Kreditfinanzierungsquote von 12,1 v.H. Dieser rapide Anstieg in NRW ist allein auf die Einnahmeentwicklung zurückzuführen, denn während die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 1,4 v.H. sanken, stiegen sie bei den übrigen Flächenländern um 1,2 v.H. Die Ausgabensteigerung in NRW betrug 1975 gegenüber dem Vorjahr 8,2 v.H., während sie

bei den übrigen Flächenländern bei 9,3 v.H. lag.

Wären in NRW die Einnahmen genauso gestiegen wie bei den übrigen Flächenländern, hätte NRW zusätzliche Einnahmen in Höhe von rd. 0,8 Mrd. DM gehabt. Allerdings hätte dies keine entsprechende Minderung der Kreditaufnahme zur Folge haben können, da ein großer Teil über den Länderfinanzausgleich abgeflossen wäre. Der Grund für den Einnahmenrückgang in NRW 1975 ist in dem Rückgang der Steuereinnahmen zu sehen (NRW: -2,8 v.H., übrige Flächenländer -1,8 v.H.). Wesentlich hierfür war die konjunkturelle Abschwächung und die Steuerreform 1975. Da der Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen in NRW mit rd. 80 v.H. deutlich höher ist als bei den übrigen Flächenländern (zwischen 70 und 75 v.H.), sind die Gesamteinnahmen NRW's in stärkerem Maße steuerabhängig als bei den übrigen Flächenländern.

- In den Jahren 1976 und 1977 wurden Nettokreditaufnahme und Kreditfinanzierungsquote in NRW und auch bei den übrigen Flächenländern wieder zurückgeführt. NRW lag in beiden Jahren bei der Kreditfinanzierungsquote (8,0 bzw. 3,3 v.H.) wieder deutlich unter den übrigen Flächenländern (11,8 bzw. 6,4 v.H.).
- Nach der günstigen Entwicklung 1976 und 1977 ergab sich 1978 wieder ein Sprung in der Höhe der Nettokreditaufnahme und auch der Kreditfinanzierungsquote. Die Nettokreditaufnahme erreichte mit rd. 4,5 Mrd. DM (Kreditfinanzierungsquote: 10,4 v.H.) wieder das Niveau von 1975. Bei den übrigen Flächenländern stieg die Kreditfinanzierungsquote hingegen nur leicht auf 6,7 v.H. an. Der Anteil NRW's an der Nettokreditaufnahme stieg mit 39,1 v.H. erstmals deutlich über seinen Anteil an den Gesamtausgaben von 29 v.H. Der Anteilswert erhöhte sich in den Folgejahren noch weiter (vgl. Tab, 5, S. 21).
1978 lag NRW - im Unterschied zu 1975 - bei der Ausgabenzuwachsrate mit +9,7 v.H. über den übrigen Flächenländern (+8,6 v.H.). Deutlicher noch allerdings war der Abstand bei den Einnahmen: NRW +5,0 v.H., übrige Flächenländer: +8,0 v.H. Bei einer gleichen Einnahmenentwicklung in NRW wie bei den übrigen Flächenländern wären in NRW die Einnahmen um rd. 0,7 Mrd. DM höher gewesen.

Wesentlich für die hohe Nettokreditaufnahme in NRW war, daß durch die Einbeziehung der Wohnungsbaukreditanstalt in den NRW-Haushalt deren Kreditbedarf (rd. 1,2 Mrd. DM) nunmehr über den NRW-Haushalt abgewickelt wurde. Ein weiterer Faktor waren - wie bereits 1975 - die unterproportionalen Steuereinnahmen: deren Wachstum betrug 1978 in NRW 6,6 v.H., bei den übrigen Flächenländern 8,0 v.H.

- Im Jahr 1980 schnellte die Nettokreditaufnahme auf 8,1 Mrd. DM empor (1979: 4,6 Mrd. DM), die Kreditfinanzierungsquote auf 15,5 v.H. (1979: 9,9 v.H.). Bei den übrigen Flächenländern ergab sich zwar auch ein Anstieg; die Kreditfinanzierungsquote stieg aber lediglich von 6,8 v.H. (1979) auf 9,2 v.H. (1980).

1980 lag NRW bei den Ausgaben mit +10,8 v.H. deutlich über den übrigen Flächenländern (+7,7 v.H.). Bei den Einnahmen lag NRW bei +4,5 v.H., die übrigen Flächenländer bei +5,6 v.H. Der überproportionale Ausgabenanstieg machte 1,4 Mrd. DM aus, das unterproportionale Einnahmenwachstum 0,5 Mrd. DM.

Im Jahr 1980 hat sich im NRW-Haushalt die Abschaffung der Lohnsummensteuer bemerkbar gemacht. Von dieser Maßnahme waren vorwiegend NRW und Bremen betroffen. Zwar war die Lohnsummensteuer eine Gemeindesteuer. Auswirkungen auf den NRW-Haushalt ergaben sich aber über die Gewerbesteuerumlage und durch Ausgleichszahlungen an Gemeinden. So stiegen die laufenden Zuweisungen an Gemeinden in NRW um 15,6 v.H. (bei den übrigen Flächenländern um 8,6 v.H.) und trugen damit zum überproportionalen Ausgabenwachstum in NRW bei.

- Noch einmal erhöhte sich 1981 sprunghaft die Nettokreditaufnahme in NRW. Sie stieg gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,1 Mrd. DM auf 10,1 Mrd. DM (Kreditfinanzierungsquote: 18,7 v.H.), bei den übrigen Flächenländern erhöhte sich die Kreditfinanzierungsquote nur auf 10,2 v.H.

Die Ausgaben stiegen 1981 in NRW um 4,2 v.H., bei den übrigen Flächenländern um 2,8 v.H. Die Einnahmen wuchsen in NRW nur um 0,2 v.H., bei den übrigen Flächenländern um 1,6 v.H. Der überproportionale Ausgabenanstieg machte 0,7 Mrd. DM aus, das unterproportionale Einnahmenwachstum 0,6 Mrd. DM.

Auch 1981 waren es wieder die Steuereinnahmen, die den schwachen Anstieg der Gesamteinnahmen prägten. Die Steuereinnahmen sanken 1981 gegenüber dem Vorjahr um 0,9 v.H., bei den übrigen Flächenländern stiegen sie immerhin um 0,8 v.H.

- In den Jahren 1982-1984 führten NRW und die übrigen Flächenländer etwa im Gleichschritt ihre Kreditaufnahme zurück, wodurch der Niveauunterschied bei den Kreditfinanzierungsquoten erhalten blieb (1984 NRW 11,5 v.H., übrige Flächenländer 6,8 v.H.).

In diesen Jahren gingen die Ausgabensteigerungen drastisch zurück, wobei NRW noch deutlich unter dem Durchschnitt der übrigen Flächenländer blieb. 1983 wiesen die Ausgaben sogar eine Minusrate von 1,1 v.H. auf. Aber auch bei den Einnahmenezuwächsen lag NRW wiederum unter dem Durchschnitt der Flächenländer.

Bei einer langfristigen Betrachtung gab es in den siebziger Jahren in den Veränderungsdaten folgende Abweichungen zu Lasten Nordrhein-Westfalens: Im Zeitraum 1980/70 sind die Ausgaben in NRW durchschnittlich jährlich um 10,7 v.H. gestiegen, bei den übrigen Flächenländern um 10,4 v.H. Die Einnahmen sind im selben Zeitraum in NRW um 9,3 v.H. gestiegen, bei den übrigen Flächenländern um 9,8 v.H. 1980-1984 setzte sich die Drift auf der Einnahmenseite sogar verschärft fort (NRW durchschnittlich +2,6 v.H., übrige Flächenländer +4,2 v.H.), auf der Ausgabenseite fiel NRW aber mit durchschnittlich +1,7 v.H. hinter den Vergleichswert von +2,9 v.H. zurück. Damit weist NRW in den achtziger Jahren die niedrigste durchschnittliche Zuwachsrate der Ausgaben bei allen Flächenländern auf.

Die überdurchschnittliche Kreditfinanzierungsquote Nordrhein-Westfalens ist nicht Resultat besonderer Ausgabefreudigkeit. Bei den Gesamtausgaben pro Kopf lag NRW nämlich 1970 mit 1.064 DM niedriger als die übrigen Flächenländer (1.172 DM). 1980 lag NRW mit 3.047 DM leicht über dem entsprechenden Vergleichswert der übrigen Flächenländer (3.034 DM), 1984 lag NRW mit 3.324 wieder darunter (Flächenländer: 3.362 DM) und dies, obwohl NRW als Sonderlast erhebliche Beträge für die Förderung des Bergbaus und der Stahlindustrie aufbringt; Finanzminister Dr. Posser

führte dazu im Bundesrat aus, NRW habe seit 1966 Landesmittel in Höhe von 22 Mrd. DM für die Steinkohle zur Verfügung gestellt und werde für die Stahlindustrie allein 1985 etwa 1 Mrd. DM aufwenden.¹⁾

Ausschlaggebend für die Entwicklung der Nettokreditaufnahme war die Einnahmenseite. Infolge der Strukturprobleme der Wirtschaft fiel der Anteil Nordrhein-Westfalens an den Steuereinnahmen der Länder ständig ab von 31,9 v.H. in 1970 auf nur noch 26,4 v.H. in 1984. Hätte Nordrhein-Westfalen den Anteilswert von 1970 halten können, hätte es 1984 Mehreinnahmen von etwa 8 Mrd. DM gehabt, d.h. mehr als die Nettokreditaufnahme von 6,3 Mrd. DM. Von den Mehreinnahmen wäre allerdings überschlägig etwa die Hälfte über den Länderfinanzausgleich wieder abgeflossen, aber dennoch hätte bei Anteilskonstanz NRW 1984 mit Abstand die niedrigste Kreditfinanzierungsquote aller Länder.

3. Auswirkungen hoher öffentlicher Verschuldung

Die Höhe der Nettokreditaufnahme hängt einerseits von der Gesamtheit der einnahmen- und ausgabenpolitischen Entscheidungen eines Staates ab, andererseits von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Auf welche Gründe auch immer die Nettokreditaufnahme zurückzuführen sein mag, ihrer Höhe kommt auf jeden Fall erhebliche Bedeutung zu²⁾:

- Sie erhöht die Schulden und führt zu zusätzlichen Zinsverpflichtungen, wodurch der zukünftige haushaltspolitische Spielraum eingeengt wird, wenn die Nettokreditaufnahme nicht das reale Sozialprodukt erhöht.
- Sie beansprucht den Kreditmarkt und verdrängt u.U. private Nachfrage.
- Sie paralyisiert u.U. privatwirtschaftliche Aktivitäten, wenn wegen der Verschuldung das Vertrauen in die Finanzpolitik wegbricht.

1) Vgl. Plenarprotokoll 554 vom 27.9.1985, S. 432.

2) Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, a.a.O., S. 15 ff.

Nach der Desillusionierung hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten der konjunkturellen Abläufe durch antizyklische Finanzpolitik, die spätestens Mitte der siebziger Jahre eintrat, werden ansteigende Budgetdefizite von der Öffentlichkeit im allgemeinen mit Besorgnis betrachtet. Die Verschuldung der öffentlichen Hand wird gemeinhin als "unsolide" Finanzierungsform betrachtet und führt daher zu der Forderung, Defizite abzubauen. Hierfür wird eine Vielzahl von Argumenten vorgebracht, die auf den verschiedensten Ebenen angesiedelt sind. Im folgenden seien sie kurz skizziert, auch wenn sie sich z.T. gegen die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte richten und nicht immer präzise bis auf die Ebene eines Landes herunterdefinieren lassen.¹⁾

3.1. Haushaltspolitische Wirkungen

Eine hohe Nettokreditaufnahme und dementsprechend rasch steigender Schuldenstand führen zu steigenden Zinszahlungen und zunehmenden Zinsquoten (Zinsausgaben in v.H. der Gesamtausgaben). Die Verpflichtungen bilden Vorbelastungen für künftige Haushalte, die den budgetpolitischen Handlungsspielraum einengen. Dieser Einschränkung der Haushaltsflexibilität könnte zwar durch die Erhebung zusätzlicher Einnahmen begegnet werden. Eine Erhöhung der Abgabenquote dürfte aber aus wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gründen, nicht zuletzt auch wegen damit verbundener zusätzlicher Anreize für die Ausbreitung der Schattenwirtschaft, kaum ratsam bzw. durchsetzbar sein.

Aus Tabelle 9 ist ablesbar, in welchem Maße die steigende Vorbelastung durch Zinsverpflichtungen bei Bund und Ländern die Haushalte prägt, während die Zinsquote der Gemeinden nur wenig zugenommen hat. Beim Bund stieg sie von 2,8 v.H. im Jahr 1970 nahezu ständig an bis auf 11,0 v.H. im Jahr 1984, d.h. mehr als 8 v.H. des Haushalts sind als hinsichtlich der Verwendung steuerbare Finanz-

1) Vgl. dazu K.-H. Hansmeyer, Mit der Staatsschuld leben, in: Gesellschaft für Finanzwirtschaft in der Unternehmensführung e.V., Arbeitskreis Kapitalmarkt, Schuldenpolitik der öffentlichen Hand, Frankfurt a.M. 1983, S. 15 ff.

Tabelle 9: Zinsausgaben in v.H. der Ausgaben (Zinsquote) von Bund, Ländern und Gemeinden

	1970	1972	1974	1975	1976	1978	1980	1981	1982	1983	1984
Bund	2,8	2,5	3,2	3,3	4,2	5,0	6,5	7,7	9,0	10,8	11,0
Länder											
Schleswig-Holstein	3,2	3,7	4,3	4,6	5,6	6,6	6,7	7,9	9,3	9,9	10,3
Niedersachsen	2,8	2,9	2,9	3,3	4,1	4,9	5,2	6,1	6,9	7,7	8,2
Nordrhein-Westfalen	1,0	0,9	0,9	1,1	2,2	2,6	3,8	4,8	6,8	8,6	9,3
Hessen	2,2	3,0	3,3	3,5	3,9	5,1	5,0	5,9	7,3	7,9	7,4
Rheinland-Pfalz	2,7	3,0	3,3	3,8	4,2	5,2	5,4	6,1	7,5	8,4	9,2
Baden-Württemberg	2,3	2,2	2,3	2,8	3,4	3,7	3,8	4,7	5,6	6,3	6,5
Bayern	1,5	1,5	1,4	1,6	2,1	2,6	2,8	3,3	3,9	4,5	5,0
Saarland	4,8	4,5	4,3	4,7	5,6	6,3	6,4	7,7	8,6	10,6	12,1
Hamburg	3,2	3,7	4,4	4,9	5,9	5,9	6,1	6,5	6,9	7,3	8,1
Bremen	3,4	3,7	4,4	5,4	6,7	8,0	8,7	10,6	12,8	14,0	14,8
Berlin	3,0	3,1	3,0	3,1	3,4	3,6	3,2	3,3	3,7	3,8	3,9
zusammen	2,2	2,3	2,4	2,7	3,5	4,0	4,4	5,2	6,4	7,3	7,7
Gemeinden (GV)	4,0	4,3	5,1	5,2	5,4	4,5	4,5	4,9	5,5	5,5	5,1

Quelle und Anmerkungen wie in Tab. 3, S. 17

Tabelle 10: Zinsausgaben Nordrhein-Westfalens im Vergleich mit den Flächenländern (insgesamt)

Jahr	Zinsausgaben (Mio. DM)		Anteil NRW in v.H.	Zinsquoten	
	NRW	Fl.		NRW	Fl
1970	173	1.261	13,9	1,0	2,0
1971	184	1.512	12,1	0,9	2,1
1972	218	1.737	12,6	0,9	2,1
1973	261	1.996	13,1	0,9	2,1
1974	286	2.376	12,0	0,9	2,1
1975	392	2.979	13,2	1,1	2,5
1976	802	4.128	19,4	2,2	3,2
1977	1.040	5.140	20,2	2,7	3,9
1978	1.122	5.593	20,1	2,6	3,8
1979	1.620	6.492	25,0	3,5	4,0
1980	1.982	7.416	26,7	3,8	4,3
1981	2.597	9.140	28,4	4,8	5,1
1982	3.747	11.795	31,8	6,8	6,4
1983	4.673	13.846	33,7	8,6	7,4
1984	5.165	15.063	34,3	9,4	7,9

Quelle und Anmerkungen wie in Tabelle 3, S. 17

masse verlorengelassen. Im Durchschnitt der Länder ist die Entwicklung bei einer Zunahme von 2,2 v.H. 1970 auf 7,7 v.H. 1984 zwar nicht ganz so explosiv verlaufen. Tabelle 9 zeigt aber, daß sich - analog zur skizzierten Entwicklung der Verschuldung - hinter dem Durchschnitt sehr stark abweichende Entwicklungen der Zinsquoten bei den einzelnen Ländern verbergen. Dadurch ist die Vorbelastung der einzelnen Länderhaushalte heute z.T. sehr unterschiedlich bei Extremen unter den Flächenländern von 5,0 v.H. für Bayern und 12,1 v.H. für das Saarland. Eine solche Diskrepanz bedeutet, daß Bayern für die Erfüllung seiner Aufgaben nur infolge unterschiedlicher Zinsbelastung etwa 8 v.H. mehr Mittel zur Verfügung hat als das Saarland, und das bei steigender Tendenz. Es müssen sich bei einer solchen Entwicklung nahezu zwangsläufig Entwicklungs- und Versorgungsunterschiede zwischen den Ländern aufbauen oder verstärken, die wiederum die finanziellen Diskrepanzen verschärfen, wenn die Finanzausgleichssysteme nicht umgestaltet werden. Dahingehende Normenkontrollanträge mehrerer Länder werden derzeit vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt.¹⁾ Es drängt sich die hier nicht beantwortbare Frage auf, ob bei solchen Unterschieden hinsichtlich der zur Aufgabenerfüllung verfügbaren Mittel das Verfassungspostulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse noch gewahrt sein kann.

Die Zinsausgaben Nordrhein-Westfalens waren 1970 infolge der wie dargestellt geringen Verschuldung im Vergleich niedrig. Der Anteil bei den Flächenländern erreichte nach Tabelle 10 nur 13,9 v.H., während der Anteil hinsichtlich der Gesamtausgaben 28,3 v.H. betrug. Das Land zehrte noch sehr lange von diesem Basiseffekt, denn während die Kreditfinanzierungsquote bereits seit 1978 ständig deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer lag, war die Zinsquote 1982 mit 6,8 v.H. erstmals höher als der Vergleichswert (6,4). Seitdem hat der Abstand bei der Zinsvorbelastung zu Ungunsten Nordrhein-Westfalens weiter zugenommen.

1) Vgl. dazu O.-E. Geske, Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Streit der Länder, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 11 (1985), S. 421 ff.; ders., Der bundesstaatliche Finanzausgleich auf dem Prüfstand, in: Wirtschaftsdienst, Heft IX (1985), S. 446 ff.

3.2. Konjunkturpolitische Wirkungen

Die von einer defizitären Haushaltspolitik unmittelbar ausgehenden konjunkturpolitischen Wirkungen sind umstritten.¹⁾ Auf der einen Seite wird in Anlehnung an das mit dem Namen Keynes verbundene Konzept der nachfrageorientierten Politik argumentiert, eine Rückführung der Nettokreditaufnahme sei bei Unterbeschäftigung verfehlt, weil sie Nachfrageausfall bedeute, der das Beschäftigungsproblem verschärfe. Die Gegenmeinung verfolgt das Konzept der angebotsorientierten Politik und sieht in der hohen staatlichen Verschuldung ein Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung. In der Diskussion in der Bundesrepublik hat der angebotsorientierte Ansatz die Oberhand gewonnen. Zudem kann ein Land allein kaum sinnvoll nachfrageorientierte Politik betreiben, das Konzept ist allenfalls bei konzertiertem Vorgehen der Gebietskörperschaften erfolgversprechend. Der Haushalt eines Landes ist isoliert viel zu gering, um die volkswirtschaftlichen Aggregate nennenswert beeinflussen zu können, da sich die Effekte in einer offenen Wirtschaft nicht im jeweiligen Land festhalten lassen, sondern über das gesamte Wirtschaftsgebiet diffundieren.

Konjunkturrelle Effekte gehen von der Kreditfinanzierung außerdem mittelbar durch Verdrängungswirkungen (crowding-out-Effekte) bei der privaten Nachfrage aus. Zinsbedingte crowding-out-Effekte können zunächst daraus resultieren, daß eine hohe Nettokreditaufnahme zu gesamtwirtschaftlichen Liquiditätsanspannungen führt, wenn die Notenbank den Liquiditätsspielraum eng hält. Aber selbst wenn sie den Spielraum reichlicher bemißt, können zinssteigernde Effekte auftreten, wenn die Höhe der öffentlichen Verschuldung zur Verunsicherung der Anleger, damit zu fortschreitender Verkürzung der Anlagefristen und zu entsprechenden Zinsreaktionen im längerfristigen Bereich führt. Hinsichtlich des Umfanges von crowding-out-Effekten sind kaum präzise Angaben möglich, die Dis-

1) Vgl. zu dieser Diskussion: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, a.a.O., S. 17 ff.

kussion ist eher von der Theorie bestimmt.¹⁾ Auch hier gilt jedoch, daß bei isolierter Betrachtung der Kreditaufnahme nur eines Landes crowding-out-Effekte nicht zu erwarten sind, da das Volumen, bezogen auf das Volumen des gesamten Kreditmarktes, nur marginal ist.

3.3. Geldpolitische Wirkungen

Die Geldpolitik wird nicht nur über den crowding-out-Effekt berührt. Eine erhöhte Staatsschuld kann die Geldmengenzielvorgabe durch die Bundesbank gefährden. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die Zentralbank gezwungen ist, staatliche Papiere aufzukaufen, um sinkende Kurse zu vermeiden. Weitere Konflikte wären denkbar, wenn refinanzierungsfähige Staatspapiere in den Umlauf gelangen würden, so daß sich auf diese Weise der Staat auf dem Umweg über das Bankensystem Notenbankgeld verschaffen könnte. Auch hier können von einem einzigen Land jedoch keine nennenswerten Effekte ausgehen.

1) Eine ausführliche Diskussion erübrigt sich an dieser Stelle. Festgehalten werden kann hingegen, daß ein eindeutiges und abschließendes Ergebnis bisher nicht vorliegt. Empirische Aspekte und theoretische Grundlagen des crowding-out werden dargestellt durch: U. Westphal, Empirische Aspekte des crowding-out; J. Siebke, D. Knoll, W.-D. Schmidberger, Theoretische Grundlagen des crowding-out; R. Pohl, Einige geldtheoretische und geldpolitische Probleme des crowding-out des privaten Sektors durch den Staat. Alle Beiträge in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 111, Geldpolitik, Zins und Staatsverschuldung, Berlin 1981 sowie G. Dieckheuer, Staatsverschuldung und wirtschaftliche Stabilisierung, Baden Baden 1978, S. 308, der mit dem von ihm gewählten Simulationsmodell nachzuweisen versucht, "daß ein 'crowding-out Effekt' kreditfinanzierter Stabilisierungsmaßnahmen vor allem im Rahmen einer rezessiven Konjunkturphase für die Bundesrepublik Deutschland ... mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann."

3.4. Wirkungen auf das Wachstum

Die heutige hohe Kreditaufnahme bedeutet, daß zukünftig erhöhte Steuern oder Ausgabenkürzungen hinzunehmen sind, damit der Staat seine Zinsverpflichtungen erfüllen kann. Eine erhöhte Steuerbelastung kann die zukünftige gesamtwirtschaftliche Effizienz beeinträchtigen, d.h. hohe Kreditaufnahme schwächt unter diesen Annahmen zukünftiges Wachstum.

Geht die Nettokreditaufnahme über crowding-out-Effekte zu Lasten der gesamtwirtschaftlichen Investitionstätigkeit, so wird ein kleinerer Kapitalstock in die Zukunft weitergegeben, d.h. Produktionsmöglichkeiten und Wachstum verringern sich. Hohe Kreditaufnahme muß jedoch nicht zwangsläufig die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit beeinträchtigen. Dient die Nettokreditaufnahme der Finanzierung zusätzlicher Ausgaben, kommt es auf die Art der Mittelverwendung an. Positive Effekte auf den Kapitalstock, die zunächst auftretende negative Effekte bei den Privaten kompensieren oder gar überkompensieren können, ergeben sich, wenn öffentliche Investitionen oder andere zukunftswirksame Ausgaben erhöht werden. Eine Beurteilung öffentlicher Investitionen unter diesem Aspekt erscheint aber zumindest problematisch, wie die Diskussion über die Rentabilität derartiger Objekte gezeigt hat.¹⁾

3.5. Verteilungswirkungen

Hinsichtlich der Verteilungswirkungen einer steigenden öffentlichen Schuld herrschen unterschiedliche Auffassungen. Vom traditionellen Transferansatz ausgehend wird behauptet, daß eine wachsende Staatsschuld die personelle Einkommensverteilung zugunsten der "wohlhabenderen" Kapitalgeber, die von den Zinszahlungen profitieren, verändere. Kritiker dieses Ansatzes haben jedoch in jüngster Zeit nachgewiesen, daß diese These nicht in jedem Fall zutreffen muß, sondern unter Umständen auch positive interperso-

1) Siehe dazu K.-H. Hansmeyer, Der öffentliche Kredit I, Der Staat als Schuldner, 3. Auflage, Frankfurt a.M. 1984, S.75 ff.

nelle Verteilungswirkungen registriert werden können.¹⁾ Bei Betrachtung nur eines Landes sind neben interpersonellen Verteilungswirkungen auch interregionale zu beachten. Die Mehrzahl der Kreditgeber wird angesichts der Bevölkerungsverteilung in anderen Ländern der Bundesrepublik ihren Wohnsitz haben, d.h. die Zinszahlungen fließen zum großen Teil aus dem Land ab.

3.6. Wirkungen auf die Einstellung zum Staat

Mit dem Ausmaß der Staatsverschuldung sind einige psychologische Wirkungen verbunden. Der Staat ist als Kreditnehmer auf das Vertrauen der privaten Kreditgeber angewiesen. Entscheidend ist dabei, daß die Anleger die Gewißheit haben, daß die Schuldtitel sicher sind und eine Verschlechterung der Konditionen nicht eintritt. Die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit, in der weltweit eine Zuspitzung wirtschaftlicher Probleme und stark zunehmende Staatsverschuldung parallel liefen, haben zu einer skeptischen Einschätzung der Staatsverschuldung, ja der Staatstätigkeit allgemein geführt. Dies kann staatliche Aktivitäten erheblich behindern, selbst wenn sie nicht über Kredite finanziert werden. Zu denken ist z.B. an Auswirkungen auf die Steuermoral, an Betriebsverlagerungen ins Ausland oder Kapitaltransfers.

Die Skepsis der Bürger gegenüber der Staatstätigkeit bis hin zur Staatsverdrossenheit rührt auch daher, daß die hohe Verschuldung oftmals als Indiz dafür angesehen wird, daß der Staat unfähig ist, seine Probleme zu bewältigen. Die hohe Verschuldung und die durch sie verschärfte Auseinandersetzung über Umfang und Art der Staatstätigkeit akzentuiert die Gegensätze zwischen den gesell-

1) Den Argumenten im einzelnen soll an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden. Es sei daher verwiesen auf O. Ganderberger, Die Wirkungen des öffentlichen Kredites auf die Einkommensverteilung, in: E. Nowotny (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart, New York 1979, S. 138 ff. und K.-D. Henke, Die Gültigkeit des Transferansatzes in der Rezession, Finanzarchiv, Bd. 36/1978.

schaftlichen Gruppen, aber auch innerhalb einzelner Parteien. Auch dadurch kann die Entscheidungsfähigkeit des Staates herabgesetzt werden.

Für ein einzelnes Land kann dieser Aspekt noch bedeutsamer sein als für den Bund, wenn das Vertrauen in eine Landesregierung - vor allem bei den Unternehmen - schwindet und eine Abwanderung in andere Bundesländer, eine "Abstimmung mit den Füßen" einsetzt. Zu denken ist hier an das entstandene Süd-Nord-Gefälle, das z.T. auf die angeblich unternehmerfreundlichere Politik in Bayern und Baden-Württemberg und dadurch beeinflusste Standortentscheidungen zurückgeführt wird. Es paßt in dieses Bild, daß Bayern und Baden-Württemberg mit Abstand die geringste Verschuldung aufweisen (vgl. Tab. 4, S. 18).

3.7. Finanzverfassungsrechtliche Wirkungen

Zu hohe Nettokreditaufnahme widerspricht der Verfassung. Nach Artikel 115 Abs. 1 des Grundgesetzes dürfen die Krediteinnahmen des Bundes seine Investitionsausgaben nicht übersteigen, wenn nicht eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gegeben ist. Eine ähnliche Regelung enthält Artikel 83 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Sowohl Bund wie Land hatten zu Beginn der achtziger Jahre diese Grenze verletzt, und es kam zu Verfassungsklagen.

Diese Begrenzung der Schuldaufnahme wird als unklar und ungenau angesehen. Dies ist vor allem auf zwei unbestimmte Rechtsbegriffe zurückzuführen, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind. Es handelt sich dabei um die "Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" sowie den Terminus "öffentliche Investitionen", die als Verschuldensausnahme bzw. Obergrenze dort genannt werden. In beiden Fällen bestehen große Diskrepanzen zwischen den Auffassungen verschiedener Gruppen.¹⁾ Zudem ist heftig

1) Vgl. dazu K.-H. Hansmeyer, Der öffentliche Kredit, a.a.O., S. 90 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen - Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Art. 115 GG, Schriftenreihe des BMF, Heft 29, Bonn 1980, sowie die verschiedenen Verfassungskommentare.

umstritten, ob das Investitionsvolumen heute noch eine geeignete Bezugsgröße darstellt, da ihre Einführung bei der Finanzreform 1969 von der Grundvorstellung ausging, öffentliche Investitionen seien gesamtwirtschaftlich rentierliche Ausgaben, die deshalb über Kredite finanziert werden können. Diese Vorstellung ist nach heutigem Diskussionsstand nicht aufrechtzuerhalten. Zudem ist es gesamtwirtschaftlich unsinnig, Verschuldensgrenzen in Länderverfassungen festzulegen, da gesamtwirtschaftlich nur das Gesamtvolumen öffentlicher Nettokreditaufnahme und nicht seine Verteilung auf die Gebietskörperschaften relevant ist.

3.8. Schlußfolgerungen

Schon alleine das haushaltspolitische Argument der drohenden Er-drosselung der Manövrierfähigkeit des Haushalts durch Zinsver-pflichtungen ist so gravierend, daß mittel- bis langfristig eine deutliche Herabsetzung der Kreditaufnahme notwendig ist, um Spiel-räume zu erhalten bzw. wiederzugewinnen. Die anderen analysierten Wirkungen implizieren für einen Landeshaushalt noch mehr als für einen Bundeshaushalt ebenfalls überwiegend die Notwendigkeit einer Rückführung, wobei das Tempo der Rückführung u.a. von konjunktur-politischen Überlegungen mitbestimmt werden mag.

Damit ist aber nur die Richtung und mit Einschränkungen auch das Tempo der anzustrebenden weiteren Entwicklung der Nettokredit-aufnahme angegeben, nicht aber das Ausmaß der Rückführung.

III. Wege und Probleme einer Konsolidierung

1. Zur Quantifizierung des Konsolidierungsbedarfs eines Landes

1.1. Die gesamtwirtschaftliche Betrachtung als Ausgangspunkt

Zur Quantifizierung des Konsolidierungsbedarfs hat es eine umfangreiche und kontroverse Diskussion gegeben, wenig erstaunlich angesichts des skizzierten Fächers von Argumenten für einen Defizitabbau, der je nach theoretischem Konzept wie auch politischem Standort sehr unterschiedliche Schlußfolgerungen zur Quantifizierung des Abbaus zuläßt. Im Spektrum der Auffassungen war das Bestimmungskonzept des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung weitgehend dominant und ist deshalb auch für diese Untersuchung auf seinen Nutzen zu überprüfen.

Zentraler Ansatzpunkt der Überlegungen des Sachverständigenrates zur Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte ist das strukturelle Defizit. Konsolidierung definiert der Sachverständigenrat "als das Abtragen des strukturellen Defizits, das heißt desjenigen Teils des Finanzierungssaldos ..., der über das hinausgeht, was konjunkturbedingt ist (und bei normaler Konjunkturlage ohnehin verschwinden muß) und was von der Neuverschuldung mittelfristig als normal gelten kann. Zur Konsolidierung steht also nicht das ganze Defizit in den öffentlichen Haushalten an, sondern nur der Teil, der - abgesehen von konjunkturbedingten Mehreinnahmen oder Mindereinnahmen - über die Normalverschuldung hinausgeht."¹⁾ Das Normaldefizit ist also jenes Defizit, das auch bei Vollbeschäftigung auftreten würde bzw. sollte, da es der langfristigen Erwartung der Wirtschaftssubjekte entspricht und der Kapitalmarkt deshalb eine entsprechende Mittelabsorption durch den Staat einkalkuliert, ja geradezu zur Erreichung seiner Gleichgewichtslage benötigt.

1) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1979/80, Stuttgart und Mainz 1979, S. 141.

Im einzelnen ermittelt der Sachverständigenrat das strukturelle Defizit, indem er vom Gesamtdefizit das konjunkturbedingte Defizit, das transitorische Defizit sowie das Normaldefizit abzieht. Als Residualgröße bleibt mithin das strukturelle Defizit übrig. Damit ist nach diesem Konzept der Umfang des Konsolidierungsbedarfs festgestellt.

Dieses Konzept ist durchaus auf Kritik gestoßen, wobei neben anderen Punkten die Annahmen zur Existenz und Höhe des Normaldefizits angegriffen wurden.¹⁾ Gegen den Ansatz wird vorgebracht, daß die Bestimmung dieses Teildefizits mit einem Werturteil hinsichtlich dessen, was als "normale" Verschuldung anzusehen ist, verbunden ist. Je nach wirtschaftspolitischem Standort werden danach sehr unterschiedliche Auffassungen über die Höhe des Normaldefizits existieren. Gleichfalls mit dieser Frage verknüpft ist die Ansicht, daß das Konzept des Sachverständigenrates das strukturelle Defizit auch als Obergrenze des Konsolidierungsbedarfes interpretiert, obwohl es durchaus möglich sein kann, daß auch ein Abbau des nicht konjunkturbedingten Normaldefizits die Erreichung des Konsolidierungszieles fördern könnte. Überspitzt formuliert, so lautet die Kritik, würde ein über das strukturelle Defizit hinausgehender Schuldenabbau zu einer "Überkonsolidierung" führen und als Folge davon sich schädlich auf die gesamtwirtschaftliche Situation auswirken.

Der Sachverständigenrat hat die Kritik aufgenommen und z.T. akzeptiert, wenn er in seinem letzten Gutachten ausführt:

"Das staatliche Verschuldungsverhalten, woran eine Volkswirtschaft gewöhnt ist, woran sie angepaßt ist, kann sich ändern. Sie kann auch umgewöhnt werden. Solche Umgewöhnung kann man jedoch nicht direkt messen. Bevor es nicht zu einer mehrjährigen Periode einigermaßen spannungsfreier gesamtwirtschaftlicher Entwicklung gekommen ist, halten wir eine begründbare Revision des von uns vor einigen Jahren gewählten Basiszeitraums der Analyse nicht für möglich." 2)

-
- 1) So z.B. T. Thormälen, Kritische Anmerkungen zur Berechnung des strukturellen Defizits, in: Wirtschaftsdienst Nr. VIII/1981, S. 389 ff.; G. Krause-Junk, Zur Relevanz des sogenannten strukturellen Defizits für die Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs öffentlicher Haushalte, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 41, (1983), S. 52 ff.
 - 2) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1984/85, Stuttgart und Mainz 1984, S. 178.

Für 1983 errechnete der Rat nach seinem Konzept ein strukturelles Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts und damit ein Abbauvolumen von 17 Mrd. DM, nachdem er es für 1981 noch auf 38 Mrd. DM veranschlagte.¹⁾ Für 1984 kam er zu dem Ergebnis, daß das strukturelle Defizit bereits abgebaut sei und für 1985 stellte er fest, die geplante Neuverschuldung liege sogar um 6 1/2 Mrd. DM unter dem von der Normalverschuldung bestimmten Rahmen.²⁾

Diese Ergebnisse stehen in scharfem Kontrast zur Auffassung der Finanzminister. So kamen Haushaltsfachleute aus Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden in einer vom Finanzplanungsrat eingesetzten "Arbeitsgruppe Haushaltskonsolidierung" für das Jahr 1983 zwar zu keiner eindeutigen Quantifizierung, die Vorstellungen über die Größenordnung bewegten sich jedoch in einer Bandbreite zwischen 25 und 40 Mrd. DM.³⁾ In der Koalitionsvereinbarung von März 1983 zwischen CDU, CSU und FDP wurde die erforderliche Konsolidierung mit 38-40 Mrd. DM im öffentlichen Gesamthaushalt sogar am oberen Rand dieser Bandbreite angesiedelt.⁴⁾

Auch für die Haushalte 1985 und 1986 sahen und sehen die Finanzminister von Bund und Ländern noch erheblichen Konsolidierungsbedarf, wie in allen Pressemitteilungen des Finanzplanungsrats und den Haushaltseinbringungsreden im Bund wie in den Ländern herausgehoben wird. Bundesfinanzminister Stoltenberg hat erklärt, er halte den Bundeshaushalt für konsolidiert, wenn das Defizit des Bundes ohne Bundesbankgewinn auf deutlich unter 20 Mrd. DM abgesenkt sei⁵⁾; es betrug ohne Einbeziehung der Abführungen aus dem Bundesbankgewinn an den Bundeshaushalt im Jahre 1984 noch 39,7 Mrd. DM, d.h. der Minister ging allein für den Bund von einem Konsolidierungsbedarf von noch über 20 Mrd. DM aus, während der Sachverständigenrat gesamtwirtschaftlich keinen Bedarf mehr konstatierte.

1) Jahresgutachten 1983/84, S. 132.

2) Jahresgutachten 1984/85, S. 180.

3) Vgl. den Bericht: "Neue Sparziele angepeilt", in: Wirtschaftswoche Nr. 28 (1983).

4) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.3.1983, S. 11.

5) Nach der Mitschrift der Bundespressekonferenz vom 14.8.1984.

Neben unterschiedlichen Annahmen zur Normalverschuldung erklärt sich die Diskrepanz aus dem nicht auf einzelne Haushalte, sondern auf den öffentlichen Gesamthaushalt in seiner Wechselwirkung zur Gesamtwirtschaft bezogenen Ansatz des Rates. Den öffentlichen Gesamthaushalt gibt es aber nicht als Entscheidungsebene, sondern nur als rechnerisches Konstrukt. Bund und Länder sind nach der Finanzverfassung in ihrer Haushaltswirtschaft voneinander unabhängig, und auch die Gemeinden haben ein hohes Maß an Haushaltsautonomie. Bei der Vielzahl finanzpolitischer Entscheidungsträger kann die Quantifizierung eines strukturellen Gesamtdefizits keine Handlungsanweisung für die einzelnen Haushalte implizieren, zumal ihre Verschuldungssituation wie beschrieben höchst unterschiedlich ist.

Der Rat hat nicht versucht, sein Konzept auf die Haushaltsebenen oder gar die einzelnen Haushalte hin zu disaggregieren und damit operabel zu gestalten. In einem Beitrag zur Konsolidierungsdiskussion hat Fuest in Weiterführung des Konzepts des Sachverständigenrates versucht, eine Aufteilung der Defizitkomponenten auf Bund, Länder und Gemeinden vorzunehmen und kam für 1983 zu folgendem Ergebnis¹⁾:

	Normal- ver- schuldung Mrd. DM	Struk- turelles Defizit Mrd. DM	Konjunk- turelles Defizit Mrd. DM	Finanzie- rungssaldo Mrd. DM
Bund	0,8	15,0	7,8	30,8
Länder	5,0	10,5	4,7	20,2
Gemeinden	7,5	- 6,0	0,5	2,0
Insgesamt	20,5	19,5	13,0	53,0

1) W. Fuest, Öffentliche Haushalte unter Konsolidierungszwang, Köln 1984, S. 37; vgl. auch Th. Thormälen, Kritische Anmerkungen zur Berechnung des strukturellen Defizits, in: Wirtschaftsdienst, Heft 8 (1981), S. 394 ff.; E. Thiel, Der Konsolidierungsbedarf von Bund und Ländern, in: H.H. v. Arnim und K. Littmann (Hrsg.), Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, Berlin 1984, S. 58 ff.

Auch in der zitierten Koalitionsvereinbarung findet sich eine Aussage zur Disaggregation. Danach entfielen vom gesamten Konsolidierungsbedarf, der mit 38-40 Mrd. DM beziffert wurde, etwa 20 Mrd. DM auf den Bund, 14,5 Mrd. DM auf die Länder und 4,5 Mrd. DM auf die Gemeinden.¹⁾ Der Unterschied zu den Ergebnissen von Fuest ist im Niveau wie in der Verteilung erheblich, insbesondere hinsichtlich der Gemeindeebene. Leider ist jedoch in der Koalitionsvereinbarung weder der Gesamtumfang noch die Aufteilung begründet, so daß diese Zahlen eine politische Absichtserklärung darstellen, die sachlich nicht nachvollziehbar ist.

Solche Disaggregierungsversuche des gesamtstaatlichen Ansatzes helfen auf dem Wege zur Bestimmung des Umfangs der notwendigen Konsolidierung bei einer Entscheidungseinheit, z.B. dem Land Nordrhein-Westfalen jedoch wenig weiter. Wie soll das strukturelle Defizit der Länder insgesamt auf die einzelnen Länder angesichts der Bandbreite ihrer Verschuldung aufgeschlüsselt und wie das "negative" strukturelle Defizit der Gemeinden den Ländern angerechnet werden, denen sie bei haushaltswirtschaftlicher Betrachtung zuzurechnen sind?

Fazit: Die bei gesamtwirtschaftlicher modellhafter Analyse notwendige implizite Prämisse einer gesamtstaatlichen Haushaltspolitik macht die Umsetzung der Ergebnisse angesichts der in der Realität vielzähligen Entscheidungsträger unmöglich. Eine tragfähige Brücke zwischen Gesamtanalyse - die durchaus zutreffend sein kann - und einzelhem Haushalt erscheint nicht konstruierbar.

1.2. Der Einzelhaushalt als Bestimmungsgröße

Die gesamtwirtschaftliche Analyse zur Normalverschuldung interessiert den Finanzminister eines Landes allenfalls sekundär bzw. als willkommenes Argument zur Unterstützung seiner (restriktiven) Haushaltspolitik gegenüber den anderen Ressorts und dem Parlament, wenn die Ergebnisse der Analyse Defizitabbau fordern. Sein

1) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.3.1983, S. 11.

einzelnes Budget ist auch viel zu klein, um gesamtwirtschaftliche Überlegungen bei der Gestaltung sinnvoll in den Vordergrund stellen zu können. Dies kann allenfalls bei Koordinierung der Haushalte geschehen, die aber nach unserer Finanzverfassung nur auf freiwilliger Basis erfolgen kann. Insofern waren die Berechnungen des Sachverständigenrates zum Normaldefizit 1984 und 1985 für die Position der Finanzminister, die nach wie vor eine restriktive Politik mit der Zielsetzung eines Defizitabbaus verfolgten, wenig hilfreich.

Für einen Finanzminister steht aus der Vielzahl der skizzierten Überlegungen zur Verschuldungshöhe der Aspekt der Tragfähigkeit seines Haushalts für die Zinsbelastungen zwangsläufig im Vordergrund. Wenn Nettokreditaufnahme und Verschuldung nicht bereits exorbitant sind, läßt sich als Faustregel für die Tragfähigkeit formulieren: Die Zinsbelastungen dürfen allenfalls mit der allgemeinen Zuwachsrate für die Gesamtausgaben zunehmen. Dadurch wird sichergestellt, daß die Zinsquote sich nicht von Jahr zu Jahr weiter erhöht und der Anteil der anderen Ausgaben komplementär abgesenkt werden muß. Bei konstanter Zinsquote ist zwar ein u.U. erheblicher Block von Mitteln der politischen Gestaltung entzogen, der Rest und damit der aufgabenbezogene Teil der Ausgaben kann aber dann auf reduzierter Basis ohne Rücksicht auf die vorab festliegenden Zinsbelastungen geplant werden. Es bedarf keiner Einschnitte auf der Ausgabenseite oder Bemühung um erhöhte Einnahmen, da sich der Zuwachs der Zinsbelastung quasi-automatisch anteilig aus dem allgemeinen Zuwachs der Einnahmen finanziert.¹⁾ Für den Bund hat der Parlamentarische Staatssekretär im BMF Dr. Voss dieser Überlegung folgend als Zielsetzung formuliert, die Zinsquote solle insgesamt nicht mehr zunehmen.²⁾

1) Diese Orientierungslinie einer Parallelität der Zuwachsraten klingt im Kommuniqué des Finanzplanungsrates vom 23.6.1983 an: "Insbesondere muß berücksichtigt werden, daß ... die Zinsausgaben in den nächsten Jahren deutlich stärker als 3 v.H. ansteigen werden; die verbleibenden 90 v.H. der Ausgaben dürfen deswegen im Durchschnitt nur unterproportional ansteigen."

2) F. Voss, Aktuelle Fragen der Finanz- und Steuerpolitik, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 103 v. 25.9.1985, S. 907.

Aus dieser Faustregel für die Obergrenze zusätzlicher Zinsbelastungen ist die tragbare Nettokreditaufnahme nicht unmittelbar ableitbar, da die Veränderung der Zinsbelastungen neben der Neuverschuldung von Änderungen des Zinsniveaus abhängt. Unterstellt man modellhaft ein zyklisches Pendeln des Zinssatzes um einen langfristigen Mittelwert, ist dieser Effekt längerfristig vernachlässigbar. Projiziert auf Nordrhein-Westfalen ergibt sich bei Anwendung der Faustregel dann folgende Rechnung für den Konsolidierungsbedarf:

- Die Zinsausgaben beliefen sich 1984 auf 5.165 Mio. DM.
- Die Steigerungsrate für den Haushalt 1985 war mit +4,4 v.H. geplant.
- Die Zinsausgaben wären 1985 unter Annahme eines Durchschnittszinssatzes von 7,5 v.H. mit rd. +230 Mio. DM ebenfalls um +4,4 v.H. gestiegen, wenn die Nettokreditaufnahme 1984 auf etwa 3 Mrd. DM begrenzt worden wäre.
- Die tatsächliche Nettokreditaufnahme betrug 1984 aber 6,974 Mrd. DM.
- Zur nach der Formel der Parallelität der Zuwachsraten ermittelten tragbaren Nettokreditaufnahme klafft eine Differenz von rd. 4 Mrd. DM.

4 Mrd. DM betrug danach 1984 in Nordrhein-Westfalen der Konsolidierungsbedarf. Bei Zugrundelegung der mittelfristig im Durchschnitt vom Finanzplanungsrat postulierten Begrenzung der Ausgabenzuwachsrates auf 3 v.H. errechnet sich sogar ein Abbaubedarf von rd. 5 Mrd. DM.

1.3. Der Vergleich der Länderhaushalte als Maßstab

Damit ist die Tragfähigkeit der Verschuldung aus der Sicht eines Landes umrissen. Zu anderen Ergebnissen muß ein zusätzlicher Ländervergleich führen, da die Formel der Zuwachsparellität die Proportionen zwischen Zinsblock und übrigen Ausgaben in den einzelnen Ländern festschreiben würde. Die Differenzen zwischen den Zinsquoten der Länder blieben mithin erhalten. Eine solche Verfestigung müßte dazu führen, daß langfristig bei den jetzt

unterdurchschnittlich verschuldeten Ländern deutlich weniger Mittel für Zinsausgaben gebunden sind und entsprechend mehr zur Erfüllung anderer Aufgaben zur Verfügung stehen. Die Folge wäre selbst bei weitgehender Nivellierung der Einnahmen durch den Finanzausgleich - eine Auseinanderentwicklung, bedingt durch die unterschiedlichen Ausgabenstrukturen infolge unterschiedlicher Verschuldung.

Aus diesen Überlegungen ist zu schlußfolgern, daß die überdurchschnittlich verschuldeten Länder einen Defizitabbau bzw. u.U. sogar eine Nettotilgung in einem Umfang vornehmen müßten, der ihre Zinsquote zumindest an den Durchschnitt, möglichst an die schwach verschuldeten Länder heranführt. Diesen Maßstab hat offensichtlich das Land Nordrhein-Westfalen als Orientierungsgröße im Auge, wenn Finanzminister Dr. Posser vor dem Landtag ausführt:

"Erst wenn unsere Finanzentwicklung nach allen wesentlichen Maßstäben von Pro-Kopf-Verschuldung, Kreditfinanzierungsquote, Defizitanteil und Zinsbelastung der allgemeinen Entwicklung entspricht, wird die spezielle Konsolidierungsaufgabe des Landes als gelöst betrachtet werden können. Dies kann bedeuten, daß das Land für einen bestimmten Zeitraum eine unterdurchschnittliche Verschuldung oder auch einen Stillstand der Neuverschuldung erreichen muß, um eine zwischenzeitlich entstandene überproportionale Zins- und Schuldenbelastung wieder abzubauen." 1)

Für Nordrhein-Westfalen sähe bezogen auf die Zinsquote eine entsprechende Rechnung im Umriß folgendermaßen aus:

- Nach den Haushaltsplanungen beträgt die durchschnittliche Zinsquote der Flächenländer 1985 8,2 v.H.
- Die für 1985 geplante Zinsquote Nordrhein-Westfalens liegt bei 9,7 v.H.
- Die Zinsquote von 8,2 v.H. liegt um rd. 15 v.H. unter derjenigen von 9,7 v.H.
- Die Gesamtverschuldung Nordrhein-Westfalens müßte mithin Ende 1984 um etwa 15 v.H. niedriger gelegen haben, um ebenfalls 8,2 v.H. Zinsquote erreichen zu können.
- Die Gesamtverschuldung lag Ende 1984 bei 66,6 Mrd. DM; 85 v.H. davon sind 56,3 Mrd. DM.

1) Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 9/83, S. 4692.

Nordrhein-Westfalen hätte nach dieser Überschlagsrechnung mithin Ende 1984 eine um etwa 10 Mrd. DM niedrigere Verschuldung haben müssen, um die durchschnittliche Zinsquote in 1985 zu erreichen, wobei der Effekt des absinkenden Durchschnitts durch Angleichung über dem Durchschnitt liegender Länder an den (vorherigen) Durchschnitt hier vernachlässigt werden soll. Nordrhein-Westfalen hat 1984 Nettokredite in Höhe von rd. 7 Mrd. DM aufgenommen, es hätte statt dessen 3 Mrd. DM netto tilgen müssen. Der Abbaubedarf belief sich unter den getroffenen Annahmen mithin 1984 auf etwa 10 Mrd. DM im Vergleich zu 3-4 Mrd. DM nach der einzellandbezogenen Formel der Parallelität der Zuwachsraten.

Wollte man gar die Zinsquote Bayerns von 5,0 v.H. erreichen, hätte die Verschuldung Ende 1984 nur rd. 34 Mrd. DM betragen dürfen, d.h. neben der dann zu unterlassenden Nettokreditaufnahme von 7 Mrd. DM hätten noch rd. 25 Mrd. DM netto getilgt werden müssen.

1.4. Schlußfolgerungen

Es ist offenkundig, daß sich aus einem Landeshaushalt von rd. 55 Mrd. DM nicht 10 Mrd. DM oder gar 32 Mrd. DM kurzfristig herauschneiden lassen. Selbst mittel- bis langfristig ist eine Konsolidierung solchen Ausmaßes ohne erhebliche Veränderungen auf der Einnahmenseite schlicht unmöglich. Damit ist der Umfang des anzustrebenden Defizitabbaus nicht mehr aus allgemeintheoretischen Überlegungen ableitbar. Er muß der politischen Entscheidung überlassen bleiben, die Ergebnis eines Abwägens der Nachteile hoher Defizite auf der einen Seite, der Nachteile einer Konsolidierung primär über Auf- und Ausgabenabbau auf der anderen Seite sein wird.

Würde doch die volle Konsolidierung gemäß der skizzierten Quantifizierung auf der Ausgabenseite versucht, wäre das Ergebnis - bezogen auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse - nicht viel anders als bei einem Einfrieren der Zinsquoten: Die überdurchschnittlich verschuldeten Länder hätten deutlich weniger Mittel zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung als die anderen, da

sie netto tilgen müßten. Die Folge wäre ein Auseinanderdriften der Versorgungsniveaus der Bevölkerung. Dieser gordische Knoten für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ließe sich nur bei einer Umgestaltung der Einnahmenseite durch Berücksichtigung der Zinslasten im Finanzausgleich durchschlagen oder durch teilweise Übernahme von Verpflichtungen durch den Bund. Solche Lösungsversuche sind jedoch verfassungsrechtlich problematisch, und die Möglichkeit einer Realisierung zeichnet sich auch nicht ansatzweise ab.¹⁾

Ein Blick zurück auf die gesamtwirtschaftliche Analyse macht deutlich, daß eine Konsolidierung, die sich an den Zuwachsraten der Zinsausgaben oder an durchschnittlichen oder gar an der günstigsten Zinsquote orientiert, gesamtwirtschaftlich zu einer erheblichen Überkonsolidierung führen muß. Sie hätte Nettotilgungen nicht nur bei Nordrhein-Westfalen, sondern auch bei einigen anderen Ländern zur Folge. Es ist hier nicht der Ort, abzuwägen, ob der gesamtwirtschaftliche Nachteil einer solchen "Überkonsolidierung" - wenn es denn überhaupt einer ist - schwerer wiegt als die Wiedergewinnung von Spielräumen in den Länderhaushalten durch Konsolidierung mit Zielrichtung einer Begrenzung der Zinsquote.

2. Strategien zur Verringerung des Defizits

Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF unterscheidet folgende Strategien eines Defizitabbaus²⁾:

- (1) Strategie eines automatischen Abbaus durch steigende Einnahmen bei konjunktureller Erholung,
- (2) Strategie eines Abbaus über expansive Konjunkturpolitik,
- (3) Strategie eines diskretionären Abbaus,

1) Vgl. zur Überprüfung des Finanzausgleichs durch das Bundesverfassungsgericht O.-E. Geske, Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Streit der Länder, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 11 (1985), S. 421 ff.

2) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, a.a.O., S. 26 ff.

- (4) Strategie einer strukturellen Veränderung des Haushalts mit der Zielrichtung einer Förderung privater Investitionen, um über so erreichtes Wachstum die Einnahmen zu steigern.

Aus der Sicht eines Landes sind die Strategien einer Umverteilung von Finanzmitteln zwischen Gebietskörperschaften hinzuzufügen:

- (5) Horizontale Umverteilung durch Änderungen im Länderfinanzausgleich,
(6) vertikale Umverteilung durch Aufgabenverlagerung hin zum Bund oder durch zusätzliche Mittelzuflüsse vom Bund (z.B. Bundesergänzungszuweisungen, Übernahme von Belastungen im Kohle- und Stahlbereich),
(7) vertikale Umverteilung durch Aufgabenverlagerung hin zu den Gemeinden oder durch Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich.

Auf den ersten Blick bietet sich somit ein großer Fächer von Möglichkeiten. Auf den zweiten Blick schrumpft die Zahl erheblich, wenn die Anwendbarkeit bzw. Beherrschbarkeit der Möglichkeiten für ein einzelnes Land überprüft wird. Die Strategie (1) einer passiven Finanzpolitik kann angesichts der für Nordrhein-Westfalen skizzierten Abbaunotwendigkeiten keine Lösung bedeuten. Eine dafür notwendige explosive wirtschaftliche Entwicklung, die das Defizit ganz erheblich verringern könnte, ist außerhalb jeder Wahrscheinlichkeit. Gleichwohl kann eine konjunkturelle Belebung natürlich das Defizit wenigstens etwas verringern, wenn der Ausgabenzuwachs unter dem Einnahmenezuwachs gehalten wird, wie es den erwähnten Empfehlungen des Finanzplanungsrates entspricht.

Strategie (2) ist zum einen angesichts der Haushaltssituation Nordrhein-Westfalens nicht finanzierbar, zum anderen kann ein einzelnes Land selbst von der Größe Nordrhein-Westfalens eine solche Politik nicht isoliert, sondern allenfalls konzertiert mit Bund und anderen Ländern mit einiger Aussicht auf Erfolg betreiben. Auch hier gilt aber für das Land, daß ein Aufschwung gar nicht so groß sein kann, um die Defizitprobleme zu lösen.

Auch von Strategie (4) ist allenfalls längerfristig ein gewisser Konsolidierungseffekt über steigende Einnahmen zu erhoffen. Voraussetzung ist wiederum eine gleichgerichtete Politik des Bundes

und der anderen Länder.

Strategie (5) könnte nur über die Änderung eines Bundesgesetzes zu tendenziellem Erfolg führen, entzieht sich somit der Entscheidungskompetenz eines Landes. Ähnliches gilt für Strategie (6). Gleichwohl kann und muß ein Land in der finanziellen Situation Nordrhein-Westfalens sich bemühen, beständig diese dicken Bretter zu bohren, denn mangels Entscheidungskompetenz hinsichtlich der Steuereinnahmen des Landes lassen sich nennenswerte Verbesserungen der Einnahmensituation nur über einen Mitteltransfer vom Bund und/oder von anderen Ländern erreichen.

Mit Strategie (7) wäre allenfalls ein Erfolg zu verbuchen, wenn der Landeshaushalt isoliert gesehen wird. Verfassungsrechtlich sind die Gemeinden dem Land zuzurechnen und bei einer Gesamtbeurteilung wird bei Aufgabenverlagerungen zu den Gemeinden bzw. bei Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich das Problem lediglich innerhalb des Landes verlagert, Mittel von einer Tasche in die andere gesteckt, ohne daß sich am Finanzstatus der Gesamtheit etwas ändert. Zudem ist Strategie (7) eigentlich keine eigenständige Strategie, da sie genaugenommen eine Möglichkeit eines diskretionären Abbaus darstellt, d.h. ein Unterfall der noch nicht angesprochenen Strategie (3) ist.

Die bisherige knappe Prüfung von sechs Strategien hat ergeben, daß damit allenfalls geringe Erfolge im Kampf gegen das Defizit erzielbar sind. Lösungen des Problems bieten sie für Nordrhein-Westfalen nicht. Als wichtiger Ansatzpunkt bleibt dafür nur Strategie (3), d.h. die Senkung von Ausgaben und/oder Erhöhung von Einnahmen durch entsprechende politische Entscheidungen. Für Einnahmeerhöhungen besteht allerdings auch nur ein sehr geringer Spielraum, da rd. 80 v.H. der Gesamteinnahmen Steuern sind, und das Land hinsichtlich der Steuern nach der Finanzverfassung keine Gesetzgebungskompetenz hat. Nennenswerter Defizitabbau ist durch Variationen auf der Einnahmenseite also auch nicht möglich.

Es bleibt die Ausgabenseite. Hier sind zwei Vorgehensweisen zur diskretionären Absenkung des Ausgabenniveaus bzw. zur Einschränkung des Anstiegs der Ausgaben zu unterscheiden. Zum einen können

Ziele, daraus abgeleitete Aufgaben und damit auch die für die Wahrnehmung der Aufgaben eingesetzten Ausgaben gestrichen bzw. reduziert werden. Eine solche Vorgehensweise kann schnell wirksam werden, erkauft den Erfolg aber mit einem Abbau des Leistungsniveaus des Staates und damit des Versorgungsniveaus der Bevölkerung.

Zum anderen kann versucht werden, Ziele und Aufgaben nicht fallenzulassen, die Ausgaben aber dennoch abzusenken. Durch Umorganisation der Aufgabenerfüllung wird bei dieser Strategie angestrebt, ohne Zielverzichtete Ausgaben einzusparen und damit das Defizit abzusenken. Mit der Strategie scheint auf den ersten Blick ein "Königsweg" für die Konsolidierung gefunden, da er politisch nichts oder nahezu nichts kostet.

Ausgabenreduktionen durch Rationalisierung und Verlagerungen von Leistungserstellung sind allerdings oft nur auf mittlere Sicht wegen notwendiger Umstellungsprozesse möglich. Durch Umorganisation kann auch mit Sicherheit nicht allein das Defizit wesentlich abgebaut werden, sie kann aber einen Beitrag leisten, und zwar einen politisch besonders wichtigen Beitrag, da sie keine Zielverzichtete verlangt. Es lohnt also, im weiteren Verlauf der Untersuchung die Strategie aufzufächern und Möglichkeiten und Grenzen ihrer Anwendung abzuklopfen.

3. Überlegungen zur Implementation eines Defizitabbaus

Bevor die Modelle der Umorganisation dargestellt und durchleuchtet werden, sind einige grundsätzliche Überlegungen zur Implementation von Konsolidierungsvorhaben im administrativ-politischen Apparat und Prozeß vorzuschicken.

Läßt man bei der Entwicklung eines Konsolidierungskonzeptes die Einnahmenseite vorerst außer acht, so muß vor allem folgende Frage beantwortet werden: Soll es sich um kurzfristige Maßnahmen handeln, die dazu bestimmt sind, "momentane" Krisen zu lösen, oder aber wird eine längerfristig angelegte Konsolidierung mit dauerhaften Änderungen der Ausgabenstruktur ins Auge gefaßt?

Will man nicht nur eine kurze "Atempause" erreichen, die angesichts der skizzierten Größenordnungen des notwendigen Defizitabbaus allenfalls zu "Scheinerleichterungen" führen kann, so muß man sich für den langfristig angelegten Weg entscheiden. Dabei muß man sich darüber im klaren sein, daß auf diese Weise zwar dauerhafte Datenänderungen möglich sind, zugleich aber auch Veränderungen von Machtstrukturen auftreten, was wiederum zu Konflikten zwischen den Betroffenen - im Fall eines Landeshaushalts sind dies in erster Linie die betroffenen Ministerien - führen kann. Hat man sich für eine dauerhafte Konsolidierungslösung entschieden, so wie das im Rahmen dieser Untersuchung zu unterstellen ist, müssen von Fall zu Fall folgende Teilprobleme geklärt werden:

(1) Es ist zu klären, ob das Kürzungsziel möglichst rasch oder in einzelnen kleineren Teilschritten erreicht werden soll. Für eine allmähliche Vorgehensweise spricht¹⁾:

- Das Herausfinden von bestimmten Mindestversorgungsgrenzen, die zum Zeitpunkt der Kürzung nicht bekannt sind, wird durch ein schrittweises Vorgehen erleichtert.
- Es fällt den privaten Haushalten und den Unternehmen leichter, sich an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.
- Notwendige Anpassungen und Veränderungen der Verwaltung sind wegen natürlicher Personalfluktuation einfacher durchzuführen.

Aber auch plötzliche Realisierungen des Kürzungsziels können positive Wirkungen aufweisen. Zu nennen sind in diesem Fall folgende Argumente²⁾:

- Nach der sogenannten "Krisentheorie der Geschichte" sind drastische Veränderungen in Ausnahmesituationen vorzuziehen, da allmähliche Reduzierungen in der Realität bisher wenig bewirkt haben.

1) Vgl. dazu H. Grossekketter, Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 41, Heft 1/1983, S. 17 ff.

2) Vgl. R. Vaubel, Alternative Ansätze zur Kürzung der Staatsausgaben, in: Wirtschaftsdienst Heft 1/1982, S. 47 f.

- Die Durchsetzung von Kürzungsstrategien sowie ihre anschließende Durchführung verursacht mitunter erhebliche Fixkosten (Personalplanung, Rationalisierungsanreize, Abfindungen, Sozialpläne etc.), die durch allmähliche Rückführungen der Ausgaben unter Umständen nicht annähernd wieder ausgeglichen werden können. Es empfiehlt sich daher, mit einem drastischen Eingriff den entsprechenden Aufwand zu rechtfertigen.

- Abrupte Kürzungen werden eher als dauerhaft empfunden und veranlassen damit die Betroffenen eher dazu, entsprechende Anpassungsmaßnahmen durchzuführen. Dies gilt sowohl für das Verwaltungspersonal als auch für private Haushalte oder Unternehmen.

(2) Es muß geprüft werden, ob einzelne Ressorts mit globalen Kürzungen konfrontiert werden sollen, oder ob die Kürzungsanforderungen titelmäßig direkt vorgegeben werden sollen. Beide Verfahren sind rechtlich zulässig und mit bestimmten Vor- und Nachteilen behaftet, auf die hier kurz eingegangen werden soll.¹⁾ Als potentielle Nachteile von Globalkürzungsstrategien gelten:

- Bei globaler Kürzung verliert das Parlament an politischem Einfluß, da nachgeordnete Verwaltungseinheiten sich nicht an politische Programme und die damit verbundenen Prioritäten gebunden fühlen, sondern nach eigener Wertvorstellung bestimmte Eingriffe vornehmen. Verbunden hiermit ist eine "Aufweichung des Spezialitätsgrundsatzes", wobei auch die Haushaltsgrundsätze Genauigkeit und Klarheit nicht ganz unberührt bleiben.

- Es kann von Vorteil sein, durch titelmäßige Kürzungen einzelne Großinvestitionen, die zu hohen Ansprüchen führen, ohne daß ein entsprechender Versorgungsbedarf besteht, zu streichen. Auf längere Sicht werden damit nicht nur vorübergehende Senkungen im Einzelplan vermieden, sondern auch entsprechende Folgekosten verhindert.

1) H. Grossekketter, Kürzungsordnung, a.a.O., S. 18 ff.

- Es wird vermutet, daß bei Globalkürzungen die Verwaltungseinheiten bewußt dort kürzen, wo die politischen Folgen am höchsten sein könnten. Auf diese Weise will die Verwaltung zukünftige Kürzungen bereits von vornherein ausschalten. Mitunter versuchen Verwaltungen sogar, finanzielle Krisen herbeizuführen, um zu beweisen, daß Kürzungen unmöglich verkraftet werden können. Unter diese Art von Verweigerungsstrategien - wie sie den Verwaltungen unterstellt werden, fällt auch der vorgezogene Abschluß von Arbeitsverträgen, um im Fall von Kürzungen von Personalausgaben die rechtliche Unmöglichkeit dieser Vorgehensweise nachzuweisen.

Allerdings sind mit der Durchführung von Globalkürzungen auch bestimmte Vorteile verbunden:

- Durch eine stärkere Differenzierung von Globalkürzungsstrategien wäre es möglich, den Spezialitätsgrundsatz weniger stark zu verletzen. Es wird in solchen Fällen häufig vorgeschlagen, nicht an den Einzelplänen orientierte Kürzungen vorzunehmen, sondern beispielsweise Kürzungsvorschriften für Ober-, Mittel- und sogar Unterbehörden zu erlassen. Auf diese Weise hätte das Parlament einen Teil seiner politischen Handlungsfähigkeit hinsichtlich der Realisierung bestimmter Programme beibehalten.
- Erfahrungsgemäß weisen Einzelpläne, an deren Aufstellung die Verwaltung ja mitgewirkt hat, bestimmte Manipulationsspielräume auf. Globale Kürzungen, die eben diesen Verwaltungen vorgegeben werden, können damit beitragen, diese Manipulationsspielräume wieder einzuschränken.
- Globalkürzungen sind eher dazu geeignet, das angestrebte Versorgungsniveau aufrecht zu erhalten. Während titelmäßige Kürzungen eher "input-orientiert" sind, werden bei Globalkürzungen die zu erreichenden Ziele vorgegeben, den Sachbearbeitern aber, die über entsprechende Spezialkenntnisse verfügen, die Wahl der Mittel zur Erreichung der Ziele freigestellt. Neben einer höheren Motivation der Mitarbeiter wird dadurch ein effizienter Mitteleinsatz erreicht.

- Globalkürzungen können mit Nebenbedingungen verbunden werden. Auf diese Weise lassen sich spezielle Programme, wenn auch bei verminderter Ausgabenintensität, dennoch aufrechterhalten, etwa dann, wenn bestimmte Mindestausgaben vorgegeben oder entsprechende Prozentsätze vereinbart werden.

(3) Es wird diskutiert, ob lineare oder differenzierte Kürzungen vorgegeben werden sollen. Für lineares Kürzen sprechen folgende Argumente¹⁾:

- Lineare Kürzungen erscheinen nach außen hin als gerechter und sind damit von den potentiellen "Opfern" leichter zu ertragen.
- Es wird vermutet, daß bei linearen Kürzungen politische und bürokratische Widerstände leichter überwindbar sind.
- Ähnlich wie bei Globalkürzungen wird dem "Spezialisten" bei der Erreichung des vorgegebenen Ziels die Wahl der Mittel überlassen. Lineare Kürzungen sind damit eher outputorientiert.
- Es wird behauptet, daß lineare Kürzungen Probleme minimieren, "die sich aus der Interdependenz der Staatsausgaben ergeben."²⁾

Lineare Kürzungen werden jedoch von den Finanzwissenschaftlern generell abgelehnt. Im einzelnen werden folgende Argumente, die damit eher für die Durchführung differenzierter Kürzungen sprechen, angeführt:

- Lineare Kürzungen gelten als "feige und ausweichend". Es wird vorgetragen, daß es dem Parlament nicht gelungen ist, zukunftsweisende Prioritäten zu setzen. Gekoppelt mit der Strategie der Globalkürzung würde damit sogar eine Art "Doppelverzicht" verwirklicht.
- Lineare Kürzungen treffen auch Einrichtungen, die als "Gewinnträger" zu bezeichnen sind und bereits in der Vergangenheit produktiv tätig waren. Solche Einrichtungen können

1) Vgl. dazu R. Vaubel, Alternative Ansätze, a.a.O., S. 50 ff. und H. Grossekkettler, Kürzungsordnung, a.a.O., S. 26 f.

2) R. Vaubel, Alternative Ansätze, a.a.O., S. 50.

durch pauschale Eingriffe mitunter in ihrer Funktion erheblich gestört werden.

- Es wird der Vorwurf erhoben, daß lineare Streichungen ganz besonders jene Behörden hart treffen, die bereits in der Vergangenheit erheblich rationalisiert haben und durch weitere Kürzungen quasi bestraft werden.
- Es wird eingewendet, daß viele Aufgaben rechtlich fixiert sind und damit für lineare Kürzungen gar nicht in Frage kommen. Darüber hinaus schwankt der Anteil solcher Ausgaben von Behörde zu Behörde stark und kann daher nur durch differenzierte Maßnahmen Berücksichtigung finden.
- Lineare Kürzungen können unter Umständen den Produktionsablauf so gefährden, daß Leerkosten entstehen oder aber hoch bezahlte Fachkräfte entweder ganz brachliegen oder Tätigkeiten durchführen, die sinnvollerweise von weniger qualifizierten Kräften erledigt würden.

Alle hier skizzierten Überlegungen und Aspekte sind bei Konzeption und Implementation einer Strategie zum Defizitabbau zu bedenken. In der Regel wird ein Konsolidierungskonzept ein Konglomerat aus den dargelegten Vorgehensweisen sein. Pauschale Handlungsanweisungen lassen sich aus den diskutierten Vorgehensweisen jedenfalls nicht ableiten. Die Vor- und Nachteile müssen bezogen auf die jeweilige spezifische Situation und Konstellation in einem Land überprüft und abgewogen werden, um zu einem optimalen Konzept kommen zu können.

4. Bereits erfolgte Konsolidierungsmaßnahmen

Es ist nicht Gegenstand der Untersuchung, Konsolidierungsmaßnahmen aufzulisten und zu bewerten, die seit Einleitung der Konsolidierungspolitik im Jahre 1981 ergriffen worden sind.¹⁾ Gleich-

1) Frühere Konsolidierungsphasen, insbesondere die Konsolidierungsdiskussion Mitte der siebziger Jahre, bleiben hier ausgeblendet. Vgl. dazu Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 111 vom 12.9.1975: "Maßnahmen der Bundesregierung zur Verbesserung der Haushaltsstruktur"; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen, a.a.O.

wohl kann diese Untersuchung nicht von der Fiktion ausgehen, es habe noch keine Konsolidierungsmaßnahmen gegeben. Bei den Überprüfungen ist es natürlich wenig sinnvoll, u.U. zu Empfehlungen zu kommen, die zwischenzeitlich längst umgesetzt worden sind. Die Untersuchung kann aber auf keine umfassenden Zusammenstellungen von Konsolidierungsmaßnahmen zurückgreifen.

Bislang fehlt eine solche Zusammenstellung, insbesondere für Länder und Gemeinden. Für den Bund sind die Konsolidierungsmaßnahmen cum grano salis aus den Zusammenstellungen der wichtigen finanzpolitischen Maßnahmen in den jeweiligen Finanzberichten ablesbar. Für den Länderbereich wurde im April 1983 für die zitierte "Arbeitsgruppe Haushaltskonsolidierung" zwar eine Umfrage über die Konsolidierungsmaßnahmen der Länder seit 1981 durchgeführt. Die Ergebnisse sind aber aggregiert und nicht länderweise dargestellt.¹⁾ Für den Gemeindebereich hat der Deutsche Städtetag ebenfalls Umfrageergebnisse vorgelegt, jedoch auch aggregiert und weitgehend ohne Quantifizierungen.²⁾

Insbesondere für Nordrhein-Westfalen ist keine "Steinbruchliste" verfügbar. Aus der Vielzahl von Veröffentlichungen wie auch aus dem Studium der Protokolle parlamentarischer Beratungen und letztlich der Gesetzgebung sind aber zwangsläufig bei der Untersuchung der Konsolidierungsproblematik auch zahlreiche bereits ergriffene Konsolidierungsmaßnahmen geortet worden. Dies dient im weiteren als Hintergrundwissen, soll aber hier nicht ausgebreitet und diskutiert werden, denn zum einen sind Erkenntnislücken nicht auszuschließen, da einer solchen Registrierung bei der Thematik nur nachrangiges Gewicht zukommen konnte. Zum anderen ist ohne Einzelanalyse allein aus der Entwicklung von Ausgabenreihen oft nicht ablesbar, ob eine stagnierende oder gar rückläufige Entwicklung Ergebnis einer Konsolidierungsmaßnahme des Landes oder des Bundes oder von gänzlich anderen Faktoren wie z.B. Verringerung der Bedarfsträger (Beispiel: Abnahme der Kindergeldaufwendungen des Bundes) abhängig ist. Dabei kann es

1) Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Az: ZDL 2-FV 4092/1 v. 14.4.1983.

2) Schnellbrief Deutscher Städtetag vom 21.12.1982, Az: 9/79-14; 9/05-48.

durchaus auch überschneidende Einflüsse von zwei oder gar aller drei Komponenten geben, so daß eine Zurechenbarkeit des Konsolidierungsumfangs nahezu unmöglich wird.

IV. Möglichkeiten und Grenzen einer Umorganisation der Aufgabenerfüllung

1. Umorganisation der Aufgabenerfüllung - ein Lösungsansatz ohne Zielverzichte

Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist der Versuch, dem ökonomischen Prinzip dadurch Rechnung zu tragen, daß die öffentlichen Programme und Leistungen mit einem möglichst geringen Aufwand, d.h. insbesondere mit einem geringeren als dem bisherigen Aufwand, realisiert werden. Insoweit verbindet sich der Versuch, die Aufgabenerfüllung umzustrukturieren, mit der aktuellen "Spardiskussion". In diesem Sinne wird daher auch die Ziel-, Aufgaben- und Programmebene der Politik des Landes als konstant, der zur Zielerreichung eingesetzte Mittelaufwand dagegen als variabel angesehen werden müssen.

Die Umorganisation der öffentlichen Aufgabenerfüllung steht hier unter den Prämissen

- Zielkonstanz bzw. Leistungskonstanz und
- Kostenersparnis.

Eine Überführung der derzeitigen in eine rationalere Struktur der Aufgabenerfüllung setzt prinzipiell eine Bestimmung von Kosten und Nutzen jeder vorgeschlagenen Alternativlösung voraus. Eine quantifizierende Kosten-Nutzen-Analyse im strengen Sinne kann jedoch innerhalb der Untersuchung nicht vorgenommen werden. Die den Vorschlägen zur Umorganisation zugrundeliegenden Überlegungen sind in zweifacher Hinsicht stark vereinfacht:

- Einmal wird die Bestimmung von Nutzen darauf beschränkt, daß die verschiedenen Umorganisationsmodelle daraufhin überprüft werden, ob und inwieweit sie geeignet sind, das auch mit der bisherigen Art des Mitteleinsatzes angestrebte Sachziel zu erfüllen und unerwünschte Nebenwirkungen zu vermeiden; auch

insoweit wirkt sich die Prämisse von der Zielkonstanz aus.

- Zum anderen wird die Ermittlung von Kosten auf reine Ausgaben-
größen beschränkt, soweit sie sich im öffentlichen Budget
niederschlagen.

Eine Veränderung der Aufgabenerfüllung ist daher als rational an-
zusehen, wenn sie bei Wahrung der vorhandenen Ziele und der daraus
ableitbaren Aufgaben zu einer geringeren budgetären Belastung des
Landes beiträgt.

Die darin enthaltene Prämisse: Umorganisation ohne Zielverzicht
ist indessen nicht unproblematisch; sie kann zunächst zweierlei
bedeuten:

- Einerseits ist damit eine Konstanz der staatlichen Zielvorgaben
gemeint, d.h. die den einzelnen Budgetpositionen zugrundelie-
genden Ziele werden nicht in Frage gestellt. Diese Annahme ist
relativ unproblematisch, soweit sie sich auf Oberziele bezieht;
mit fortschreitender Zielkonkretisierung und -operationalisie-
rung läßt sie sich allerdings kaum aufrechterhalten, zumal die
Zielebene fließend in die Programm- und Maßnahmenebene übergeht.
Die Möglichkeit, gleichmäßig für alle Aufgabenbereiche eine
bestimmte Zielebene als gegeben und konstant anzusehen, schei-
tert in der Regel daran, daß durchgängige Zielstrukturen und
-hierarchien nicht vorhanden, zumindest nicht evident sind, und
die einzelnen Maßnahmen und Budgetpositionen daher nicht an
eine konsistente Aufgabenplanung angebunden sind. Im Rahmen die-
ser Untersuchung wird daher ein sehr pragmatisches Vorgehen
angewandt. Die Programmziele aus den offiziellen Zielverlaut-
barungen werden nicht hinterfragt, während die im Hinblick auf
diese Ziele "gefahrenen" Programme und die zu ihrer Durchfüh-
rung ergriffenen Maßnahmen und Verfahren zur Disposition stehen.
- Andererseits bedeutet eine Umorganisation der Aufgabenerfüllung
ohne Zielverzicht, daß alternative Formen der Aufgabenwahrneh-
mung keinen geringeren Zielerreichungsgrad bewirken dürfen;
auch diese Forderung ist im strengen Sinne nicht durchzuhalten.
Sie würde sowohl die Messung der gegenwärtigen Zielerreichung
mittels eines umfassenden Indikatorensystems implizieren, als

auch die Analyse von Wirkungen sämtlicher alternativer Arten der Aufgabenerfüllung auf diese Indikatoren voraussetzen.

Das als "Lösungsansatz ohne Zielverzichte" apostrophierte weitere Vorgehen kann demnach nur wie folgt interpretiert werden:

- Die innerhalb der untersuchten Aufgabenbereiche feststellbaren Ziele werden grundsätzlich nicht in Frage gestellt.
- Es wird daher auch kein Abbau von Leistungen bzw. Ausgaben vorgeschlagen, weil die vorgelagerten Ziele als nicht sinnvoll oder vernünftig angesehen werden oder ihre Einordnung in ein Zielsystem nicht erkennbar ist.
- Es werden keine Vorschläge zum Abbau von Ausgaben unterbreitet, ohne Alternativmaßnahmen vorzuschlagen, es sei denn, die angestrebten Ziele können als erreicht angesehen werden oder erfüllen sich ohne staatliche Aktivität quasi von selbst.
- Es werden nur jene Modelle für eine Umorganisation der Aufgabenerfüllung diskutiert, die unter plausiblen Annahmen innerhalb einer gewissen Bandbreite einen gleichen Zielerreichungsgrad erwarten lassen.
- Konstanz von Ziel und Zielerreichungsgrad gilt primär nur für die mit den einzelnen Maßnahmen direkt angesteuerten Sachziele. Auswirkungen auf Nebenziele werden nur als Randtatbestand mitberücksichtigt.

2. Raster der Modelle einer Umorganisation

Die Möglichkeiten zur Defizitverringerung durch Umorganisation lassen sich formal zunächst wie folgt strukturieren:

A. Ausgaben können gekürzt oder gestrichen werden, da

- (1) Ziele endgültig oder vorläufig als erreicht angesehen werden können,
- (2) Ziele auch ohne die bisherige Struktur und Intensität staatlicher Ausgabenpolitik erreicht werden können, da
 - (2.1) der gewünschte Zustand auch durch freie Privatinitiative ohne staatlichen Einfluß herbeigeführt wird,

(2.2) billigere Verfahren zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen. Dabei sind folgende Möglichkeiten vorhanden:

- (2.2.1) Ausgabensenkung durch interne Rationalisierung im Organisations- und Personalbereich
- (2.2.2) Ausgabensenkung durch Übergang von bisherigen ausgabenpolitischen Instrumenten auf billigere ausgabenpolitische, einnahmenpolitische oder sonstige Instrumente und Verfahren wie Gebote und Verbote
- (2.2.3) Ausgabensenkung durch Verlagerung der Trägerschaft, d.h. der Ausgabenzuständigkeit

B. Einnahmen können erhöht werden

- (1) durch Erhebung neuer Steuern oder anderer hoheitlicher Abgaben,
- (2) durch Aufkommenserhöhungen bei bestehenden Abgaben infolge
 - (2.1) von Tarifierhöhungen
 - (2.2) von Veränderungen der Bemessungsgrundlagen
 - (2.3) von Verbesserungen der Erhebungs- und Kontrollverfahren,
- (3) durch Abbau oder Streichung von Abgabenvergünstigungen.

Wie bereits erwähnt, sollen die Möglichkeiten der Einnahmenerhöhung nicht unter dem Aspekt der Aufkommensmaximierung untersucht werden. Sie sind im Rahmen der Untersuchung nur insoweit von Bedeutung, als sie als Alternative zu ausgabenpolitischen Instrumenten, Maßnahmen oder Programmen in Betracht kommen und/oder mit Ausgaben in einer direkten Verbindung stehen.

Die Untersuchung konzentriert sich daher vor allem auf die o.a. "billigeren Verfahren zur Aufgabenerfüllung". In diesem Rahmen sind verschiedene Umstrukturierungsmodelle zu unterscheiden, die Grundlage für die Überprüfung von "Rationalisierungsreserven" sein sollen. Dabei werden zunächst die beiden Bereiche der internen Umorganisation (1) und der Externalisierung (2) unterschieden:

(1) Die Möglichkeiten der internen Umorganisation bestehen zum einen in der sog. internen Rationalisierung und zum anderen in der Instrumentensubstitution.

(1.1) Durch interne Rationalisierung (Änderung der Zuständigkeiten, der Dienstwege, der Organisationseinheiten, Einsatz von EDV, Zentralisierung technischer Dienste etc.) sind in vielen Verwaltungsbereichen Einsparungen zu erzielen, die allerdings nur bei sehr detaillierten Einzeluntersuchungen erkennbar und vor allem auch quantifizierbar werden.

Ein weitgreifendes Konzept interner Rationalisierung versucht, die Strukturen, die Abläufe und das Verhalten der Bürokratie sowie den Budgetierungsprozeß zu verändern

(1.2) Zur Instrumentensubstitution gehören alle Umorganisationsbemühungen, die darauf abzielen, ausgabenwirksame oder einnahmenmindernde Maßnahmen abzuspecken bzw. durch "billigere" zu ersetzen, also

- Kürzung bis hin zur völligen Streichung von Maßnahmen, wenn Ziele endgültig oder vorläufig, teilweise oder ganz als erreicht eingestuft werden können,
- Übergang von ausgabenpolitischen Instrumenten auf andere, mit geringeren Ausgaben verbundene Instrumente (z.B. ein Wechsel in der Subventionstechnik),
- Übergang von ausgabenpolitischen Instrumenten auf einnahmenpolitische (z.B. Abbau von Förderungsmaßnahmen als incentive und Erhebung einer Abgabe als disincentive),
- Übergang von ausgabenpolitischen Maßnahmen (Finalprogramm) auf Gebots- oder Verbotslösungen (Konditionalprogramme),
- Übergang von einnahmenpolitischen, in diesem Fall einnahmenmindernden Maßnahmen auf die genannten anderen Instrumentenformen,
- Abbau einnahmenmindernder Maßnahmen, wenn die Zielstruktur dies erlaubt (z.B. stärkere Betonung des Äquivalenzprinzips).

(2) Als Externalisierung wird die Verlagerung der Trägerschaft öffentlicher Leistungsbereitstellung verstanden. Als Externalisierungsmodelle können prinzipiell in Erwägung gezogen werden:

(2.1) die Verlagerung auf private Träger und Organisationsformen (Privatisierung),

(2.2) die Übertragung von Aufgaben auf "intermediäre Finanzgewalten" oder parafiskalische Institutionen (Intermediarisierung bzw. Parafiskalisierung),

(2.3) die Abtretung von Aufgaben und Zuständigkeiten an andere öffentliche Ebenen.

Im Vordergrund der Umorganisationsüberlegungen der Untersuchung soll gemäß dem Konzept des Projektantrages die Ausschöpfung von "Rationalisierungsreserven" vor allem durch eine effizientere Maßnahmengestaltung und -auswahl sowie durch Externalisierung stehen. Im folgenden wird das Modellraster mit entsprechender Schwerpunktsetzung einer grundsätzlichen Analyse auf Vorteile, Nachteile und Realisationschancen abgeklopft und Beispiele aus dem Landeshaushalt dafür herangezogen, soweit sie einschlägigen Berichten und Analysen entnehmbar waren. Soweit im Landeshaushalt keine Umsetzungsfälle zu einzelnen Modellen erkennbar waren, werden auch Beispiele aus dem Bereich des Bundes und der Gemeinden genannt, um das Gerippe der Thesen anschaulicher werden zu lassen.

3. Rechtliche, technische und politisch-administrative Grenzen einer Umorganisation

Die Ausschöpfung von Rationalitätsreserven durch Überführung bisheriger Formen der Aufgabenerfüllung in die genannten "Umorganisationsmodelle" kann in der Praxis - sieht man einmal zunächst von reinen Effizienzüberlegungen ab - an Grenzen stoßen, und zwar an

- rechtliche Grenzen, vor allem verfassungs- und organisationsrechtlicher Art,

- technische Grenzen durch die Schwierigkeit, das Ausschlußprinzip durchzusetzen, wenn die Trägerschaft wechselt,
- politisch-administrative Grenzen in Form von Lenkungs- und Kontrollinteressen der Landesregierung oder einzelner Ressorts sowie von Gruppenwiderständen.

Dazu läßt sich vorweg thesenförmig feststellen, daß

- die interne Rationalisierung und die Instrumentensubstitution von den ersten beiden Grenzen kaum betroffen sind, wohl aber von politisch-administrativen Restriktionen vor allem bei den betroffenen Ressorts und Gruppen, die meist das eingefahrene Organisationsmodell verteidigen, sei es aufgrund einer dem Behördenapparat immanenten Beharrungstendenz, sei es aus dem Interesse einer Verteidigung von Kompetenzbesitzständen heraus,
- im Bereich der Externalisierung die Parafiskalisierung bzw. Intermediarisierung durch Übertragung von Aufgaben auf die klassischen öffentlich-rechtlichen juristischen Personen nur geringe rechtliche Probleme und auch wenig Steuerungs- und Kontrollprobleme bereitet,
- die formale Privatisierung durch Übertragung von Aufgaben auf private Projektträgergesellschaften, die sich ganz oder teilweise in öffentlicher Hand befinden und - je nach Definition - ebenfalls den parafiskalischen Institutionen zugerechnet werden können, relativ schwerwiegende Rechts-, Kontroll- und Lenkungsprobleme aufwirft,
- die materielle Privatisierung vornehmlich mit staatlichen Steuerungsinteressen kollidiert und darüber hinaus auch technischen Restriktionen unterliegt,
- die Veränderungsmöglichkeit innerhalb des eingesetzten staatlichen Transferinstrumentariums in erster Linie von politischen Faktoren eingeschränkt wird, da die Umorganisation in diesem Bereich unmittelbar die Verteilungsposition einzelner Gruppen berührt,
- der Abtretung von Aufgaben an andere öffentliche Ebenen rechtliche Grenzen gesetzt sind, insbesondere zum Bund hin, und gegenüber den Gemeinden auch Lenkungs- und Kontrollinteressen entgegenstehen.

Die Grenzen der besonders problembeladenen Externalisierungsmodelle seien im folgenden weiter aufgefächert.

3.1. Probleme einer Parafiskalisierung bzw. Intermediarisierung

Als Träger staatlichen Handelns kommen zunächst die klassischen öffentlich-rechtlichen juristischen Personen in Frage. Öffentliche Aufgaben können daher außer von Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden (GV) u.a.), in denen der Staat seine Aufgaben in unmittelbarer bzw. mittelbarer Staatsverwaltung über seine Organe (Behörden und Verwaltungsstellen) erfüllt, in folgenden Organisationsformen wahrgenommen werden:

1. sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften wie Sozialversicherungsträger, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern o.ä.
2. Anstalten des öffentlichen Rechts wie öffentlich-rechtliche Kreditinstitute (Sparkassen)
3. Stiftungen des öffentlichen Rechts
4. Im Zuge der Mediatisierung staatlicher Aufgabenerfüllung sind weitere öffentlich-rechtliche Institutionsformen hinzugekommen:
 - die teilselbständige (Sondervermögen) öffentliche Anstalt z.B. Bundespost, Bundesbahn, Kommunale Eigenbetriebe
 - die nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die im Landesbereich vorwiegend zur Organisation der Ressortforschung verwendet wird.

Diese sog. intermediären oder parafiskalischen Institutionen erhalten mit der Übernahme von im öffentlichen Interesse liegenden, staatlich anerkannten Aufgaben bestimmte Entscheidungsspielräume, die im Sinne der Selbstverwaltung durch gesellschaftlich relevante Gruppeninteressen ausgefüllt werden. Der Umfang der Autonomie ist letztlich davon abhängig, wie sehr der Entscheidungsspielraum durch staatliche Aufsichts-, Kontroll- und Weisungsbefugnisse eingeschränkt oder sogar - durch staatliches Vetorecht - nahezu aufgehoben werden kann. Hinzu kommt, daß die intermediären Institutionen des öffentlichen Rechts durch oder

aufgrund spezieller Gesetze institutionalisiert und somit parlamentarisch legitimiert sind, zudem ihr Handeln durch den für sie zuständigen Ressortminister vor dem Parlament zu verantworten ist. Staatliche Lenkungs- und Kontrollinteressen sind damit bei dieser Form der Mediatisierung staatlichen Handelns zumindest formal gewahrt. Andererseits ist nicht auszuschließen, daß derartige Institutionen durch die ihr eigene Aufbau- und Ablauforganisation und ihr Spezialwissen zu einer gewissen Verselbständigung auch hinsichtlich des Vollzugs der ihnen übertragenen Aufgaben und sogar der Ziel- und Programmstrukturierung tendieren. In diesen Fällen reicht selbst eine staatliche Fachaufsicht zur politischen Feinsteuerung kaum aus.

3.2. Probleme einer formalen Privatisierung

Eine Alternative der Privatisierung ist die formale Privatisierung, d.h. die Verlagerung staatlicher Leistungserstellung auf Projektträger in privater Rechtsform, die sich ihrerseits vollständig oder überwiegend in öffentlicher Hand befinden. Derartiger Institutionen bedient sich die öffentliche Hand in einer Vielzahl von Fällen.¹⁾ In finanzwissenschaftlicher Sicht sind diese Projektträger-Gesellschaften den zuvor genannten Parafiski oder intermediären Finanzgewalten sehr ähnlich. Unter rechtlichen Aspekten und hinsichtlich ihrer Lenkung und Kontrolle weisen sie jedoch Besonderheiten auf. Zu nennen sind hier:

1. Der bürgerlich-rechtliche Verein (e.V.), wie z.B.: Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, Verkehrswacht, DRK, DAAD, Deutsches Studentenwerk, Max-Planck-Gesellschaft
2. Die GmbH, z.B. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Deutscher Entwicklungsdienst

1) Siehe dazu und zum folgenden: E. Schiffer, Verwaltungs- und organisationsrechtliche Probleme der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch autonome Organisationen - eine Problemskizze zum Bundesrecht, in: Verwaltungswissenschaftliche Informationen, Sonderheft 1, hrsg. von der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bonn 1974.

3. Die Stiftung des privaten Rechts, z.B. Stiftung Warentest, Stiftung Volkswagenwerk.

Diese "Flucht in das Privatrecht" bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben weist folgende Vorteile auf:

- Größere Flexibilität bei Gründung und Auflösung der Institution; es genügt nach Privatrecht eine Konsensbildung der beteiligten Parteien; ein hoheitlicher Errichtungsakt ist nicht erforderlich.
- Größere Flexibilität der Haushaltsgebarung. § 92 Bundeshaushaltsordnung wie auch Landshaushaltsordnung beschränkt bei der Beteiligung des Bundes in privatrechtlichen Institutionen die Prüfungsrechte des Rechnungshofes allein auf wirtschaftliche und kaufmännische Aspekte. Nach § 104 BHO wie LHO kann der Rechnungshof allerdings bei juristischen Personen des privaten Rechts in gleichem Umfang wie bei unmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts prüfen, u.a. wenn die juristische Person von Bund bzw. Land oder von einer bestellten Person allein oder überwiegend verwaltet wird. In soweit besteht hinsichtlich der Prüfung kein Unterschied mehr, um von daher nicht die "Flucht aus dem Budget" zu begünstigen.¹⁾
- Größere Flexibilität bei der sachlichen Aufgabenerfüllung. An die Stelle des hierarchischen Organisationsaufbaus der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung und des traditionellen Systems eines formalisierten Verwaltungsvollzugs können in privatrechtlichen Institutionen moderne (industriennahe) Managementmethoden treten.
- Größere Flexibilität im Rahmen des kooperativen Föderalismus. Das Grundgesetz sieht eine institutionalisierte Kooperation der unterschiedlichen föderalen Staatsebenen nicht vor (Problem der Mischverwaltung). Nur in Ausnahmefällen wird kooperativer Föderalismus in öffentlich-rechtlichen Körperschaften realisiert, wie z.B. bei der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

1) Vgl. E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, Loseblattsammlung.

Unter verfassungsrechtlichem Aspekt ist zunächst jedoch die Frage zu stellen, welche Bereiche staatlichen Handelns überhaupt in privater Rechtsform vollziehbar sind. Der hoheitliche Bereich scheidet hier grundsätzlich aus, da das Grundgesetz (Art. 33 Abs. 4) die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe grundsätzlich den Angehörigen des öffentlichen Dienstes zuweist, wenn vom Institut der "Beleihung" abgesehen wird.¹⁾ Bewegt sich jedoch die öffentliche Hand im nichthoheitlichen Bereich der Leistungsverwaltung, so kann prinzipiell die Privatisierungsfähigkeit - sowohl formal wie materiell - nicht bezweifelt werden.

Die bei den öffentlich-rechtlichen Institutionen in Form der Rechts- bzw. Fachaufsicht gegebenen Einwirkungsmöglichkeiten des Staates sind bei den privatrechtlich organisierten halbstaatlichen Institutionen, die außerhalb der eigentlichen organisatorisch-politischen Ordnung stehen, nicht gegeben. Erfolgt staatliches Handeln in privater Rechtsform, beschränkt sich die Eingriffsmöglichkeit auf eine gerichtliche Prüfung nach dem bürgerlichen Recht; insbesondere kann geprüft werden, ob

- die Aktivitäten mit den jeweiligen Satzungen der Institutionen kompatibel sind und relevante Verfahrensvorschriften eingehalten wurden,
- angewandte Satzungsbestimmungen gesetz- oder sittenwidrig sind
- Maßnahmen der Institutionen selbst "offenbar unbillig" sind.

Diese gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten werden allgemein als zu eng und unzureichend angesehen. Insbesondere zum Schutz der Leistungsempfänger, die nicht Mitglieder dieser halbstaatlichen privatrechtlichen Vereine sind, fordert Müller-Thoma²⁾ eine gerichtliche Überprüfung, die der Kontrolle der unmittelbar staatlichen Leistungen oder Maßnahmen gleichkommt: eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle, die eine Ermessensprüfung einschließt.

1) Zur besonderen Problematik der gesetzlichen "Indienstnahme Privater" vgl. H.P. Ipsen, Gesetzliche Indienstnahme Privater für Verwaltungsaufgaben, in: Festschrift für Erich Kaufmann, Stuttgart/Köln 1950, S. 141 ff.

2) F. Müller-Thoma, Der halbstaatliche Verein, Berlin 1974, S. 16.

Ebenso problematisch erscheint unter demokratischen Aspekten die mangelnde parlamentarische Kontrolle. Wohl werden die Haushaltsgesetze, die Zuwendungen für derartige privatrechtliche Institutionen regeln, parlamentarisch behandelt; die weitere Verwendung dieser Mittel entzieht sich jedoch der Kontrolle des Parlaments.¹⁾ Der Ansatz der formalen Privatisierung wird deshalb nicht weiter verfolgt.

3.3. Probleme einer materiellen Privatisierung

Auch die Möglichkeiten einer materiellen Privatisierung sind stark eingeschränkt; wie bereits oben erwähnt, sind allenfalls die Aufgabenbereiche der öffentlichen Leistungsverwaltung privatisierbar. Die hoheitlichen Bereiche der Ordnungsverwaltung kommen dagegen für eine materielle Privatisierung nicht in Betracht.

Beim Rückzug des Staates aus dem Aufgabenfeld der Leistungsverwaltung sind je nachdem, welche Konsequenzen durch privates Handeln hinsichtlich der gegebenen Zielstruktur zu erwarten sind, unterschiedliche Rechts- und Lenkungsprobleme zu beachten; nicht ohne Grund werden bislang bestimmte Güter und Dienstleistungen in diesem Bereich vom Staat produziert.

Zunächst scheiden die Bereiche, in denen der Staat "spezifisch öffentliche Güter" produziert, für eine materielle Privatisierung ohnehin aus, da diese Güter nicht teilbar sind und die Bedürfnisbefriedigung des Einzelnen nicht von seinem speziellen Beitrag abhängig gemacht werden kann; der Marktmechanismus kann diese Güter daher auch nicht produzieren, da das Ausschlußprinzip nicht durchsetzbar ist. Darüber hinaus enthält der Aufgabenkatalog des Staates aber auch Leistungsbereiche, die theoretisch durchaus markt- und privatisierungsfähig sind, bei denen aber die Durchsetzung des Ausschlußprinzips nur mit großen technischen Schwierigkeiten und zu unverhältnismäßig hohen Kosten realisiert werden kann; in diesem Zusammenhang sei hier nur auf die Beispiele "Straßen" und "Umweltgüter" verwiesen.

1) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen, a.a.O., S. 1008.

Bei den prinzipiell privatisierbaren Leistungen handelt es sich vornehmlich um "merit goods", d.h. um Güter, die grundsätzlich auch privat hergestellt werden können, da im Gegensatz zum reinen öffentlichen Gut individuelle Präferenzen existieren und das Ausschlußprinzip durchsetzbar ist. In der Regel wird die private Nachfrage aber bei diesen Gütern nicht bereit sein, das gesamtwirtschaftlich und politisch gewünschte Angebot aufzunehmen. Ursächlich sind die Unkenntnis und der beispielsweise durch Werbung manipulierte, kurzfristige Planungshorizont des einzelnen. Hier greift der Staat "meritorisierend" in die Konsumentensouveränität ein, produziert das gesellschaftlich gewünschte Güterangebot selbst und/oder steuert die Nachfrage des einzelnen über politisch determinierte Preise (z.B. Gebühren).

Nun ist es denkbar, daß im Zeitablauf eine Meritorisierung, d.h. die hoheitliche Steuerung bestimmter Güter und Leistungen überflüssig wird. Dies ist dann der Fall, wenn

- die gewünschten Zielsituationen erreicht sind, und eine privatwirtschaftliche Befriedigung dieser "merit wants" einen Zielverlust nicht erwarten läßt,
- die gewünschte Zielsituation noch nicht erreicht ist, eine privatwirtschaftliche Produktion dieser Güter und Dienste aber infolge geänderter Individualpräferenzen auf eine den politischen Vorstellungen entsprechende, ausreichende Nachfrage trifft und die gewünschte Zielsituation sich marktwirtschaftlich realisieren läßt.

Eine materielle Privatisierung solcher Aufgabenbereiche wäre in diesen Fällen unproblematisch. Staatliche Steuerungsinstrumente können entfallen, auf Kontrollinstanzen kann jedoch nicht verzichtet werden.

Sind die oben genannten Angebots- und Nachfragebedingungen für "merit goods" aber nicht gegeben, kann eine Privatisierung dann nur mit der ursprünglichen politischen Zielsetzung harmonieren, wenn ergänzende staatliche Steuerungsinstrumente in Form gesetzlicher Normen oder direkter bzw. indirekter Transfers eingesetzt werden oder sofern die private Produktion aufgrund spezieller Konzessionen übertragen wird.

So muß im Sinne einer konstanten Zielfunktion gewährleistet sein, daß

- das sozialstaatliche Prinzip der Gleichheit, nach dem allen Bürgern grundsätzlich ein Recht auf Nutzung öffentlicher Einrichtungen zusteht, auch dann gilt, wenn diese Einrichtungen auf Privatunternehmer übergegangen sind bzw. staatliche, flankierende Transfermaßnahmen eine solche Gleichheit finanziell zulassen;
- auch private Unternehmen genauso wie bisher die öffentliche Hand die übernommenen Aufgaben gleichmäßig und auf die Dauer erfüllen (Problem des Streikrechts!);
- je nach dem Charakter der übernommenen Dienstleistungen sich zwangsläufig ergebende Monopolstellungen nicht mißbräuchlich genutzt werden (Probleme der Preiskontrolle!).¹⁾

3.4. Probleme bei Abbau und Umstrukturierung von Subventionen

Auf den ersten Blick scheint der bei Änderungen des eingesetzten Subventionsinstrumentariums in Betracht kommende Abbau einzelner Haushaltspositionen keinen nennenswerten Einschränkungen zu unterliegen, soweit die zugehörige Gesetzgebungskompetenz der jeweils betrachteten Gebietskörperschaft obliegt. Der Gesetzgeber ist dann formal jederzeit legitimiert, ausgabenwirksame Gesetze und - im Falle des Bundes - steuerliche Vergünstigungen zu ändern und die darin gewährten Leistungen abzubauen. Sein Handlungsspielraum ist lediglich dort eingeengt, wo derartige Entscheidungen gegen verfassungsrechtliche Normen verstoßen.²⁾ Die Kürzung oder Streichung gesetzlich begründeter Leistungsansprüche kann unter Umständen mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, mit dem grundsätzlichen Verbot einer willkürlichen Schlechterstellung bestimmter Personengruppen nach Art. 33 GG,

1) Vgl. Landtagsdrucksache 9/3022, Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen einer gesicherten Finanzierung, S. 60 f.

2) Siehe dazu J. Maaß, Die Flexibilität der Staatsausgaben, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 2305, Opladen 1973, S. 162 ff.

im weiteren Sinne aber auch mit dem Sozialstaatsprinzip oder mit dem Grundsatz des allgemeinen Vertrauensschutzes kollidieren. Zavelberg¹⁾ weist allerdings darauf hin, daß eine derartige Verletzung verfassungsrechtlicher Normen relativ selten zu erwarten ist; gewährende Gesetze begründen nur in wenigen Fällen eigentumsähnliche Rechtspositionen, und der Grundsatz des Vertrauensschutzes kann nicht so weitgehend interpretiert werden, daß jede Rechtsposition in der Erwartung auf ihren künftigen Fortbestand geschützt ist.

Diese Problematik wird zudem dadurch entschärft, daß nach dem Umorganisationsmodell der Tendenz nach kein Leistungsabbau eintreten soll, sondern lediglich Maßnahmen und Verfahren ausgetauscht werden. Gleichwohl wird es kaum gelingen, genau das gleiche Ergebnis zu erzielen. Die skizzierten Probleme treten hier primär in Erscheinung, wenn Leistungen wegen Zielerreichung oder ihrer Untauglichkeit zur Zielerreichung eingestellt werden.

Im politisch-administrativen Bereich wird der Handlungsraum zur Umstrukturierung jedoch in wesentlich stärkerem Maße eingeschränkt, da sie in der Regel unmittelbar die Verteilungsposition bestimmter Gruppen beeinflusst und daher auf ihren massiven politischen Widerstand stoßen wird. Der Versuch der Umorganisation stößt an Grenzen, die vor allem informationeller Art sind. Sie sind darauf zurückzuführen, daß im vorhinein weder der Zuwachs an Unterstützung bei den durch die Umstrukturierung begünstigten Gruppen noch der Unterstützungsverlust bei benachteiligten Gruppen abgeschätzt werden kann, zumal in der Regel nicht einmal die genaue Inzidenz der Umstrukturierung bekannt ist. Die Tatsache, daß diese prinzipiellen Informationsprobleme zu einer starken Beharrungstendenz einmal getroffener und beschlossener haushaltspolitischer Maßnahmen beitragen, hängt damit zusammen, daß die Informationslücke von Partei-, Verbands- und Gruppensprechern interessengebunden ausgefüllt wird. Die Akzeptierung dieser In-

1) H.G. Zavelberg, Inhaltsangabe und Erläuterungen zum Ersten Gesetz zur Überleitung der Haushaltswirtschaft des Bundes in eine mehrjährige Finanzplanung, in: Das Deutsche Bundesrecht VII, F. 13, S. 13.

formationen und der Informanden, die eine entscheidende Rolle sowohl im institutionalisierten als auch im informellen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß spielen, läßt die Umstrukturierung des Budgets zu Lasten von Gruppen mit starker ökonomischer oder Wählermacht für Legislativ- und Exekutivorgane oft unmöglich werden.

Aus der Sicht eines Landes verschärft sich die Problematik der Umorganisation im Subventionsbereich - bzw. verengen sich die Möglichkeiten - insofern, als die großen Blöcke durch Bundesgesetzgebung geregelt sind. Ein Land kann unmittelbar und allein keine Veränderungen bewirken, sondern nur durch Überzeugungsarbeit den Bundesgesetzgeber zu Modifikationen bewegen.

3.5. Probleme der Aufgabenverlagerung auf andere Ebenen

Die der Landesebene obliegenden Aufgaben sind weitgehend im Grundgesetz festgeschrieben, das die Aufgabenaufteilung zwischen Bundes- und Landesebene regelt. Es steht deshalb einem einzelnen Land nicht frei, Aufgaben an den Bund quasi abzugeben und sich so von finanziellen Verpflichtungen zu befreien. Der Bund hat zwar im Rahmen der Einrichtung von Mischfinanzierungstatbeständen in verschiedenen Aufgabenbereichen Aufgaben bzw. vor allem die Mitfinanzierung von Aufgaben übernommen. Dabei sind jedoch alle Länder im Grundsatz gleich behandelt. Der Bund kann nach der Verfassung in der Regel nicht auf ein einzelnes Land bezogen Aufgaben dieses einen Landes übernehmen. Anders kann es bei bundes-spezifischen Aufgaben, sog. Sonderlasten, gesehen werden, wie sie z.Zt. vor allem in Kohle- und Stahlbereich für das Saarland und Nordrhein-Westfalen hohen Stellenwert haben. Hier trägt der Bund auch bereits einen Teil dieser Sonderlasten, ein großer Teil verbleibt jedoch bei den jeweiligen Ländern.¹⁾

Die andere Möglichkeit ist die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene, wie sie im letzten Jahrzehnt etliche Länder

1) Vgl. hierzu Zehnter Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 10/3821, S. 39 f., 46 f.

unter dem Stichwort "kommunale Funktionalreform" vollzogen haben.¹⁾ Eine solche Verlagerung ist unter der Zielsetzung dieser Untersuchung aber nur dann von Interesse, wenn damit für das Land ein Einspareffekt einhergeht, d.h. nicht Finanzmittel in vorher ebenso benötigter Höhe mitübertragen werden müssen. Hier setzt die Landesverfassung NW den Gestaltungsmöglichkeiten dadurch Grenzen, daß nach Artikel 78 Abs. 3 das Land die Gemeinden nur durch gesetzliche Vorschriften zur Übernahme und Durchführung öffentlicher Aufgaben verpflichten kann, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Diese Vorschrift kann jedoch nur bedingt greifen, da das Land durch parallele Änderungen im kommunalen Finanzausgleich durchaus die Möglichkeit hat, Aufgaben zu übertragen, ohne daß gleichzeitig per Saldo Finanzmittel mitübertragen werden.

1) Vgl. der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Kommunale Funktionalreform, 1980.

V. Thesen und Beispiele zur Umorganisation der Erfüllung von Landesaufgaben

1. Interne Umorganisation

1.1. Interne Rationalisierung

1.1.1. Rationalisierung im Verwaltungsvollzug

Erster Ansatzpunkt für die Suche nach Umstrukturierungsmöglichkeiten ist die öffentliche Verwaltung. Durch interne Rationalisierung (Änderung der Zuständigkeiten, der Dienstwege, der Organisationseinheiten, Einsatz von EDV, Zentralisierung technischer Dienste etc.) sind in vielen Verwaltungsbereichen Einsparungen zu erzielen, die allerdings nur bei sehr detaillierten Einzeluntersuchungen erkennbar und vor allem auch quantifizierbar werden. Diese Form der internen Rationalisierung zielt primär auf eine Reduzierung der Personalausgaben der Verwaltung, nachrangig auf den Sachaufwand.

Der Landesrechnungshof bietet in der Richtung alljährlich in seinem Jahresbericht einige Anregungen und Änderungsvorschläge, vor allem in seinen Organisationsuntersuchungen. Aus den Berichten der letzten Jahre sei beispielhaft auf folgende Vorschläge hingewiesen:

Jahresbericht für 1979

- Entlastung der Lehrer von Verwaltungstätigkeiten, wodurch deren dafür angesetzte Anrechnungsstunden, die 4,4 v.H. der Unterrichtskapazität erreichten, deutlich zurückgeführt werden könnten. Errechnet wird ein Einsparpotential von 100 Mio. DM, da für solche Aufgaben statt dessen einzustellende Nichtlehrkräfte nach der Rechtslage vom Schulträger, in der Regel die Gemeinde, zu entlohnen sind (S. 14 ff.)
- Durchführung außerdienstlicher Musiktätigkeit der Polizeimusikkorps nur noch als Nebentätigkeit, nicht unter Anrechnung als Arbeitszeit wie bis dahin (S. 81 ff.).

Jahresbericht für 1980

- Feststellung, daß die Beschaffungspraxis der Verwaltung weitgehend zu verwaltungsaufwendig ist und die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit nur unzureichend beachtet werden. Nach Auffassung des LRH muß die teilweise bereits festgestellte Zusammenfassung von Beschaffungen sowie die Konzentrierung von Ausschreibungen und Vergaben auf einige wenige, dafür besonders geeignete Beschaffungsstellen wesentlich konsequenter praktiziert und ausgebaut werden (S. 14 ff.).
- Nach Prüfung der Medizinischen Einrichtungen einer Hochschule Aufforderung, Mittelbedarf richtig zu planen und Guthaben an die Landeshauptkasse abzuliefern, statt wie geschehen bei Kreditinstituten über Monate hinweg zinslose Guthaben in Millionenhöhe zu halten (S. 102 f.).

Jahresbericht für 1981

- Schlußfolgerung aus einer vergleichenden Untersuchung des Inneren Dienstes der Ministerien, daß von insgesamt dort vorhandenen 1.300 Stellen rd. 60 Stellen sofort wegfallen können und die Notwendigkeit von rd. 380 weiteren Stellen bei Freiwerden erneut nachvollziehbar begründet werden muß, ohne daß dies eine Leistungsminderung der Ministerien bedeuten müßte. Außerdem kann danach der Schreibdienst nicht unerheblich um bis zu 200 Stellen reduziert werden. Da jede abgebaute Stelle den Landeshaushalt um 41.000,- DM Personalkosten entlastet, resultiert aus der Untersuchung ein Einsparpotential von bis zu 26 Mio. DM jährlich (S. 11 ff.).
- Aufforderung zum Abbau nicht mehr notwendiger manueller Tätigkeiten im automatisierten Verfahren zur Stellenführung in der staatlichen Schulverwaltung, wodurch sich etwa 300.000 DM einsparen ließen (S. 67 ff.).
- Aufzeigen von Möglichkeiten für Verbesserungen und Einsparungen bei der verfahrensmäßigen Abwicklung des Schwerbehindertengesetzes durch die Versorgungsverwaltung (S. 109 f.).

Jahresbericht für 1982

- Schlußfolgerung aus einer vergleichenden Untersuchung allgemeiner Verwaltungsdienste der Ministerien in den Bereichen "Haushalt", "Personal", "Organisation" und "Ministerbüro", daß grundsätzlich eine stärkere Konzentrierung der Aufgaben und die Schaffung größerer Referate zu fordern ist. Dadurch ließen sich insgesamt sieben Referate einsparen (S. 15 ff.).
- Vorschlag der Zusammenfassung der sieben Lehrer-Hauptpersonalräte zu einem Lehrer-Hauptpersonalrat unter den Gesichtspunkten der Verwaltungsvereinfachung und erheblicher Einsparung von bis zu 1 Mio. DM jährlich (S. 44 ff.).
- Anregung einer Umstellung der täglichen Reinigung der Dienstzimmer, Flure, Sitzungssäle usw. in den Justizbehörden auf einen 2-Tage-Rhythmus mit einer Einsparung von etwa 40 v.H. der bisherigen Reinigungskosten (S. 99 ff.).

Es verwundert nicht, daß die Umorganisationsvorschläge des Landesrechnungshofes seitens der Ressorts nur in Ausnahmefällen vorbehaltlos akzeptiert werden. Zumeist wird ihnen unter Berufung auf Konflikte mit der (vagen) Ziel- und Programmstruktur Widerstand entgegengesetzt, was deutlich zeigt, daß eine Umorganisation der Verwaltung, will sie Erfolg haben, massiv in die Programmstruktur eingreifen muß.

Der Landesrechnungshof kann immer nur punktuell detailliert überprüfen. Eine intensive Durchleuchtung der Verwaltung könnte sicher noch manche Rationalisierungsmöglichkeit deutlich werden lassen. Gleichwohl zeigen die vom Landesrechnungshof monierten Größenordnungen, daß diesem Umorganisationsansatz - ohne sein Gewicht geringschätzen zu wollen - nur marginale Bedeutung für Bemühungen um einen erheblichen Defizitabbau zukommen kann, denn nur ein geringer Teil der Gesamtausgaben entfällt auf Ausgaben für die Verwaltung, der weit überwiegende Teil wird gerade auch im Personalbereich für die eigentliche Aufgabenerfüllung aufgewandt.

1.1.2. Rationalisierung durch Änderung bürokratischer Strukturen

Während sich Sparvorschläge der bislang diskutierten Art im derzeit vorgegebenen Rahmen der bürokratischen Strukturen bewegen, versucht ein weitgreifendes Konzept interner Rationalisierung, die Strukturen, die Abläufe und das Verhalten der Bürokratie sowie den Budgetierungsprozeß zu verändern. Im Kontext einer Funktional- und Dienstrechtsreform soll das Tabu der sogenannten Daueraufgaben gebrochen werden, indem man sie bei hinreichender Präzisierung in zeitlich begrenzten Programmen und Projekten darstellt, die sich im Hinblick auf die Programmziele sinnvoll kontrollieren lassen und sich auf diese Weise nicht verselbständigen können. Dazu soll die hierarchische Struktur dadurch aufgeweicht werden, daß die Leitung solchermaßen befristeter Programme und Projekte als Funktion auf Zeit und unabhängig vom Dienstrang vergeben wird. Eine so ausgestaltete Verwaltungs- und Budgetreform führt in Verbindung mit einem flexibleren Dienstrecht zu einer Entbürokratisierung. Durch ein solches Konzept läßt sich die Effizienz der öffentlichen Verwaltung derjenigen der Privatwirtschaft annähern.

Ob eine solche Konzeption über Ansätze hinauskommen könnte, ist allerdings fraglich. Primär die oberen Verwaltungsränge werden sich widersetzen, die sich hinaufgedient haben und Nutznießer des Verwaltungsaufbaus sowie des Entscheidungsfreiraums infolge der wenig präzisierten Ziele und Programme sind. Ohne ihre Mitarbeit ist eine programmorientierte Verwaltungskonzeption nicht durchsetzbar. Die "Titelverwalter" müßten deshalb in erster Linie zum Träger einer solchen Reform gemacht werden, da ihr Verhalten als Verantwortliche für die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel das wichtigste Reservoir für eine Rationalisierung ist.¹⁾

1) Vgl. dazu und zum Gesamtkomplex der Rationalisierungsreserven J. Denso u.a., Verwaltungseffizienz und Motivation, Göttingen 1976.

Widerstand gegen eine solche Umorganisation ist auch seitens der Politiker zu erwarten, da sie lieber unpräzise Ziele aufstellen, als präzise Programmstrukturen festlegen, deren Erfolg bzw. vor allem Mißerfolg sich ex-post leicht nachweisen läßt.

1.1.3. Rationalisierung durch Entbürokratisierung

Die Prüfung des Landesrechnungshofes erstreckt sich nach § 90 LHO auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze. Sie hat im wesentlichen nur die verwaltungsmäßige Durchführung von Aufgaben zum Gegenstand, nicht hingegen eine Durchleuchtung und Infragestellung des Sinngehalts von Aufgaben. Unter dem Stichwort "Entbürokratisierung" haben Ende der siebziger Jahre einige Länder Kommissionen beauftragt, eine solche weitergehende Durchleuchtung in Form einer Analyse der vorhandenen Gesetze und Richtlinien auf ihre Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit vorzunehmen. Für Nordrhein-Westfalen hat die Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung (Ellwein-Kommission) in einer entsprechenden Analyse Vorschläge zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung gemacht.¹⁾ Primäre Zielsetzung dafür war allerdings nicht die Suche nach Einsparmöglichkeiten in der Verwaltung des Landes, sondern das Bemühen um mehr Bürgernähe durch Zurückdrängung der "Normenflut", der "Verrechtlichung", der "Bürokratisierung", um Tendenzen zu wachsender Staatsverdrossenheit und zunehmendem Unbehagen an der Bürokratie entgegenzuwirken. Vereinfachungsvorschläge sollten deshalb den Bürger unmittelbar betreffen.²⁾ Gleichwohl sollte jede Vereinfachung - die hier keine Zielverluste impliziert, sondern sogar Zielgewinne, da der skizzierten "neuen" übergeordneten Zielsetzung jetzt ein höherer Stellenwert beigemessen wurde - Aufgaben- und Ausgabenabbau nach sich ziehen. Verwaltungsvereinfachung gegenüber dem Bürger ist insoweit eine Form der internen Rationalisierung.

1) Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung, Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen, Köln 1983.

2) Ebenda, S. 19.